

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

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

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

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om voor het jaar 2023 te voorzien in een bevoegdheid voor gemeenten om een eenmalige energietoeslag te verstrekken aan personen met een laag inkomen en een bevoegdheid voor Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om een eenmalige tegemoetkoming voor energiekosten te verstrekken aan uitwonende studenten met een aanvullende beurs;

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, onderdeel o, wordt toegevoegd "of een tegemoetkoming als bedoeld in artikel 78ee, tweede lid".

B

Artikel 35 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vierde lid vervalt "tot en met 30 juni 2023" en worden onder vervanging van de punt aan het slot door een dubbele punt twee onderdelen toegevoegd, luidende:
 - a. voor het jaar 2022, die kan worden verstrekt tot en met 30 juni 2023;
 - b. voor het jaar 2023, die kan worden verstrekt tot en met 31 augustus 2024.
2. Na het vierde lid wordt, onder vernummering van het vijfde tot en met zevende lid tot het zesde tot en met achtste lid, een lid ingevoegd, luidende:
 5. Het vierde lid, onderdeel b, is niet van toepassing op degene die:
 - a. 18, 19 of 20 jaar is;
 - b. in aanmerking komt voor studiefinanciering als bedoeld in artikel 3.1, eerste of tweede lid, van de Wet studiefinanciering 2000; of

c. is ingeschreven als ingezetene met enkel een briefadres in de basisregistratie personen.

C

Voor hoofdstuk 8 van de Participatiewet wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 7b. Tegemoetkoming door Onze Minister in verband met hoge energiekosten

Artikel 78ee. Tegemoetkoming voor energiekosten studenten

1. In dit artikel wordt verstaan onder:

aanvullende beurs: aanvullende beurs als bedoeld in artikel 3.8 van de Wet studiefinanciering 2000;

basisbeurs uitwonend: basisbeurs voor een uitwonende student als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, van de Wet studiefinanciering 2000;

student: student als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet studiefinanciering 2000;

uitwonende student: uitwonende student als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet studiefinanciering 2000.

2. Onze Minister kan ambtshalve een eenmalige tegemoetkoming voor energiekosten verlenen ter hoogte van een bij ministeriële regeling vast te stellen bedrag aan een student die uiterlijk op 31 juli 2024 een basisbeurs uitwonend en een aanvullende beurs voor de maand oktober 2023 heeft aangevraagd en aan wie deze zijn toegekend.

3. Een besluit tot toekenning van de tegemoetkoming kan niet ten nadele van een student worden herzien.

4. De tegemoetkoming is geen bijstand in de zin van deze wet of studiefinanciering in de zin van artikel 3.1 van de Wet studiefinanciering 2000.

5. Op de tegemoetkoming is artikel 46, tweede lid, van overeenkomstige toepassing en zijn de artikelen 76 tot en met 78 niet van toepassing.

6. Voor de uitvoering van dit artikel kan Onze Minister van de persoonsgegevens van de student die Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap beschikbaar heeft ter uitvoering van de Wet studiefinanciering 2000, de volgende persoonsgegevens verwerken, met uitzondering van bijzondere categorieën van persoonsgegevens:

a. contactgegevens;

b. identificerende gegevens waaronder het burgerservicenummer of het onderwijsnummer, bedoeld in artikel 1.7 van de Wet studiefinanciering 2000;

c. bankrekeningnummer;

d. het gegeven of aan een student een aanvullende beurs is toegekend;

e. het gegeven of aan een student een basisbeurs uitwonend is toegekend.

7. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld voor de goede uitvoering van dit artikel.

8. Hoofdstuk 7b vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, met dien verstande dat het van toepassing blijft op geschillen die op dat tijdstip in bezwaar, beroep of hoger beroep aanhangig zijn met betrekking tot besluiten van Onze Minister die op grond van dit artikel zijn genomen.

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

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

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

ARTIKEL III INWERKINGTREDING

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

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

De Minister voor Armoedebeleid,
Participatie en Pensioenen,

C.J. Schouten

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Nederland kent een uitgebreid stelsel van sociale voorzieningen. Voor wie, al dan niet tijdelijk, niet in voldoende inkomen kan voorzien zijn er uitkeringen en toeslagen. De sterke stijging van de (energie)prijzen zette dit stelsel onder druk. Niet alle huishoudens konden deze hoge prijzen financieel opvangen. In 2022 is er daarom een uitgebreid koopkrachtpakket tot stand gekomen om huishoudens te ondersteunen in de hoge inflatie, waaronder een energietoeslag voor huishoudens met een laag inkomen. Het kabinet heeft aangekondigd om voor die doelgroep in 2023 nogmaals een energietoeslag mogelijk te maken.¹ Hoe de energieprijzen zich verder ontwikkelen is onzeker. Wel is het zeer aannemelijk dat de prijzen in 2023 in vergelijking met de periode voor 2021 hoog blijven. Huishoudens met een laag inkomen zijn financieel niet voldoende weerbaar om deze hogere kosten te kunnen dragen. Daarom stelt de regering voor om voor huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum het college van burgemeester en wethouders in 2023 wederom een bevoegdheid te geven om een eenmalige energietoeslag toe te kennen. Evenals in 2022, is deze energietoeslag een eenmalige vorm van bijzondere bijstand voor huishoudens die niet beschikken over de middelen om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende kosten van het bestaan, die niet uit andere, bestaande vormen van bijstand of toeslag kunnen worden voldaan. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van de Participatiewet: meedoen naar vermogen en een stevig vangnet indien participatie op eigen kracht (even) niet mogelijk is en de bestaanszekerheid in gevaar komt.

De (politieke) visie op de financiële ondersteuning van studenten verschilt van de visie op de ondersteuning van minima. Studenten investeren in hun toekomst door het volgen van een studie. Studeren levert naast maatschappelijke baten ook persoonlijke baten op voor de student. De financiële ondersteuning wordt daarom niet alleen door de overheid gedragen, maar ook door de student zelf en diens ouders. De student ontvangt een basisbeurs vanuit de overheid en bekostigt daarnaast de studie door een bijdrage van ouders en eigen inkomsten uit bijvoorbeeld werk. Bij de herinvoering van de basisbeurs is dit uitgangspunt expliciet benoemd: daarbij is het nooit de filosofie geweest, en dat is het ook nu niet, om studenten vanuit de overheid zodanig te ondersteunen dat zij schuldenvrij kunnen studeren. Lenen, werken of een combinatie hiervan, waarbij de student nadrukkelijk zelf keuzes hierin kan maken, zijn en blijven het uitgangspunt.²

Tegelijkertijd ziet de regering dat ook studenten met hogere energiekosten worden geconfronteerd en dat er studenten zijn die daardoor mogelijk in financiële problemen komen. De visie van de regering is dat, in lijn met de keuzes rond de studiefinanciering, hier een gedeelde verantwoordelijkheid is van overheid, ouders en student. In het studiejaar 2023-2024 is de basisbeurs voor uitwonende studenten opgehoogd met 164 euro per maand. Deze ophoging is specifiek bedoeld om tegemoet te komen aan de inflatie, waar de gestegen energielasten een flink aandeel in hebben. Daarnaast wil de regering, in het voorliggende wetsvoorstel, een aanvullende tegemoetkoming regelen voor studenten met een aanvullende beurs.

¹ Kamerstukken II, 2022-2023, 36 211, nr. 3.

² Kamerstukken II, 2022-2023, 36 229, nr. 3.

Deze studenten kunnen immers niet of in mindere mate door hun ouders worden ondersteund in de energielasten.³ Daarnaast verwacht het kabinet dat studenten zelf een bijdrage leveren, bijvoorbeeld door meer te werken.

Financieel

Het kabinet heeft voor de eenmalige energietoeslag 2023 voor huishoudens met een inkomen op of rond het sociaal minimum een budget van 1,4 miljard euro gereserveerd. Het kabinet heeft gemeenten de mogelijkheid geboden om 500 euro van de energietoeslag 2023 al in 2022 uit te keren. De begroting voor het Gemeentefonds is hier bij Nota van Wijziging⁴ en incidentele suppletoire begroting⁵ op aangepast.

Van de € 1,4 miljard voor 2023 is 500 miljoen euro naar 2022 overgeheveld. Hierdoor blijft er in 2023 900 miljoen euro over, inclusief uitvoeringskosten. De energietoeslag voor 2022 is daarmee in principe 1800 euro en voor 2023 800 euro per huishouden. Gemeenten hebben de vrijheid om hierin een andere afweging in te maken.

Eenmalige energietoeslag voor huishoudens op of net boven het sociaal minimum

De eenmalige energietoeslag 2023 voor huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum komt boven op het brede pakket aan maatregelen dat het kabinet eerder heeft aangekondigd. Op 1 januari 2023 is een groot koopkrachtpakket in werking getreden dat zich met name richt op het versterken van de koopkracht van lage en middeninkomens.⁶ Dit pakket bevat diverse incidentele en structurele maatregelen die de inkomenspositie van minima versterken, zoals de verhoging zorg- en huurtoeslag, kindgebonden budget en het wettelijk minimumloon (WML). De minimumloonsverhoging geeft de laagste inkomens structureel een betere uitgangspositie en verbetert hun bestendigheid tegen toekomstige financiële schokken.

Het pakket was deels al voorzien in het regeerakkoord en bedoeld om de positie van lage inkomens structureel te versterken. Met de onverwacht hoge inflatie die vanaf 2022 is opgetreden en ook voor 2023 geldt, was echter nog geen rekening gehouden. Gezien deze inflatie voelde de regering zich genoodzaakt om extra maatregelen te nemen. Het pakket voor 2023 is nadrukkelijk ook bedoeld om deze bredere inflatie te compenseren. Het kabinet heeft in dit verband aanvullende maatregelen voor de energierekening genomen, waaronder een prijsplafond en een subsidie van maximaal 50 miljoen euro verstrekt aan het Tijdelijk Noodfonds Energie. Bovendien zet het kabinet volop in op laagdrempelige energiebesparende maatregelen.

De inflatie is uitzonderlijk hoog; de hoogste sinds 1976. Niet alleen energie, maar ook boodschappen zijn in prijs gestegen. Het Centraal Planbureau (CPB) verwacht dat de prijzen in 2023 niet zullen dalen, maar dat de inflatie in 2023 3% bedraagt.⁷ Als gevolg daarvan is de koopkracht voor een doorsnee huishouden in 2022 tot en met 2024 met ongeveer 1% gedaald. Daarnaast hebben 430.000 huishoudens potentiële betalingsproblemen.⁸

³ Zie Nibud (2022), Rapport toereikendheid basisbeurs

⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 36 200 B, nr. 5.

⁵ [Wijziging van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2022 \(Tweede incidentele suppletoire begroting inzake energietoeslag lage inkomens\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36200, nr. 1, Nota over de toestand van 's rijks financiën Investeren in nu en later, d.d. 20 september 2022.

⁷ CPB, CEP-raming, maart 2023.

⁸ CPB, scenario's energieprijzen, december 2022.

Dit is inclusief de effecten van de genomen maatregelen (het koopkrachtpakket inclusief energietoeslag en prijsplafond). 240.000 huishoudens van die 430.000 huishoudens hebben volgens de CPB-scenario's een inkomen tot 120% sociaal minimum. Dit komt grosso modo overeen met de doelgroep van de energietoeslag. Dit aantal van 240.000 huishoudens bedraagt 32% van het totaal aantal huishoudens in deze inkomensgroep.

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

Aangezien het hier gaat om een energierekening op basis van mediaan verbruik, en de energierekening sterk verschilt per huishouden door verschillen in het verbruik, zullen de genoemde maatregelen niet kunnen voorkomen dat er toch huishoudens in de financiële problemen komen als gevolg van een gestegen energierekening. Het gaat dan naar verwachting vooral om huishoudens met een laag inkomen. Huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum hebben in normale omstandigheden al moeite om rond te komen en weinig ruimte om geld te reserveren voor onvoorziene uitgaven. Regelmatig is er zelfs sprake van schuldenproblematiek. Zo kwam het doorsnee vermogen van huishoudens met een laag inkomen uit op 900 euro en zeven op de tien huishoudens met een laag inkomen hadden geen of een kleine vermogensbuffer.⁹ Ingeschat wordt dat er na het prijsplafond er bij mediaan verbruik een stijging van 524 euro op de energierekening overblijft. Voor kwetsbare huishoudens is dit een aanzienlijk bedrag. Zij hebben veelal geen buffer waaruit ze de extra kosten kunnen betalen. Bovendien zijn er huishoudens die meer verbruiken dan mediaan, omdat zij in een slecht geïsoleerde woning wonen of een groot gezin zijn. Ook het rapport *Energiearmoede in Nederland 2022* van TNO laat zien dat de energieprijzen voor met name huishoudens met een laag inkomen in slecht geïsoleerde woningen, een grote financiële last zijn. Zij waren, inclusief de financiële compensatie waaronder de eenmalige energietoeslag, in 2022 naar schatting gemiddeld 16,3% van hun inkomen kwijt aan de energierekening. Dit betreft een stijging van bijna 100 euro per maand ten opzichte van 2020.¹⁰

De onverwacht en ongekend sterke stijging van de energieprijzen komt vanwege het ontbreken van een financiële buffer bij huishoudens met een laag inkomen dan ook extra hard aan. Een eenmalige energietoeslag in 2023 maakt met name voor deze groep een wezenlijk verschil. Zonder koopkrachtpakket en energietoeslag in het bijzonder krijgt een groter deel van deze inkomensgroep te maken met potentiële betalingsproblemen en wordt het potentiële betalingsprobleem van de bestaande groep nog groter. De regering is gezien het bovenstaande van mening dat de energietoeslag voor de laagste inkomens voor 2023 nog steeds noodzakelijk en gerechtvaardigd is.

⁹ CBS, *Armoede en sociale uitsluiting 2021*.

¹⁰ *Energiearmoede in Nederland 2022*, TNO, 2022.

Voor de wijze van uitkeren van de eenmalige energietoeslag 2023 wordt aangesloten bij de eenmalige energietoeslag 2022. Destijds zijn verschillende opties verkend.¹¹ Uit dat onderzoek is gebleken dat een verstrekking van de toeslag via de categoriale bijzondere bijstand het best passend en uitvoerbaar is. De groep huishoudens die door de stijging van de energierekening mogelijk in de knel komt, is dermate groot dat het voor gemeenten niet uitvoerbaar is om al deze huishoudens via het maatwerk van de individuele bijzondere bijstand financiële ondersteuning te bieden. De regering erkent daarbij dat ook de energietoeslag voor 2023 een grofmazige regeling betreft. Het was echter, met name vanwege de complexiteit van de uitvoeringsaspecten, niet mogelijk om voor 2023 een meer verfijnde regeling op te zetten. Voor de langere termijn wordt onderzocht hoe moet worden omgegaan met de energiekosten als die langere tijd hoog zullen blijven. Het CPB presenteert in augustus een nieuwe prognose van het koopkrachtbeeld voor 2023 en 2024. Hierin wordt onder andere meer bekend over de inflatie. Op basis van deze inzichten zal het kabinet bezien of en welke maatregelen er nodig zijn om tot een evenwichtig koopkrachtbeeld te komen.¹²

Eenmalige tegemoetkoming energiekosten 2023 voor studenten

Bovenop de tijdelijke verhoging van de basisbeurs voor uitwonende studenten gedurende het studiejaar 2023-2024, wordt met dit wetsvoorstel voorgesteld om voor studenten een aparte voorziening te treffen. Dit betreft een eenmalige tegemoetkoming energiekosten 2023 voor studenten met recht op een uitwonende basisbeurs, die daarnaast recht hebben op een aanvullende beurs. Deze eenmalige tegemoetkoming voor studenten wordt nader uitgewerkt in paragraaf 2.2. Ook voor dit onderdeel van het voorstel geldt dat, vooral gelet op de uitvoeringscomplexiteit, het hier een grofmazige en generieke regeling voor een afgebakende groep studenten betreft.

Voorstel

Gezien het voorgaande stelt de regering voor om gemeenten de bevoegdheid te geven om in het jaar 2023 via de categoriale bijzondere bijstand een eenmalige energietoeslag toe te kennen aan huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum. Dat vergt een wijziging van de Participatiewet. Ook stelt de regering voor om in het studiejaar 2023-2024 aan studenten met een uitwonende basis- en aanvullende beurs eenmalige een tegemoetkoming in de energiekosten te verstrekken door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: minister), uitgevoerd door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Dit wordt eveneens geregeld door middel van een wijziging van de Participatiewet. Deze voorstellen worden hierna verder uitgewerkt.

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

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 36057, nr. 3, h1 en h9.

¹² Kamerstukken II 2022/23, 36200, nr. 178.

2. Inhoud wetsvoorstel

2.1 Energietoeslag voor huishoudens op of rond het sociaal minimum

Instrument bijzondere bijstand

Energiekosten worden tot de incidenteel voorkomende algemeen noodzakelijke bestaanskosten gerekend. Deze dienen in beginsel te worden bekostigd uit een inkomen op bijstandsniveau, hetzij door middel van reservering, hetzij door middel van gespreide betaling achteraf. Bijzondere bijstand voor energiekosten is dus in principe niet mogelijk, tenzij de kosten voortvloeien uit bijzondere omstandigheden.

De regering is van oordeel dat er net als in 2022 door de hoge kosten en met name de onzekerheid ervan, sprake is van extra kosten die voortvloeien uit bijzondere omstandigheden. Zonder de grenzen van een redelijke wetsuitleg te buiten te gaan, wordt bijzondere bijstandsverlening in verband met de huidige ongekend sterk gestegen energieprijzen dan ook toelaatbaar geacht. Dit geldt zowel voor de individuele bijzondere bijstand als voor de categoriale bijzondere bijstand.

Daarbij acht de regering het onverminderd van belang dat de gemeenten de bijzondere bijstand zo gericht mogelijk inzetten voor vergoeding van de daadwerkelijke kosten van mensen die hierin echt zelf niet kunnen voorzien, en deze aanvullende ondersteuning echt nodig hebben.

Instrument categoriale bijzondere bijstand

Net als in 2022 is de regering van oordeel dat een verstrekking van de energietoeslag via de categoriale bijzondere bijstand ook in 2023 de beste oplossing is om huishoudens op of net boven het sociaal minimum extra te ondersteunen bij de sterk gestegen energierekening. Bijzondere bijstand is bedoeld – zoals is opgenomen in artikel 35, eerste lid, van de Participatiewet – om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan. Verstreking 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 zelf kan dragen. De gemeente hoeft dus geen individuele noodzakelijkheidstoets uit te voeren; uitgangspunt is dat de doelgroep zo wordt vastgesteld dat daaraan de (aannemelijke) veronderstelling ten grondslag ligt dat het om huishoudens gaat die met gestegen energiekosten zijn geconfronteerd. Om voor 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. Verstreking via de categoriale bijzondere bijstand is daarmee weliswaar minder gericht, 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 zoveel mogelijk te voorkomen en de druk op gemeenten te verlichten.

Doenvermogen

Bij de eenmalige energietoeslag wordt rekening gehouden met het doenvermogen van mensen. Dat gebeurt in de eerste plaats doordat in 2023 naar verwachting een groot deel van doelgroep bereikt wordt via ambtshalve verstrekking van de energietoeslag (zie ook onder 2.4). Het opnieuw kiezen voor hetzelfde instrument van de categoriale bijzondere bijstand scheidt voor inwoners ook duidelijkheid.

Het afgelopen jaar is namelijk via communicatie- en voorlichtingscampagnes intensief ingezet op bekendheid van het instrument richting mensen. De eenmalige energietoeslag in 2022 kent een zeer hoog bereik van circa 90% bereik in de vier grootste steden (peildatum oktober 2022). Hieruit kan worden afgeleid dat het leeuwendeel van doelgroep, al dan niet met hulp van vrijwilligersorganisaties of netwerk, de energietoeslag heeft ontvangen.

Beleidsvrijheid voor gemeenten

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

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

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

In het kader van de bijzondere bijstand, en dus ook in het kader van deze eenmalige energietoeslag, is de gemeente bevoegd om zelf de draagkracht vanuit inkomen en vermogen te bepalen. Overeenkomstig het beleid in 2022¹³ hoeven gemeenten ook in 2023 geen rekening te houden met de vermogenspositie van huishoudens.

¹³ Kamerstukken II 2021/22, 35925-XV, nr. 84.

2.1.1 Doelgroep

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

Uit de uitvoering van de energietoeslag van 2022 blijkt dat gemeenten veelal een inkomensgrens van 120% of 130% van het sociaal minimum hanteren.¹⁴

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

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

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

2.1.2 Uitzonderingen

In tegenstelling tot de energietoeslag voor 2022 kiest de regering er bij dit wetsvoorstel voor om de doelgroep voor de eenmalige energietoeslag 2023 wettelijk verder af te bakenen. In 2022 is niet voor een wettelijke uitzondering gekozen, maar werd gemeenten geadviseerd om enkele categorieën uit te sluiten van de energietoeslag.

¹⁴ Divosa, Energietoeslag: bereik en uitvoering, september 2022, De Volkskrant, Grote verschillen tussen gemeenten bij energietoeslag, 10 oktober 2022.

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

De volgende categorieën worden in dit wetsvoorstel uitgesloten van de eenmalige energietoeslag 2023 voor huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum: dak- en thuislozen, jongeren tot 21 jaar en studenten. Deze groepen kunnen elkaar uiteraard deels overlappen. Hierna worden deze uitzonderingen elk afzonderlijk nader toegelicht. Voor studenten is zoals gezegd tegelijkertijd een alternatieve tegemoetkoming energiekosten uitgewerkt. Deze wordt onder 2.2 nader toegelicht.

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

2.1.2.1 Dak- en thuislozen

De regering stelt voor om dak- en thuislozen uit te sluiten van de eenmalige energietoeslag in 2023 voor huishoudens met een inkomen op of vlak boven het sociaal minimum. Het gaat hierbij om mensen zonder vaste woonplaats of verblijfplaats. De reden hiervoor is dat dak- en thuislozen door het ontbreken van een vaste verblijfsplaats niet geconfronteerd worden met energiekosten. Dit geldt ook voor mensen die een (vast) briefadres hebben, ook dan ontbreken energiekosten. Om die reden is geen sprake van strijd met het gelijkheidsbeginsel; er is geen sprake van gelijke gevallen.

2.1.2.2 Jongeren tot 21 jaar

De regering stelt voor om jongeren tot 21 jaar uit te sluiten van de eenmalige energietoeslag in 2023 voor huishoudens met een inkomen op of vlak boven het sociaal minimum. Op grond van het Burgerlijke Wetboek (artikel 1:395a) hebben ouders een wettelijke onderhoudsplicht voor meerderjarige kinderen die jonger zijn dan 21 jaar. Dit werkt ook door in de Participatiewet (artikel 12). Op grond van die bepaling heeft een jongere van 18, 19 of 20 jaar geen recht op bijzondere bijstand als de ouders aan de kosten kunnen bijdragen. Als deze jongeren bijzondere bijstand aanvragen, moeten gemeenten dus steeds toetsen of zij geen beroep op hun ouders kunnen doen.

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

jongere geen beroep kan doen op de ouders. Dat zou leiden tot grote uitvoeringslasten bij gemeenten.

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

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

2.1.2.3 Studenten

De regering stelt voor om studenten als groep uit te sluiten van de eenmalige energietoeslag voor huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum. Tegelijkertijd stelt de regering voor om voor 2023 een separate, eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten voor studenten te bieden, aansluitend bij de politieke uitgangspunten en systematiek van de studiefinanciering. Deze vormen de meest geëigende basis voor een regeling voor studenten, die bovendien uitvoeringstechnisch haalbaar is. Op deze manier blijft de energietoeslag voor huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum voor gemeenten uitvoerbaar. Gemeenten worden in staat gesteld om de grote groep minima die een energietoeslag nodig heeft, snel en effectief te bedienen met een ambtshalve verstrekking van de eenmalige energietoeslag voor minima. Gemeenten geven aan een tegemoetkoming aan studenten niet te kunnen uitkeren in verband met de grote uitvoeringslast die dit met zich meebrengt, nu iedere aanvraag individueel getoetst moet worden. Behandeling van individuele aanvragen kost veel tijd. De andere taken van gemeenten zouden daardoor in het gedrang komen. Daarom regelt het voorgestelde artikel 35, vijfde lid, dat de eenmalige energietoeslag voor 2023 op studenten¹⁵ niet van toepassing is. Het alternatief voor studenten, de eenmalige tegemoetkoming, is uitgewerkt onder 2.2.

2.2 Eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor uitwonende studenten met een aanvullende beurs

Dit wetsvoorstel voorziet voor 2023 in een separate eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten voor studenten, aansluitend bij de uitgangspunten en systematiek van de studiefinanciering. Die vormen de meest geëigende basis om ook voor studenten een passende regeling te treffen. Hiermee borgt de regering dat de middelen terecht komen bij die groepen die de ondersteuning het meest nodig hebben. Uitgangspunt van het studiefinancieringsstelsel is een gedeelde verantwoordelijkheid van niet alleen de overheid, maar ook de student zelf en diens ouders. Daarbij is het nooit de filosofie geweest, en dat is het ook nu niet, om studenten vanuit de overheid zodanig te ondersteunen dat zij schuldenvrij kunnen studeren. Een ouderlijke bijdrage, lenen, werken of een combinatie hiervan zijn en blijven het uitgangspunt.

¹⁵ Personen die in aanmerking komen voor studiefinanciering als bedoeld in artikel 3.1 eerste en tweede lid van de Wet studiefinanciering 2000.

Studeren wordt gezien als een investering die zich in de meeste gevallen vertaalt in een aanzienlijk hoger inkomen op latere leeftijd.

De drie inkomstenbronnen (overheid, student zelf, ouders) dienen de student in staat te stellen om een studie te kunnen volgen en afronden. Dit beeld wordt in de praktijk ook door het Nibud bevestigd.¹⁶ De regering is van mening dat ook de gestegen energiekosten vanuit deze drie inkomstenbronnen gezamenlijk moeten worden bekostigd en niet uitsluitend door de overheid. Van studenten wordt verwacht dat zij een deel van de extra kosten voorts zelf opvangen door (meer) te gaan werken, lenen of een combinatie daarvan. En tot slot wordt ook van ouders verwacht dat zij een bijdrage leveren.

Voor die studenten wier de ouders naar verwachting deze bijdrage niet kunnen leveren, wil de regering een eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten bieden, mede gelet op het advies van de Afdeling advisering Raad van State over dit wetsvoorstel en de rechterlijke uitspraken over de energietoeslag.¹⁷ Deze tegemoetkoming richt zich op studenten die een aanvullende beurs ontvangen, omdat deze – gebaseerd op het inkomen van de ouders – wordt verstrekt aan die studenten waarvan ouders niet (volledig) in staat zijn de ouderlijke bijdrage te leveren.¹⁸ Voorts richt de regering zich hierbij uitsluitend op uitwonende studenten, omdat thuiswonende studenten in de regel niet zelf de energiekosten betalen. De keuze voor het ondersteunen van uitwonende studenten wiens ouders niet of minder kunnen bijdragen voorkomt grootschalige overcompensatie.

De eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten 2023 voor studenten is een gift (geen lening). Dit komt als maatregel aanvullend op de al eerder voorziene tijdelijke ophoging van de basisbeurs voor uitwonenden met 164 euro per maand gedurende het studiejaar 2023-2024, waarmee zij worden tegemoetgekomen voor de gestegen lasten.¹⁹ Veel studenten profiteren daarnaast ook van de verhoging van de zorgtoeslag voor het jaar 2023 en de verhoging van het wettelijk minimumloon (en daarmee samenhangend het sociaal minimum) met 10%, die per 1 januari 2023 is ingegaan. Daarnaast is de *Regeling tijdelijke tegemoetkoming blokaansluiting* in werking getreden. Deze regeling richt zich op huishoudens met een blokaansluiting die onvoldoende tot geen voordeel ontvangen onder het prijsplafond. Hierbij wordt ook gekeken naar compensatie voor onzelfstandige wooneenheden, zoals kamers in een studentenhuus.

Gezocht is naar een invulling waarbij de eenmalige tegemoetkoming voor de aldus afgebakende groep studenten zo laagdrempelig mogelijk en zo generiek mogelijk kan worden uitgekeerd, dat wil zeggen een tegemoetkoming zonder individuele afweging, die ambtshalve kan worden verstrekt. Dit bleek in de vorm van een eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten voor studenten, te verstrekken door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan uitwonende studenten met een aanvullende beurs, uit te voeren door de Dienst Uitvoering Onderwijs.

¹⁶ Nibud studentenonderzoek 2021.

¹⁷ ECLI:NL:RBAMS:2023:726, ECLI:NL:RBMNE:2023:1716, ECLI:RBGEL:2022:4263.

¹⁸ Nibud (2022), Rapport toereikendheid basisbeurs.

¹⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36200, nr. 1, Nota over de toestand van 's rijks financiën Investeren in nu en later, d.d. 20 september 2022.

De regering acht dit de meest aangewezen manier om de eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor studenten voor 2023 tijdig uit te keren. Anders dan gemeenten beschikt de Dienst Uitvoering Onderwijs als uitvoeringsorganisatie over de benodigde gegevens van de doelgroep studenten en kan op basis van de beschikbare data op de peildatum voor het recht op de tegemoetkoming (vanaf studiejaar 2023-2024) selecteren op basis van de generieke criteria "toekenning van een basisbeurs voor een uitwonende student" en "toekenning van een aanvullende beurs". Hierdoor is ambtshalve toekenning mogelijk, zodat geen aanvraag nodig is en de tegemoetkoming automatisch kan worden uitgekeerd aan studenten die tot de doelgroep behoren. Genoemde studenten hoeven de tegemoetkoming dus niet aan te vragen. Wel geldt voor het kunnen ontvangen van de basisbeurs en de aanvullende beurs dat een student deze (eenmalig) handmatig aanvraagt.²⁰

De tegemoetkoming van studenten houdt zo rekening met het doenvermogen van de doelgroep, door de gevraagde handelingen van de studenten zo minimaal mogelijk te houden. Dit beperkt de uitvoeringslasten voor de Dienst Uitvoering Onderwijs en de administratieve lasten voor de ontvangers.

2.2.1 Doelgroep

De regering kiest ervoor om de eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor studenten te laten aansluiten bij het criterium van een *aanvullende beurs*, waarmee het inkomen van de ouders (dat ten grondslag ligt aan de veronderstelde mogelijkheid van een ouderlijke bijdrage) wordt gehanteerd als criterium, en niet het eigen inkomen van de student. Hiermee wordt beoogd de tegemoetkoming te verstrekken aan die studenten die minder of geen beroep kunnen doen op een ouderlijke bijdrage.

Ook is ervoor gekozen de eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor studenten alleen te verstrekken aan uitwonende studenten met recht op een basisbeurs en een aanvullende beurs. Met de herinvoering van de basisbeurs in het Hoger Onderwijs (HO) per 1 september 2023 en geven studenten bij de Dienst Uitvoering Onderwijs aan of zij uitwonend zijn. Het wetsvoorstel hiertoe is op 6 juni 2023 door de Eerste Kamer aangenomen. Hiermee zal dit gegeven bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (weer) bekend zijn voor zowel studenten in het HO en het Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO) en is uitvoering van de eenmalige tegemoetkoming voor studenten door de Dienst Uitvoering Onderwijs een mogelijkheid geworden.

De *peildatum* voor de bepaling van het recht op de eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor studenten is 1 oktober 2023. Deze datum ligt kort na het begin van het studiejaar 2023-2024. De ambtshalve toekenning van de tegemoetkoming geldt ook voor studenten die in het studiejaar 2023-2024 tot en met 31 juli 2024 met terugwerkende kracht een uitwonende basisbeurs en een aanvullende beurs hebben aangevraagd en ontvangen, mits zij daarop recht hebben op de peildatum oktober 2023. Deze studenten hoeven de tegemoetkoming dus niet aan te vragen.

Legitimiteit

In combinatie met de ophoging van de basisbeurs voor uitwonende studenten en de eerder genomen koopkrachtmaatregelen van het kabinet, biedt deze eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor studenten een redelijk alternatief voor de energietoeslag die wordt geboden aan sociale minima.

²⁰ In de aanvraagschermen van DUO voor studiefinanciering staat de aanvullende beurs thans automatisch 'aangevinkt' als de student een basisbeurs aanvraagt. Wenst de student geen aanvullende beurs, dan kan de student dit aanpassen.

Het gemaakte onderscheid tussen sociale minima en studenten heeft tot doel om grootschalige overcompensatie van studenten te voorkomen bij een efficiënte uitvoering van de energietoeslag en de eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten voor studenten. Zoals hierboven beschreven is voor wat betreft het levensonderhoud van studenten een gedeelde verantwoordelijkheid van de overheid, de student zelf en diens ouders het uitgangspunt van het studiefinancieringsstelsel. Deze eenmalige tegemoetkoming energiekosten richt zich op studenten die een aanvullende beurs ontvangen, omdat deze – gebaseerd op het inkomen van de ouders – wordt verstrekt aan die studenten wier ouders niet (volledig) in staat zijn de ouderlijke bijdrage te leveren. De tegemoetkoming is gericht op uitwonende studenten, omdat thuiswonende studenten in de regel niet zelf de energiekosten betalen.

Doelmatigheid

Het onderscheid tussen sociale minima en studenten is doelmatig, omdat de keuze voor het ondersteunen van uitwonende studenten wier ouders niet of minder kunnen bijdragen grootschalige overcompensatie voorkomt en de regeling uitvoerbaar houdt. De regering heeft gezocht naar een invulling waarbij de eenmalige uitkering voor de afgebakende groep studenten zo laagdrempelig mogelijk en zo generiek mogelijk kan worden uitgekeerd, dat wil zeggen een tegemoetkoming zonder individuele afweging, die ambtshalve kan worden verstrekt. DUO kan de grote groep van studenten met een uitwonende basisbeurs en een aanvullende beurs snel en effectief bedienen met een ambtshalve verstrekking van de eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor studenten.

Proportionaliteit

De regering acht het gemaakte onderscheid proportioneel. De keuze om studenten uit te sluiten van de energietoeslag 2023 in het voorgestelde artikel 35, vijfde lid, van de Participatiewet, is gemaakt vanuit het belang om snel een zeer groot aantal belanghebbenden duidelijkheid te geven over de aanspraak op energietoeslag, in samenhang met het belang dat publieke middelen zoveel mogelijk op de juiste plaats terechtkomen. Om dat te bereiken is in de werkingssfeer van de energietoeslag een grofmazig onderscheid aangebracht en de hierboven toegelichte tegemoetkoming voor uitwonende studenten met een aanvullende beurs uitgewerkt.

2.2.2 Uitzonderingen

2.2.2.1 Thuiswonende studenten

Ongeveer de helft van de studenten woont nog thuis bij de ouders en heeft dus geen eigen energierekening²¹. Het zou voorbijstreven aan het doel van dit wetsvoorstel om ook aan studenten die niet hun eigen energiekosten betalen, een eenmalige tegemoetkoming voor energiekosten uit te keren. Er is dus geen sprake van gelijke gevallen en daarom ook geen strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Overigens blijkt dat thuiswonende studenten over het algemeen goed rond kunnen komen van de basisbeurs, ook na de hoge inflatie. Dit beeld wordt door het Nibud gedeeld.²²

²¹ Landelijke monitor studentenhuysvesting 2022 (Kences).

²² Nibud studentenonderzoek 2021.

Voor thuiswonende studenten geldt dat zij minder geraakt worden door stijgende prijzen, en het huishouden waarvan zij deel uitmaken kan doorgaans profiteren van andere koopkrachtmaatregelen.

2.2.2.2 Studenten zonder aanvullende beurs

Uitwonende studenten met basisbeurs, maar zonder aanvullende beurs hebben over het algemeen een voldoende financiële positie. Voor wat betreft deze groep studenten wordt verondersteld dat zij een beroep kunnen doen op hun ouders als zij vanwege hoge energiekosten in financiële problemen dreigen te raken. Wanneer verder naar de financiële positie van deze groep studenten wordt gekeken, geldt dat zij gemiddeld genomen met een bijbaan van 12 uur per week voldoende financiële middelen hebben, zonder dat ze daarnaast nog een lening hoeven aan te gaan.²³ Overigens profiteert deze groep studenten wel van de tijdelijke verhoging van de basisbeurs voor uitwonenden gedurende het studiejaar 2023-2024. Gelet op het bovenstaande acht de regering het gerechtvaardigd aan deze groep studenten geen eenmalige tegemoetkoming energiekosten te verstrekken, omdat zij niet tot de doelgroep van dit wetsvoorstel behoren.

2.2.2.3 Studenten met alleen een rentedragende lening (geen recht meer op basisbeurs of aanvullende beurs)

De eenmalige tegemoetkoming energiekosten wordt verstrekt aan uitwonende studenten met een basisbeurs en een aanvullende beurs. Daarmee wordt de tegemoetkoming in het huidige wetsvoorstel niet verstrekt aan studenten die langer over hun studie doen dan de nominale duur van hun studie, omdat zij geen recht meer hebben op een basisbeurs en een aanvullende beurs. Deze studenten kunnen nog wel gebruik maken van de mogelijkheid van een rentedragende lening. Van deze groep studenten beschikt de Dienst Uitvoering Onderwijs niet over aanvullende gegevens zoals uit-/thuiswonend of wel/geen recht op aanvullende beurs, omdat deze gegevens voor de toekenning van de lening niet relevant zijn. Het is daarmee voor de Dienst Uitvoering Onderwijs niet mogelijk deze groep ambtshalve een tegemoetkoming toe te kennen.

Ook is over deze groep onvoldoende informatie beschikbaar om op dit moment te kunnen bepalen of het wenselijk en uitvoerbaar is om ook deze studenten een eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten te verstrekken. Deze groep is daarom niet geadresseerd in het wetsvoorstel. Alles is erop gericht om zo snel als mogelijk deze groep studenten in kaart te krijgen en te bezien of het wenselijk, passend en uitvoerbaar is om deze studenten een eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten te verstrekken.

2.2.2.4 Peildatum

De peildatum voor de bepaling van het recht op de eenmalige tegemoetkoming energiekosten is 1 oktober 2023. Deze datum ligt kort na het begin van het studiejaar 2023-2024. Studenten die later in het studiejaar hun basisbeurs en aanvullende beurs stopzetten en/of stoppen met hun studie, ontvangen de tegemoetkoming dus ook, als zij op peildatum 1 oktober 2023 voldeden aan de criteria.

²³ Nibud (2022), Rapport toereikendheid basisbeurs.

De ambtshalve toekenning van de tegemoetkoming geschiedt tot het einde van het studiejaar 2023-2024. Dat wil zeggen dat de Dienst Uitvoering Onderwijs tot en met juli 2024 periodiek het bestand actualiseert en toetst of er studenten met terugwerkende kracht alsnog recht hebben op de tegemoetkoming (met peildatum van 1 oktober 2023). Op deze manier ontvangen ook uitwonende studenten die met terugwerkende kracht de basisbeurs en aanvullende beurs hebben aangevraagd en toegekend gekregen, alsnog de tegemoetkoming, zonder dat zij deze apart hoeven aan te vragen. Dit is ook de reden waarom niet zal worden voorzien in een aanvraagprocedure.

2.2.3 Bedrag eenmalige tegemoetkoming energiekosten studenten

De hoogte van de eenmalige tegemoetkoming energiekosten 2023 voor uitwonende studenten met een aanvullende beurs zal bij ministeriële regeling worden vastgesteld. De reden daarvoor is dat de precieze omvang van de groep nog niet vaststaat. Bij het vaststellen van het bedrag zal onder meer gekeken worden naar de specifieke situatie voor studenten.

2.3 Vormgeving in de Participatiewet

Zoals gezegd, stelt de regering voor om het verstrekken van de eenmalige energietoeslag voor huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum en het verstrekken van de eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor studenten mogelijk te maken met een wijziging van de Participatiewet.

Eenmalige energietoeslag voor huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum

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 al bestaande stelsel van de Participatiewet. In dit verband wijst de regering op de regelgeving over 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.

Op grond van artikel 31, tweede lid, onderdeel o, van de Participatiewet wordt de ontvangst van de eenmalige energietoeslag niet 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. Dat betekent dat de ontvangst van de eenmalige energietoeslag voor een bijstandsgerechtigde niet leidt tot een verlaging van de uitkering, omdat dit het doel van de eenmalige energietoeslag teniet zou doen. Omdat de eenmalige energietoeslag een vorm van bijzondere bijstand is, is op grond van artikel 46, tweede lid, van de Participatiewet reeds geregeld dat de eenmalige energietoeslag niet vatbaar is voor beslag.

Eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor studenten

Ook voor studenten met een basisbeurs uitwonend en een aanvullende beurs wordt een voorziening in de Participatiewet getroffen, in de vorm van een eenmalige tegemoetkoming voor energiekosten. Deze tegemoetkoming wijkt op verschillende punten wezenlijk af van de overige voorzieningen in de Participatiewet. Bijvoorbeeld waar het gaat om de uitvoerder, kring der rechthebbenden en de systematiek van toekenning. De regering heeft hier desondanks bij hoge uitzondering toch voor gekozen voor vormgeving in de Participatiewet, vanwege de noodzaak om op korte termijn in deze tegemoetkoming te kunnen voorzien. Omdat deze bepaling afwijkt van de bestaande systematiek van de Participatiewet, wordt deze in een apart hoofdstuk 7b opgenomen. De artikelen van de Participatiewet zijn voor een belangrijk deel niet van toepassing op deze tegemoetkoming, omdat de tegemoetkoming geen bijstand betreft en deze niet door het college van burgemeester en wethouders wordt verstrekt. Voor de artikelen 76 tot en met 78 wordt zekerheidshalve expliciet geregeld dat deze niet van toepassing zijn op de tegemoetkoming. Omdat bij het bepalen van de doelgroep gebruik wordt gemaakt van begrippen uit de Wet studiefinanciering 2000, wordt waar mogelijk naar die wet verwezen.

De regering stelt voor om artikel 31, tweede lid, onderdeel o, van de Participatiewet uit te breiden met de eenmalige tegemoetkoming voor energiekosten voor studenten. Hoewel er niet veel studenten zullen zijn die aanspraak maken op algemene bijstand acht de regering het wenselijk om deze tegemoetkoming en de energietoeslag op dit punt hetzelfde te behandelen.

Verder wordt artikel 46, tweede lid, van de Participatiewet van overeenkomstige toepassing verklaard op de eenmalige tegemoetkoming voor energiekosten. Daarmee is deze tegemoetkoming, net als de energietoeslag, niet vatbaar voor beslag.

2.4 Ambtshalve vaststellen

2.4.1 Ambtshalve toekenning door gemeenten van de eenmalige energietoeslag 2023 voor huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum

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

Een eerste verkenning naar de uitvoering van de energietoeslag in 2022 liet zien dat gemeenten ongeveer 40% van de energietoelagen ambtshalve verstrekten en 60% op aanvraag.²⁴ Gemeenten zullen naar verwachting in 2023 een groter deel ambtshalve kunnen verstrekken, omdat ze gebruik kunnen maken van de gegevens van de doelgroep van 2022. Naast dat het ambtshalve verstrekken klantvriendelijk is, gaat dit ook gepaard met de minste uitvoeringskosten voor gemeenten.

²⁴ Divosa, Energietoeslag: uitvoering en bereik, september 2022.

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

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

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

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

2.4.2 Ambtshalve toekenning door minister van de eenmalige tegemoetkoming energiekosten studenten

De eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor de doelgroep van uitwonende studenten met een basisbeurs en een aanvullende beurs (zoals genoemd onder 2.2) zal *uitsluitend ambtshalve* door de minister worden verstrekt. De Dienst Uitvoering Onderwijs zal dit in mandaat namens de minister uitvoeren. Zoals in paragraaf 2.2 is toegelicht, beschikt de Dienst Uitvoering Onderwijs met de herinvoering van de basisbeurs over alle gegevens die vereist zijn voor het uitkeren van de tegemoetkoming, en een aanvraag is daarom niet nodig. Er is sprake van een eenmalige tegemoetkoming in de vorm van een gift.

De peildatum voor ambtshalve toekenning is 1 oktober 2023. Tegelijkertijd kunnen studenten gedurende het hele studiejaar 2023-2024 met terugwerkende kracht een aanvraag voor de studiebeurs doen.

Dit betekent dat de Dienst Uitvoering Onderwijs tot augustus 2024 periodiek het bestand actualiseert en toetst of er studenten met terugwerkende kracht recht hebben op de tegemoetkoming (met peildatum van 1 oktober 2023). Aan uitwonende studenten die tussen 1 oktober 2023 en 31 juli 2024 met terugwerkende kracht de basisbeurs en de aanvullende beurs hebben aangevraagd en toegekend gekregen, wordt alsnog de tegemoetkoming ambtshalve verstrekt.

2.5 Bevorderen uniforme uitvoering

Zoals hiervoor aangegeven, betekent het feit dat de eenmalige energietoeslag voor huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum onderdeel uitmaakt van de bijzondere bijstand, dat gemeenten beleidsvrijheid hebben ten aanzien van de vormgeving ervan. De gemeentelijke beleidsvrijheid ten aanzien van de formulering van de doelgroep bevordert het doel van het wetsvoorstel, namelijk een snelle ondersteuning van huishoudens die als gevolg van de sterk gestegen energieproblemen in de financiële problemen dreigen te raken. Gemeenten kunnen op deze wijze bij de formulering van de doelgroep aansluiten bij doelgroep van de bijzondere bijstand en het lokale 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. In 2022 bleek dat de gemeentelijke uitvoering voor wat betreft de onderkant van de inkomensgrens (vrijwel alle gemeenten hanteerden een grens vanaf 120% van het sociaal minimum) en de vermogenstoets redelijk uniform was. Wel ontstonden op andere terreinen verschillen. Zo koos 20% van de gemeenten voor een hogere inkomensgrens dan 120%, meestal 130%.²⁵ De regering hecht eraan dat het wetsvoorstel zoveel mogelijk uniform wordt uitgevoerd, ook gezien de landelijke aard van de huidige energieproblematiek. Om die reden zal het kabinet samen met de VNG en Divosa, net als in 2022, een uniforme uitvoering zoveel mogelijk bevorderen door het opstellen van (niet-bindende) richtlijnen ten aanzien van de doelgroep en het uit te keren bedrag. Met deze richtlijnen wil de regering bevorderen dat in ieder geval huishoudens met een inkomen tot circa 120% van het sociaal minimum in aanmerking komen voor de eenmalige energietoeslag, waarbij het richtbedrag voor de hoogte van de toe te kennen eenmalige energietoeslag – op grond van het verwachte aantal van circa 1.000.000 toekenningen en de budgettaire randvoorwaarden – wordt gesteld op 800 euro per huishouden. Tegelijkertijd hebben gemeenten beleidsvrijheid en kunnen zij hun eigen keuzes en afwegingen maken, afgestemd op de situatie in hun eigen gemeente.

In 2023 worden op twee momenten de uitvoering en eerste effecten van de energietoeslag gemonitord. De eerste meting heeft begin 2023 plaatsgevonden en richtte zich met name op de uitvoering in 2022. Lessen en goede voorbeelden hieruit zullen worden verwerkt in de Handreiking eenmalige energietoeslag. De tweede meting zal zich richten op de eerste bevindingen ten aanzien van de uitvoering van de toeslag van 2023.

²⁵ Divosa, Energietoeslag: bereik en uitvoering, september 2022, De Volkskrant, Grote verschillen tussen gemeenten bij energietoeslag, 10 oktober 2022.

De eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor studenten is een landelijke regeling van de minister, uitgevoerd door de Dienst Uitvoering Onderwijs. Studenten die tot de doelgroep van de eenmalige tegemoetkoming energiekosten behoren, krijgen ambtshalve het bedrag verstrekt. De regeling is centraal belegd, wat een uniforme uitvoering van de eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor studenten bevordert.

2.6 Onbelaste verstrekking

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

Huishoudens die moeten rondkomen van een inkomen op of net boven het sociaal minimum, zijn vaak ook afhankelijk van andere inkomensafhankelijke regelingen van de overheid. De eenmalige energietoeslag 2023 wordt verstrekt als onbelaste uitkering. Dit betekent dat de energietoeslag niet meetelt als inkomen en er geen gevolgen zijn voor inkomensgrenzen van andere fiscale regelingen. Voor vermogensgrenzen van toeslagen ligt dit genuanceerder. Als de energietoeslag op de spaarrekening is gezet, in afwachting van de eindrekening, kan de energietoeslag deel uitmaken van het vermogen. Voor de vermogenstoets van de Participatiewet is de energietoeslag wel uitgezonderd als vermogen. Ook is er voor gemeenten een grondslag om de energietoeslag niet mee te tellen als vermogen, bij het verzoek van kwijtschelding van gemeentelijke belasting en waterschapsbelasting. De energietoeslag is niet uitgezonderd van de vermogenstoets bij de huur- en zorgtoeslag, kindgebonden budget en/of de hoogte van de eigen bijdrage vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz) en Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De vermogensgrenzen voor deze toeslagen liggen relatief hoog. De inschatting is dat in de praktijk hier weinig mensen door worden geraakt. Uit CBS gegevens (2021) blijkt dat ruim twee derde van de lage inkomens geen of nauwelijks vermogen heeft.

Voor de eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor studenten geldt dat deze belastingvrij kan worden verstrekt, omdat ook hier geen sprake is van een periodieke uitkering als bedoeld in afdeling 3.5 van de Wet op de Inkomstenbelasting 2001.

3 Uitkeringslasten en uitvoeringskosten

Het kabinet heeft in de begroting 2023 een bedrag van 900 miljoen euro gereserveerd voor een eenmalige energietoeslag voor huishoudens met een laag inkomen. De 900 miljoen euro voor de eenmalige energietoeslag voor Europees Nederland betreft een ongedeeld bedrag voor de te verstrekken energietoeslagen, aanvullende bijzondere bijstand en de uitvoeringskosten. Het is aannemelijk dat de uitvoering in een deel van de gemeenten efficiënter kan plaatsvinden dan in 2022, omdat er gebruik kan worden gemaakt van ervaring die in 2022 is opgedaan. Het zal echter afhangen van de inrichting van de uitvoeringspraktijk en de gemaakte beleidskeuzes of een efficiëntere uitvoering in 2023 daadwerkelijk mogelijk is. Daarom is in de omvang van het budget geen rekening gehouden met significant lagere uitvoeringskosten dan in 2022.

Studenten ontvangen een eenmalige tegemoetkoming voor gestegen energiekosten via de Dienst Uitvoering Onderwijs. De hoogte van de tegemoetkoming en de omvang van de doelgroep worden nog preciezer uitgewerkt. De hoogte van de tegemoetkoming wordt via een ministeriële regeling vastgesteld. Uitgangspunt is dat studenten een redelijke tegemoetkoming ontvangen. Op dit moment is in totaal € 65 miljoen op de SZW-begroting gereserveerd voor de ondersteuning aan studenten.

4 Financiering en verantwoording uitvoering

4.2 Middelen gemeenten t.b.v. eenmalige energietoeslag 2023

In 2022 zijn de middelen voor de energietoeslag verdeeld via het cluster minimabeleid van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Per 1 januari 2023 is er een nieuw model om de middelen uit het gemeentefonds te verdelen. Dit nieuwe model kent geen cluster minimabeleid. Daarom is voor 2023 nagedacht over een andere verdeling van de middelen. In 2022 heeft een deel van de gemeenten aangegeven middelen tekort te komen op de energietoeslag. Dit lijkt niet te liggen aan de omvang van het budget, maar aan de verdeelsystematiek. Er zijn ook gemeenten die voldoende hebben of budget over houden. In overleg met VNG en Divosa is besloten om het budget voor de energietoeslag 2023 te verdelen op basis van de CBS-statistiek 'Huishoudens met langdurig laag inkomen < 120% sociaal minimum'. Een gezamenlijke analyse heeft uitgewezen dat deze statistiek de financiële middelen voor de energietoeslag beter verdeelt. Als gevolg van deze aangepaste verdeelsystematiek zullen de middelen in 2023 niet meer via de algemene uitkering, maar via een decentralisatie-uitkering verdeeld worden. Hiermee behouden gemeenten dezelfde beleidsvrijheid als in 2022, en ook hoeven gemeenten zich hierdoor niet over hun uitgaven te verantwoorden aan het Rijk. In deze nieuwe verdeling zal ook de € 500 miljoen die eind 2022 via de algemene uitkering is verdeeld worden meegewogen.

Via de decentralisatie-uitkering wordt de beschikbare € 900 miljoen voor de energietoeslag 2023 verdeeld over gemeenten. In een bestuurlijk overleg met VNG is besloten om een deel van dit budget in te zetten om verdeelproblematiek uit het jaar 2022 mee op te lossen. Daarnaast is € 32,5 miljoen van de € 900 miljoen gereserveerd voor het geval in 2023, ondanks de verbeterde verdeelsystematiek, wederom een verdeelprobleem optreedt.

4.2 Middelen Dienst Uitvoering Onderwijs t.b.v. eenmalige tegemoetkoming energiekosten studenten

Met de Dienst Uitvoering Onderwijs zal vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een dienstverleningsovereenkomst worden afgesloten. Hierin worden afspraken gemaakt over de verstrekking van en dienstverlening omtrent de eenmalige tegemoetkoming energiekosten studenten. Daarnaast worden afspraken gemaakt over uitvoeringskosten van de dienstverlening en verstrekking van tegemoetkomingen.

5 Verhouding tot hoger recht

Gelijkheidsbeginsel

In de paragrafen 2.1.2 en 2.2 is ingegaan op de voorgestelde (wettelijke) uitzonderingen. Dit zijn de categorieën waarvoor de bevoegdheid om een eenmalige energietoeslag voor 2023 toe te kennen niet geldt, of die geen eenmalige tegemoetkoming voor energiekosten zullen ontvangen.

In die paragrafen is ook ingegaan op de verhouding tot het gelijkheidsbeginsel, met als conclusie dat geen sprake is van strijd met het gelijkheidsbeginsel. Voor de inhoudelijke analyse wordt naar die paragrafen verwezen.

Internationale aspecten

Het wetsvoorstel is getoetst op internationale aspecten. Mede in verband met de aansluiting bij de Participatiewet en de lokale beleidsruimte is net als voor 2022 de conclusie dat er geen gevolgen zijn voor export. De bijstand valt namelijk niet onder de reikwijdte van verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.²⁶ Ook de tegemoetkoming voor studenten valt niet onder de reikwijdte van de verordening.

Gegevensverwerking in het kader van de ambtshalve verstrekking

Als de gemeente ambtshalve de eenmalige energietoeslag voor huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum verstrekt, vereist dit verwerking van persoonsgegevens, zoals naam, adres, woonplaats en inkomensgegevens. Gemeenten maken bij het toekennen van de eenmalige energietoeslag gebruik van gegevens over de door hen vast te stellen doelgroep. Die doelgroep bestaat onder meer 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 Participatiewet en de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) bieden de wettelijke grondslagen voor het college van burgemeester en wethouders, waarmee zij de beschikbare informatie kunnen gebruiken om de eenmalige energietoeslag voor 2023 ambtshalve toe te kennen. Concreet betreft het de artikelen 33, achtste en negende lid, en 62 in samenhang met 9 van de Wet SUWI, en de artikelen 53a, eerste lid, en 64 in samenhang met de voorgestelde wijziging van artikel 35 van de Participatiewet. Op basis daarvan kan het college voor de doelgroep van de eenmalige energietoeslag de benodigde persoonsgegevens opvragen uit met name de polisadministratie van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en uit de basisregistratie personen. In die polisadministratie zijn onder meer gegevens opgenomen over de arbeidsverhouding en uitkeringsverhouding van met name werknemers, waaronder begrepen het loon.

Een belangrijk deel van de huishoudens dat in 2023 in aanmerking komt voor de eenmalige energietoeslag, heeft deze ook in 2022 ontvangen. Gemeenten kunnen daarvoor de gegevens uit 2022 als startpunt gebruiken en laten toetsen bij het Inlichtingenbureau. Dat kan met behulp van de informatiedienst 'Inkomens- en vermogenstoets categoriale bijzondere bijstand' van het Inlichtingenbureau. De bovenstaande conclusie over huishoudens die in 2022 een eenmalige energietoeslag ontvangen, geldt eveneens voor huishoudens met een door de gemeente verstrekte minimumuitkering. Huishoudens met een laag inkomen kunnen ook om andere redenen bij de gemeente in beeld zijn. Voorbeelden zijn huishoudens waarvan gemeentelijke belastingen zijn 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 energietoeslag aan te merken, kunnen zij ook daarvoor gebruik

²⁶ 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)

maken van de in de vorige alinea genoemde informatiedienst van het Inlichtingenbureau.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.4, weten gemeenten bijvoorbeeld welke inwoners AIO-gerechtigd zijn, maar niet wat hun bankrekeningnummers zijn. Artikel 64, eerste lid, onderdeel b, van de Participatiewet biedt het college een grondslag om de SVB te verzoeken deze informatie te verstrekken.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de gemeente ook gegevens verwerkt als een eenmalige energietoeslag wordt verstrekt op aanvraag. De aanvrager verstrekt in dat geval de voor dat besluit benodigde gegevens op grond van artikel 17 van de Participatiewet, voor zover die gegevens niet al beschikbaar zijn in de polisadministratie of de basisregistratie personen.

Voor de tegemoetkoming voor studenten op grond van het voorgestelde artikel 78^{ee} zijn gegevens nodig die beschikbaar zijn in de systemen van de Dienst Uitvoering Onderwijs. Daartoe bepaalt het voorgestelde artikel 78^{ee}, zesde lid, Participatiewet welke persoonsgegevens van de student, die de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap beschikbaar heeft ter uitvoering van de Wet studiefinanciering 2000, verwerkt kunnen worden door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dat zijn contactgegevens, identificerende gegevens, bankrekeningnummer en het gegeven of aan een student een aanvullende beurs en een basisbeurs voor een uitwonende student is toegekend. Door te werken met de gegevens of al dan niet een uitwonende basisbeurs is toegekend en of al dan niet een aanvullende beurs is toegekend, behoeft de onderliggende gegevensverwerking niet plaats te vinden (o.a. de verwerking van het inkomen van de ouders om de aanvullende beurs mee te kunnen berekenen en de adresvergelijking met de ouders om uitwonendheid te kunnen bepalen). Bijzondere categorieën van persoonsgegevens kunnen niet worden verwerkt voor de uitvoering van de tegemoetkoming voor studenten.

Doordat deze tegemoetkoming in mandaat door de Dienst Uitvoering Onderwijs zal worden uitgevoerd, blijven de gegevens in één hand. De verwerking vindt alleen plaats onder verantwoordelijkheid van een andere minister dan het geval is bij de studiefinanciering.

Het bovenstaande betekent dat gegevens waarover de Dienst Uitvoering Onderwijs voor het toekennen van studiefinanciering beschikt, gebruikt worden voor een ander doel, namelijk het toekennen van een eenmalige tegemoetkoming voor energiekosten. Deze tegemoetkoming is begunstigend. Het alternatief zou zijn om een aanvraagprocedure voor alle studenten in te richten, waarbij studenten worden gevraagd de benodigde informatie zelf aan te leveren. Dit zou een onnodige verhoging van de regeldruk veroorzaken voor studenten en een onuitvoerbare werklast voor de Dienst Uitvoering Onderwijs opleveren. Daarom wordt het gebruik van gegevens voor het toekennen van de tegemoetkoming noodzakelijk en proportioneel geacht. Om de integriteit en vertrouwelijkheid van persoonsgegevens te waarborgen, zijn passende technische maatregelen genomen. Dat wordt in dit geval georganiseerd door deze tegemoetkoming in mandaat en met machtiging uit te laten voeren door de ambtenaren van de Dienst Uitvoering Onderwijs die al bevoegd zijn om deze gegevens op grond van de oorspronkelijke bedoeling te verwerken. Daarmee zijn ook de bestaande beveiligingsstandaarden op deze verwerkingen van toepassing. De gevolgen voor de privacy zijn daarmee gewaarborgd. Deze conclusie volgt ook uit de verrichte DPIA scan.

De Autoriteit Persoonsgegevens heeft een spoedadvies uitgebracht. Daarin is aanbevolen limitatief op te sommen welke gegevens verwerkt mogen worden ten behoeve van de uitkering van de tegemoetkoming voor studenten, in plaats van enuntiatief. Dit advies is overgenomen.

6 Regeldruk

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

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

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

De overige huishoudens met een laag inkomen kunnen de eenmalige energietoeslag aanvragen bij hun gemeente. Met deze aanvraag voor de eenmalige energietoeslag zijn voor deze rechthebbenden wel eenmalig administratieve lasten gemoeid, die naar verwachting beperkt zullen zijn. Als de gemeente de vermogenspositie van huishoudens buiten beschouwing laat, en de doelgroep dus uitsluitend formuleert aan de hand van de inkomenspositie, dan kan de aanvrager volstaan met het aanleveren van inkomstenbewijzen. Aanvragers behoeven dus geen energierekeningen te overleggen en ook niet aan te tonen dat zij de energierekening niet kunnen betalen. Per aanvraag gaat het om circa 1,5 uur en daarmee circa 22,50 euro aan administratieve lasten.

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

Wat betreft de eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor studenten, levert dit in de ogen van de regering geen extra regeldruk op voor de Dienst Uitvoering Onderwijs. Dit gelet op het feit dat de eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor studenten uitsluitend ambtshalve wordt verstrekt.

7 Uitvoering

Op grond van het wetsvoorstel krijgen gemeenten de bevoegdheid tot het verstrekken van een eenmalige energietoeslag aan huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum.

De uitbetaling van de energietoeslag voor het jaar 2023 kan plaatsvinden tot en met 30 juni 2024. Daarbij hebben de colleges beleidsvrijheid om zelf te bepalen wanneer binnen die termijn de energietoeslag wordt uitbetaald. De verstrekking van de energietoeslag vindt plaats door middel van een afzonderlijk uitkeringsproces met afzonderlijke beschikkingen, mogelijkheid van bezwaar en beroep en verplichte terugvordering bij fraude.

De gevolgen voor de rechtspraak, en daarmee ook voor gefinancierde rechtsbijstand, zijn naar verwachting beperkt. Voor zover gemeenten in 2022 nog geen voldoende redelijk alternatief voor studenten in een vergelijkbare situatie als andere minima, hebben geboden in 2022, zullen zij dat naar verwachting wel doen in 2023. Afgezien van de beroepszaken die door studenten zijn ingesteld, is in 2022 een gering aantal beroepen ingesteld tegen een afwijzende beschikking omtrent de eenmalige energietoeslag.

De Dienst Uitvoering Onderwijs krijgt de bevoegdheid de eenmalige tegemoetkoming energiekosten studenten te verstrekken met peildatum 1 oktober 2023. Hierbij is opgemerkt dat studenten gedurende het studiejaar 2023-2024 met terugwerkende kracht een aanvraag voor de studiebeurs kunnen doen. Tot en met juli 2024 toetst de Dienst Uitvoering Onderwijs periodiek of er met terugwerkende kracht studenten op 1 oktober 2023 recht hebben op de eenmalige tegemoetkoming. Als studenten met terugwerkende kracht uiterlijk 31 juli 2024 een uitwonende basisbeurs en een aanvullende beurs hebben aangevraagd toegekend gekregen, krijgen zij alsnog de tegemoetkoming verstrekt.

Verkenning uitvoering de Dienst Uitvoering Onderwijs

Aan de Dienst Uitvoering Onderwijs is gevraagd een verkenning uit te voeren op een regeling waarmee wordt beoogd om studenten een eenmalige tegemoetkoming energiekosten toe te kennen en uit te betalen via de Dienst Uitvoering Onderwijs. Waarbij het gaat om een ambtshalve verstrekking aan studenten op basis van de volgende criteria:

- De student heeft recht op een uitwonende basisbeurs en;
- De student heeft daarnaast recht op een aanvullende beurs van € 0,01 of hoger;
- De regeling kent een eenmalige peildatum van 1 oktober 2023;

In de schriftelijke reactie is door de Dienst Uitvoering Onderwijs concluderend gesteld dat de regeling uitvoerbaar is binnen de geschetste kaders van de verkenning. Eind december 2023 kunnen naar verwachting de (eerste) betalingen aan studenten plaatsvinden die aan genoemde eisen voldoen. Het selectie- en uitbetalingsproces zal periodiek worden herhaald, voor de laatste keer in juli 2024.

8 Doeltreffendheid en doelmatigheid

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

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

Het gebrek aan maatwerk betekent ook dat niet alle huishoudens met een financieel probleem als gevolg van de stijging van de energierekening in voldoende mate financieel zullen worden ondersteund met de eenmalige energietoeslag. Deze groep blijft aangewezen op het aanvullende maatwerk via de individuele bijzondere bijstand. Bovendien betekent de inperking tot huishoudens met een laag inkomen dat niet alle huishoudens met een financieel probleem als gevolg van de stijging van de energierekening recht hebben op een eenmalige energietoeslag. Ook deze groep blijft, indien zij aan de gemeentelijke voorwaarden voldoet, aangewezen op het maatwerk via de individuele bijzondere bijstand. De regering erkent dat de meer generieke oplossing niet ideaal is, maar wel de enige, snel uitvoerbare oplossing van een acuut probleem.

Een gerichte tegemoetkoming op aanvraag voor studenten, met individuele toetsing op bijvoorbeeld inkomenscriteria, is vanwege de omvang en complexiteit niet uitvoerbaar gebleken door de Dienst Uitvoering Onderwijs. De regeling is centraal belegd, wat een uniforme uitvoering van de eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor studenten bevordert. Met de herinvoering van de basisbeurs beschikt de Dienst Uitvoering Onderwijs over alle gegevens die vereist zijn voor het uitkeren van de tegemoetkoming, en een aanvraag is daarom niet nodig. De eenmalige tegemoetkoming energiekosten studenten zal uitsluitend ambtshalve worden verstrekt. De met dit wetsvoorstel voorziene separate eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten voor studenten sluit aan bij de uitgangspunten en systematiek van de studiefinanciering. Die vormen de meest geëigende basis om ook voor studenten een passende regeling te treffen. Hiermee borgt de regering dat de middelen terecht komen bij die groepen die de ondersteuning het meest nodig hebben. Ook voor dit onderdeel van het wetsvoorstel geldt dat, vooral gelet op de uitvoeringscomplexiteit, het hier een grofmazige en generieke regeling voor een afgebakende groep studenten betreft, die volgens de regering de meest doeltreffende en doelmatige regeling vormt voor deze doelgroep.

9 Overwogen alternatieven

In het kader van de voorbereiding van de eenmalige energietoeslag voor 2022 zijn verschillende alternatieven onderzocht voor de toekenning van een eenmalige energietoeslag. In paragraaf 9 van de toelichting op dit wetsvoorstel zijn deze alternatieven benoemd.²⁷ Destijds is gekeken naar een vorm van eenmalige energietoeslag op grond van de Participatiewet met een wettelijk voorgeschreven doelgroep. Deze vorm doet weliswaar meer recht aan de rechtsgelijkheid van betrokkenen en doelmatigheid van de middelen, maar is een te grote opgave voor gemeenten gebleken, omdat deze niet in alle gevallen de aansluiting bij het lokale

²⁷ Kamerstukken II 2021/22, 36057, nr. 3, par. 9

gemeentelijk minimabeleid mogelijk maakt. Ook is gekeken of het mogelijk is om een ministeriële regeling te maken, gebaseerd op de Kaderwet SZW-subsidies. Dat is niet mogelijk gebleken, gelet op de wens om de uitvoering aan gemeenten op te dragen. Daarvoor is op grond van de Gemeentewet een formeel wettelijke basis nodig en die ontbreekt. Ook de route van een zelfstandige algemene maatregel van bestuur is stuk gelopen op dat vereiste. Deze bezwaren gelden in 2023 nog steeds.

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

In 2023 is voor studenten die in financiële problemen dreigen te komen door stijgende energieprijzen, een IBB op basis van groepskenmerken via gemeenten verkend. Het uitgangspunt hierbij was om de uitvoering van deze IBB op groepskenmerken zo eenvoudig mogelijk te maken, door bij voorkeur zoveel mogelijk aan te sluiten bij de uitvoering van de energietoeslag. In dit licht is gedacht aan criteria als recht op studiefinanciering, inkomensbepaling, leeftijd (21 jaar en of ouder) en zelfstandig wonen. Over voorgenoemde regeling zijn diverse gesprekken gevoerd met de VNG, gemeenten en Divosa. De uitkomst van deze gesprekken is dat de uitvoerbaarheid van de regeling niet haalbaar is geacht. Dit geldt in het bijzonder voor gemeenten waar veel studenten wonen.

10 Misbruik, toezicht en handhaving

In beginsel bestaat er geen risico op misbruik in het geval de eenmalige energietoeslag voor huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum ambtshalve wordt toegekend. Een risico op misbruik is er wel in het geval de eenmalige energietoeslag moet worden aangevraagd.

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

Bij twijfel over de juistheid van de bij de aanvraag aangeleverde gegevens, kan het college besluiten nadere bewijsstukken op te vragen alvorens over te gaan tot toekenning van bijstand. Daarnaast kan het college op grond van artikel 53a, zesde lid, van de Participatiewet onderzoek instellen, ook indien de bijstand al is verleend, naar de juistheid van de gegevens. Indien het onderzoek daartoe aanleiding geeft, kan het college besluiten tot herziening of intrekking van de bijstand. Tegen een dergelijk besluit kan bezwaar en beroep worden ingesteld.

Indien niet aan de inlichtingenplicht is voldaan, zal het college op grond van artikel 18a van de Participatiewet in beginsel een bestuurlijke boete opleggen die is afgestemd op de hoogte van het benadelingsbedrag.

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

Het risico op misbruik bij de door de Dienst Uitvoering Onderwijs uitgekeerde tegemoetkoming is beperkt, omdat de Dienst Uitvoering Onderwijs de tegemoetkoming pas zal uitkeren nadat de controle op de daadwerkelijke inschrijving als student bij de instellingen van onderwijs, zoveel als mogelijk is afgerond. Dit vermindert de kans op een onterechte toekenning en uitbetaling.

11 Ontvangen commentaren

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

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

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

De regering is gemeenten dankbaar voor de inspanningen die zij in 2022 hebben verricht om inwoners met een laag inkomen de energietoeslag te verstrekken. De toeslag kent dankzij deze inspanningen een groot bereik. Met de expliciete afbakening van de doelgroep hoopt de regering duidelijkheid te verschaffen aan verschillende groepen en daarmee de uitvoering van gemeenten minder te belasten. In 2023 is er een breed koopkrachtpakket beschikbaar ook met name gericht op de lagere inkomens. De zorg- en huurtoeslag en het kindgebonden budget gaan omhoog. Ook stijgen het minimumloon en de uitkeringen en daalt de inkomstenbelasting. Daarbij is er in 2023 opnieuw een energietoeslag en zijn er extra middelen voor individuele bijzondere bijstand. Met dit pakket aan landelijke inkomensondersteuning en de gerichte ondersteuning door gemeenten, wil de regering de koopkracht van mensen zoveel mogelijk versterken. Zoals gezegd, zijn vanaf januari 2023 verschillende koopkrachtmaatregelen van kracht. De financiële armslag van huishoudens met een laag inkomen is groter dan in 2022. Daarbij is gemeenten de mogelijkheid gegeven om de energietoeslag in 2022 op te hogen met een bedrag van 500 euro. Deze verhoging kan nog tot 1 juli 2023 worden uitgekeerd.

In 2022 is de afgegeven garantie ingevuld door bij de vaststelling van het budget uit te gaan van een bereik van 100%, één miljoen huishoudens. Hetzelfde uitgangspunt is gehanteerd voor het budget voor 2023. De middelen die beschikbaar zijn gesteld voor de energietoeslag 2023, zijn voldoende om aan circa één miljoen huishoudens de energietoeslag te verstrekken, inclusief uitvoeringskosten. In 2023 wordt een betere verdeling gehanteerd zodat overschotten en tekorten bij gemeenten zoveel mogelijk worden voorkomen. Tot slot onderschrijft de regering het belang van een langetermijnvisie. De komende periode zal hieraan, ook samen met gemeenten, verder vorm worden gegeven.

Adviescollege toetsing regeldruk

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

Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens heeft een spoedadvies uitgebracht. Daarin is aanbevolen limitatief op te sommen welke gegevens verwerkt mogen worden ten behoeve van de uitkering van de tegemoetkoming voor studenten, in plaats van enuntiatief. Dit advies is overgenomen.

Internetconsultatie

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

12 Inwerkingtreding

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

II Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel B

Onderdeel B betreft een wijziging van artikel 35 van de Participatiewet, dat de individuele en bijzondere bijstand betreft. Artikel 35, vierde lid, voorziet in een bevoegdheid voor het college van burgemeester en wethouders om tot en met 30 juni 2023²⁸ categoriale bijzondere bijstand te verlenen aan huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum 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. Voorgesteld om daaraan toe te voegen dat ook voor het jaar 2023 een eenmalige energietoeslag kan worden verstrekt, tot en met 30 juni 2024.

²⁸ Voor de eenmalige energietoeslag 2022 is de termijn om de toeslag uit te keren verlengd tot en met juni 2022, wegens ophoging van de energietoeslag. Zie Kamerstukken II 2021/22, 36057, nr. 13.

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

Onderdelen A en C

Deze onderdelen betreffen het voorgestelde artikel 78ee en de daarmee samenhangende aanvulling van artikel 31, tweede lid, onderdeel o, van de Participatiewet.

Het voorgestelde artikel 78ee wordt in een nieuw hoofdstuk 7b geplaatst. De reden daarvoor is dat de aard van deze tegemoetkoming, die door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan worden toegekend, zeer verschilt van de overige artikelen van de Participatiewet.

Door in het eerste lid verschillende begrippen uit de Wet studiefinanciering 2000 (hierna Wsf 2000) van toepassing te verklaren, het voor de uitvoering van deze eenmalige tegemoetkoming exact worden aangesloten bij het begrippenkader uit die wet en zodoende gebruik worden gemaakt van reeds bekende studiefinancieringsgegevens van studenten.

Alle uitwonende studenten aan wie over de maand oktober 2023 een basisbeurs uitwonend en een aanvullende beurs is toegekend,²⁹ komen in aanmerking voor een eenmalige toeslag van de minister. Met de formulering van het artikel wordt aangesloten bij de systematiek uit de Wsf 2000 dat in een studiejaar ook met terugwerkende kracht nog aanvullende beurs kan worden aangevraagd (artikel 3.21 Wsf 2000). Het relevante studiefinancieringstijdvak (zie artikel 1.1 Wsf 2000) waarnaar wordt gekeken is oktober 2023, maar een toekenning van studiefinanciering voor die maand kan dus uiterlijk 31 juli 2024 worden gedaan (of daarna, mits de aanvraag wel uiterlijk 31 juli 2024 is gedaan). Bij de datum van 31 juli is aangesloten bij het studiejaar in het mbo, dat op die datum eindigt.

In het derde lid wordt bepaald dat een eenmaal toegekende tegemoetkoming niet ten nadele van de student zal worden herzien. Er vindt achteraf geen controle plaats op de rechtmatigheid van de toekenning.

Met het vierde lid wordt expliciet gemaakt dat deze tegemoetkoming geen vorm van bijstand is, waardoor regels die voor de bijstand gelden niet op deze tegemoetkoming van toepassing zijn. Hetzelfde geldt voor de studiefinanciering: hoewel dit artikel gebruikmaakt van de systematiek van de studiefinanciering, is het geen vorm van studiefinanciering in de zin van de Wsf 2000.

²⁹ De aanvullende beurs is inkomensafhankelijk en kan ook een bedrag van € 0,01 per maand zijn. Ook dan is sprake van toekenning van een aanvullende beurs.

In het vijfde lid wordt geëxpliciteerd dat op deze tegemoetkoming – die door de Rijksoverheid en niet door gemeenten wordt uitgevoerd – ook de artikelen 76 tot en met 78 niet van toepassing zijn. Artikel 46, tweede lid, wordt van overeenkomstige toepassing verklaard op de tegemoetkoming. Daarmee is deze tegemoetkoming net als de eenmalige energietoeslag niet vatbaar voor beslag. Dat geldt overigens ook voor studiefinanciering, op grond van artikel 11.3 Wsf 2000.

In het zesde lid wordt bepaald welke gegevens voor de toekenning van de eenmalige tegemoetkoming energiekosten studenten verwerkt dienen te worden om ambtshalve uit te kunnen keren. Dit onderdeel is toegelicht in paragraaf 5.

Zo nodig kunnen nadere regels worden gesteld voor de goede uitvoering. Daarin voorziet het zevende lid. Op voorhand lijkt daar nog geen sprake van.

Zodra deze eenmalige tegemoetkoming energiekosten volledig is uitgevoerd, kan dit artikel (en dit hoofdstuk) vervallen. Dat kan op grond van het achtste lid bij koninklijk besluit. De einddatum van de regeling is voorzien in augustus 2024. Op eventuele bezwaar- en beroepsprocedures die op dat moment nog lopen blijft dit hoofdstuk van toepassing.

Artikel II

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

De Minister voor Armoedebeleid,
Participatie en Pensioenen,

C.J. Schouten