



Aan

Minister voor APP

nota

Energietoeslag 2023

TER BESLISSING

Datum

10 november 2022

Onze referentie

Tweede contactpersoon

Bijlage(n)

1

Aanleiding

Deze nota dient ter voorbereiding van de wetwijziging ten behoeve van de categoriale energietoeslag 2023 (ET23). In deze nota staat de afbakening en onderbouwing van de beoogde doelgroep voor de ET2023 toegelicht.

Geadviseerd besluit

- Gaat u akkoord met het verder uitwerken van de vormgeving van energietoeslag 2023?
- Gaat u ermee akkoord dat studenten per wet worden uitgesloten van energietoeslag 2023 (NB: het recht op individuele bijzondere bijstand wegens extra energiekosten blijft altijd voor alle burgers behouden)?
- Gaat u ermee akkoord dat dak- en thuislozen en jongeren tot 21 jaar uitgesloten worden van de categoriale energietoeslag?
- Wij stellen voor om deze nota te bespreken in een regulier PO armoede. Gaat u hiermee akkoord?

Kernpunten

1. *Vormgeving energietoeslag voor mensen met een inkomen tot 120% bijstandsnorm*
 - Voor het jaar 2023 is, evenals voor 2022, voorzien dat een energietoeslag van 1300 euro kan worden verstrekt. De vormgeving is in de basis dezelfde als in 2022.
 - U heeft eerder besloten om gemeenten de mogelijkheid te geven om 500 euro van dit bedrag voor 2023 naar voren te halen door het ophogen van de energietoeslag voor 2022. Voor 2023 blijft er in dat geval 800 euro per huishouden over als eenmalige energietoeslag.
 - Het advies is om, net als in 2022, een inkomensgrens van 120% van het geldende sociale minimum te hanteren. Door de ophoging van het WML in 2023, stijgt ook het sociaal minimum. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de omvang van de doelgroep toeneemt, omdat bijvoorbeeld zelfstandigen of mensen die in deeltijd werken hierdoor met hun inkomen onder 120% van het sociaal minimum uitkomen. We zoeken uit of dit een significant effect heeft. We komen hier in een separate nota op terug.
 - De planning is erop gericht om de wetwijziging op 1 juni 2023 in werking te laten treden. Vanaf dat moment kunnen gemeenten de ET23 uitkeren. Zie de bijlage voor een meer gedetailleerde planning.

2. Uitzonderen studenten

- Wij adviseren u studenten als categorie wettelijk uit te sluiten van de energietoeslag 2023.
- Een meerderheid van de studenten komt niet in aanmerking voor de eenmalige energietoeslag, omdat zij niet aan de volgende criteria voldoet: Studenten hebben een andere inkomenspositie, waardoor zij vaak boven 120% van het sociaal minimum uitkomen. Voor het recht op de bijzondere bijstand wordt op grond van de Participatiewet de norm levensonderhoud uit WSF2000 in aanmerking genomen (op 1 juli 2022: 932 euro voor studenten in het hoger onderwijs en 766 euro voor MBO studenten). Daarnaast hebben veel studenten inkomsten uit een bijbaan. Volgens cijfers van het CBS heeft ongeveer 70% van uitwonende studenten van 21 jaar en ouder een inkomen uit arbeid waarmee ze boven 120% van de bijstandsnorm uitkomen.¹ Daarnaast ontvangen veel studenten een ouderlijke bijdrage. Volgens gegevens van het Nibud ontvangt 67% van de uitwonende studenten in het hoger onderwijs gemiddeld 339 euro per maand en 37% van de MBO studenten gemiddeld 259 euro per maand.
- Een deel van uitwonende studenten is jonger dan 21 jaar. Ten aanzien van deze studenten geldt de wettelijke onderhoudsplicht van de ouders. Een beroep op bijzondere bijstand kan slechts slagen als kan worden aangetoond dat de ouderlijke bijdrage niet te gelde kan worden gemaakt.
- Voor studenten die wel in aanmerking zouden kunnen komen qua leeftijd en inkomen, geldt dat zij gemiddeld genomen significant kleiner wonen. Het verstrekken van de toeslag aan deze studenten zou tot een aanzienlijke overcompensatie leiden.
- Ter illustratie: Driekwart van de studenten woont in een kamer met gedeelde voorzieningen of in een zelfstandige studio. De gemiddelde gebruiksoppervlakte is respectievelijk 17 m² en 23 m². Ook studenten die in een meerkamerwoning wonen, delen deze vaak met huisgenoten. Ter vergelijking: een gemiddelde corporatiewoning is 84 m², de grootte van een woning in de private huursector is 94 m². Aangezien energiekosten in belangrijke mate samenhangen met de woonoppervlakte, worden studenten niet in vergelijkbare mate getroffen door de gestegen energiekosten als mensen met een laag inkomen.
- Naast de specifieke situatie van studenten, is de aanvullende compensatie die uitwonende studenten vanaf september volgend jaar van OCW ontvangen een doorslaggevend argument. Uitwonende studenten krijgen in 2023 een bedrag van maximaal 660 euro (165 euro per maand vanaf september) aan hogere basisbeurs. Deze hogere basisbeurs is deels een tegemoetkoming voor de hogere energieprijzen. Hoewel deze tegemoetkoming lager is dan de 800 euro aan energietoeslag, hebben uitwonende studenten, zoals hierboven is vermeld, veelal een kleiner woonoppervlak, waardoor deze hogere basisbeurs als een redelijk alternatief voor de energietoeslag kan worden gezien. Deze hogere beurs loopt door tot het einde van het studiejaar 2023-2024.
- NB: Dit laatste argument is gebaseerd op het huidige bedrag voor de energietoeslag (€ 800). Als net als in 2022 gedurende het jaar wordt besloten het bedrag te verhogen en het verschil tussen de energietoeslag en het extra bedrag voor studenten groter wordt, kan de afweging anders

Datum

31 oktober 2022

Onze referentie

¹ Gemiddeld inkomen per maand over de maanden juli tot en met december 2021.

uitpakken. Dit is echter niet te verwachten gelet op het prijsplafond waar het kabinet op dit moment aan werkt.

- Mocht het wettelijk uitsluiten van studenten politiek niet haalbaar blijken, en additionele ondersteuning voor studenten nodig is, dan kan een alternatief worden uitgewerkt met compensatie via DUO. In dat geval is van belang dat OCW zich bereid toont om studenten aanvullend tegemoet te komen. Het op grotere schaal financieel ondersteunen van studenten kan wat ons betreft niet (opnieuw) aan gemeenten worden overgelaten, omdat dit leidt tot een grote uitvoeringslast bij gemeenten. Om die reden heeft de VNG, zoals u weet, als harde eis gesteld dat gemeenten alleen de ET in 2023 uitvoeren als studenten per wet worden uitgesloten van het recht op energietoeslag.

3. *Dak- en thuislozen en jongeren onder 21 jaar*

- Mocht u kiezen voor het uitsluiten van studenten, dan ligt het voor de hand om ook de groepen die in de MvT van 2022 zijn benoemd in de wet uit te sluiten. Het gaat dan om dak- en thuislozen en jongeren tot 21 jaar.
- De reden om dak- en thuislozen uit te sluiten, is evident en sluit aan bij de huidige gemeentelijke praktijk. Het argument om jongeren tot 21 jaar die een zelfstandige huishouding voeren uit te sluiten, ligt bij de onderhoudsplicht van de ouders (zie ook hierboven).
- Daarom adviseren wij u om deze twee groepen ook per wet uit te sluiten. Er wordt nog uitgezocht wat wenselijk is voor bewoners van instellingen. U wordt hierover binnenkort nader geïnformeerd.

Recht op individuele bijzondere bijstand (IBB) blijft mogelijk

- Het recht op de IBB is vastgelegd in de Participatiewet en staat open voor alle ingezetenen van ons land, dus ook voor studenten en voor jongeren tot 21 jaar.
- Ook bij het uitsluiten van studenten en van jongeren tot 21 jaar van het recht op de ET23, kan het zijn dat zij vanwege de gestegen energiekosten een beroep zullen moeten doen op de IBB.
- Zo kunnen jongeren tot 21 jaar een beroep doen op de IBB omdat zij de wettelijke onderhoudsplicht niet te gelde kunnen maken. Dit geldt overigens ook voor uitwonende studenten ouder dan 21 jaar en inwoners die energietoeslag van 800 euro ontvangen, maar bij wie dit niet dekkend is voor hun gestegen energiekosten.

Financiële/juridische overwegingen

- De voor 2022 voorgestelde lijn in de gewijzigde handreiking is kort gezegd om studenten als categorie uit te sluiten van de energietoeslag.
- Waar studenten zich in een vergelijkbare positie bevinden als niet-studenten, kunnen zij een beroep doen op de individuele bijzondere bijstand.
- Deze voorgestelde lijn is nog niet door de rechter getoetst.
- Uit eventuele procedures kunnen punten naar voren komen die relevant zijn voor het wetsvoorstel ET2023. Daarbij is wel van belang dat een wettelijke uitzondering meer houvast biedt dan een advies in de handreiking voor gemeenten.
- Ook met een wettelijke uitzondering kunnen, zoals hierboven aangegeven, individuele studenten zich bij gemeenten melden voor individuele bijzondere bijstand. Ook dan zal de betreffende gemeente inhoudelijk naar de aanvraag moeten kijken en kan de aanvraag niet worden afgewezen vanwege het enkele feit dat het om een student gaat.

Datum

31 oktober 2022

Onze referentie

- De voorgestelde lijn om studenten wettelijk uit te sluiten, heeft geen financiële consequenties. Indien het nodig wordt geacht dat OCW studenten alsnog aanvullend tegemoet komt, heeft dat wel budgettaire gevolgen voor het Rijk.

Datum

31 oktober 2022

Onze referentie*Politieke context*

- De situatie is in 2023 voor studenten wezenlijk anders dan in 2022 doordat er een ophoging van de basisbeurs vanaf 1 september 2023 beschikbaar is die specifiek studenten compenseert voor de hoge inflatie, inclusief de stijging van energiekosten. De energietoeslag 2023 voor niet-studenten komt ook pas in tweede helft van 2023 beschikbaar.
- Desondanks kan het uitsluiten van studenten bij wet politiek gevoelig zijn. Naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Gelderland zijn er verschillende sets Kamervragen gesteld.
- Partij Denk heeft tijdens de behandeling van de Wetswijziging eenmalige energietoeslag 2022 een amendement ingediend om studenten met een eigen energiecontract toe te laten tot energietoeslag 2022. Dit amendement is toen niet aangenomen.



TER BESLISSING

Aan Minister voor APP



Datum
7 maart 2023

nota

Scenario's energietoeslag studenten



Tweede contactpersoon

Bijlage(n)
0

Aanleiding

In Nijmegen en Amsterdam hebben rechtszaken plaatsgevonden over het recht van studenten op energietoeslag. In beide gevallen is de student in het gelijk gesteld. In Utrecht was de rechtszitting 6 maart jl. De uitspraak volgt binnen zes weken, tenzij de zaak wordt doorverwezen naar een meervoudige kamer. Er volgen nog rechtszaken in Groningen en wellicht in andere steden. De vraag is wat dit betekent voor de beleidslijn van SZW. In deze nota vindt u allereerst een korte duiding van de uitspraken. Vervolgens wordt ingegaan op wat mogelijke gevolgen zijn van nieuwe uitspraken en welke opties er dan zijn als het gaat om een energietoeslag voor studenten (het wetsvoorstel 2023).

Geadviseerd besluit

- U kunt kennisnemen van de uitgewerkte scenario's met opties voor het wetsvoorstel eenmalige energietoeslag 2023 en studenten.
- Vooralnog kunnen we u geen eenduidig advies geven over welk scenario het meest aangewezen is, omdat naast juridische argumenten ook politieke-/maatschappelijke argumenten een belangrijke factor kunnen zijn. Bovendien rijzen er nu twijfels over de houdbaarheid van het uitvoeringsargument van een energietoeslag voor studenten. Samen met de VNG bezien we hoe we dit argument kunnen versterken, nu blijkt dat zowel Amsterdam als Utrecht het argument m.b.t. de uitvoeringslast niet aanvoeren in de rechtszaak.
- We zouden graag met u de opties willen bespreken en daarbij de verschillende afwegingen toelichten.
- De uitkomsten van dit overleg zijn bepalend of en hoe wij het nader rapport en de memorie van toelichting aanpassen.

Kernpunten

Juridische analyse

- De rechtszaken in Nijmegen, Amsterdam, Utrecht en Groningen zien niet rechtstreeks op de wettelijke bevoegdheid die in de Participatiewet is geregeld (en de Handreiking), maar op de manier waarop gemeenten zijn omgegaan met hun beleidsvrijheid rond de energietoeslag.
- Uit de uitspraak van de rechtbank in Amsterdam kan niet worden opgemaakt dat de rechtbank bij voorbaat tegen het gemaakte onderscheid is tussen studenten en andere minima. Wel zet de rechtbank vraagtekens bij de (onderbouwing van de) rechtvaardiging van het gemaakte onderscheid. Dat

doet de Raad van State ook in zijn advies over het wetsvoorstel energietoeslag 2023. De Raad vraagt om de betreffende punten in het nader rapport nader te onderbouwen.

- Opvallend is dat het argument van onuitvoerbaarheid van verstrekking van de energietoeslag aan studenten niet is aangevoerd in de Utrechtse rechtszaak. De gemeente Amsterdam heeft wel gesproken over hoge uitvoeringskosten, maar niet over onuitvoerbaarheid. Dat is van belang, omdat die onuitvoerbaarheid een belangrijk element is van de rechtvaardiging van de uitsluiting van studenten, dat telkens door de VNG is aangevoerd.
- Het argument van de uitvoerbaarheid is naast de argumentatie van overcompensatie en doelmatige besteding van de middelen, de kern van de onderbouwing om studenten uit te sluiten van categoriale energietoeslag. Immers, we willen met de energietoeslag zo gericht mogelijk de meest kwetsbaren ondersteunen.
- Zolang de rechterlijke uitspraken ruimte laten voor de mogelijkheid van (betere onderbouwing van de) rechtmatige uitsluiting van studenten, is er geen juridische reden om de beleidslijn te herzien. Wel kunnen politieke en of maatschappelijke redenen hiervoor aanleiding geven.

Datum

7 maart 2023

Onze referentie

Politieke en maatschappelijke analyse

- Relevant is dat Utrecht en Amsterdam geen redelijk alternatief hadden geboden via de individuele bijzondere bijstand (IBB). Voor de studenten die in ernstige financiële problemen komen als gevolg van de stijgende energieprijzen, zijn er extra middelen beschikbaar gesteld (€ 35 miljoen in 2022) aan gemeenten. Met deze middelen kunnen gemeenten via de IBB een redelijk alternatief voor de energietoeslag aan studente bieden. Utrecht en Amsterdam hebben geen/onvoldoende gebruik van gemaakt.
- In zowel Utrecht, Amsterdam als Groningen staan nog meer beroepszaken op de rol. Ook uit andere steden komen signalen dat bezwaar wordt ingediend, ook daar zou beroep op kunnen volgen. Als de gemeenten in de rechtszaak niet alle argumenten aanvoeren (dus ook het argument van de onuitvoerbaarheid) die van belang zijn, kunnen zij die zaken verliezen.
- Amsterdam heeft nu besloten om de beleidsregel aan te passen, en alsnog een groep studenten energietoeslag toe te kennen. Het gaat daarbij om de uitwonende studenten van 21 jaar en ouder met een inkomen onder 120% van het WML (gelijk aan de energietoeslag) die een energierekening op naam kunnen overleggen.
- Het is voorstelbaar dat de gemeente Amsterdam studenten die geen aanvraag energietoeslag in 2022 konden indienen, alsnog de mogelijkheid hiervoor wil geven. In dat geval ontstaat er mogelijk een financieel knelpunt.

Toelichting scenario's

Er zijn twee scenario's met opties uitgewerkt voor het wetsvoorstel eenmalige energietoeslag 2023.

Scenario 1 'huidige beleidslijn ET2023 voortzetten' (nullijn)

Volhouden op basis van juridische argumenten en doelmatige besteding van overheidsmiddelen.

- Gemeenten moeten lopende zaken afhandelen en, voor zover de rechter daar een uitspraak over heeft gedaan, dient het gemeentelijke beleid te worden aangepast. Amsterdam heeft dit afgelopen week gedaan.

- De huidige planning van het wetgevingstraject wordt voortgezet. Het huidige nader rapport en het wetsvoorstel eenmalige energietoeslag 2023 worden aangeboden aan de Tweede Kamer.
- Mochten er wijzigingen in het huidige wetsvoorstel nodig zijn, dan kan dit via een nota van wijziging.
- Een alternatief is wachten op de uitspraken van de rechtbanken Utrecht en Groningen (zittingsdatum 16 mei '23) voordat u het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer stuurt. Belangrijk nadeel hierbij is dat het wetsvoorstel grote vertraging oploopt. Gemeenten kunnen daardoor pas later de energietoeslag verstrekken aan de doelgroep.

Datum
7 maart 2023

Onze referentie

Kanttekeningen bij scenario 1

- In de onderbouwing van de wettelijke uitsluiting van studenten is een belangrijk argument dat gemeenten de toeslag voor studenten niet kunnen uitvoeren. Dit argument is telkens door de VNG aangevoerd. Zowel de Raad van State als de rechtbank Gelderland en Amsterdam vragen op dit punt om een specifieke onderbouwing. In toenemende mate is het de vraag in hoeverre dit een houdbaar argument is, nu gemeenten in rechtszaken dit argument niet lijken in te brengen en een groeiend deel van de gemeenten studenten een energietoeslag geeft.
- VNG ambtelijk heeft een uitgesproken voorkeur voor dit scenario. Deze week bevestigde de VNG dat het uitvoeringsargument wat hen betreft overeind blijft. Daarom bezien we nu met VNG hoe we dit argument kunnen versterken, bijvoorbeeld via praktijkvoorbeelden van gemeenten met cijfers.

Scenario 2 'van koers veranderen'

U kunt hiertoe besluiten:

- Als er later dit jaar nieuwe rechtszaken, bijvoorbeeld Utrecht en/of Groningen, verloren worden waardoor de politieke of maatschappelijke druk te groot wordt om vast te houden aan de huidige lijn. Wanneer dit moment daar is, is vooraf lastig te bepalen en is vooral een politieke afweging/inschatting.
- Wanneer alle relevante argumenten door gemeenten in rechtszaken zijn aangevoerd (dus ook het argument van de onuitvoerbaarheid) en het onderscheid tussen studenten en minima door de rechter ook dan nog steeds als onhoudbaar wordt bestempeld. De huidige beleidslijn is dan juridisch niet langer houdbaar. Het is niet op voorhand te zeggen of in komende rechtszaken alle argumenten (waaronder onuitvoerbaarheid) worden ingebracht. Vanuit SZW wordt maximaal ingezet om gemeenten hierover te adviseren en ondersteunen, maar uiteindelijk is het aan gemeenten om te bepalen of ze dat argument inbrengen.
- Als u bovengenoemde situaties wilt voorkomen en vooruitlopend hierop de beleidslijn wilt aanpassen.

Opties bij scenario 2

Indien u ervoor kiest de huidige beleidslijn voor ET2023 te wijzigen, dan kan daarbij worden gedacht aan onderstaande opties:

- a) Het conceptwetsvoorstel ET2023 aanpassen, zodat studenten niet in de wet uitgesloten zijn voor een energietoeslag. Het advies/handreiking van 2022 blijft dan gehandhaafd. Hiermee houden gemeenten de vrijheid om al dan niet studenten te voorzien van een tegemoetkoming. Daarmee wijzigt er ten opzichte van 2022 niets. De handreiking kan verder aangevuld worden op dit punt.

Hierbij kan gedacht worden aan het advies om met bijstandsgerechtigden vergelijkbare studenten de energietoeslag te verstrekken: zelfde bedrag als andere minima, met aanvullende criteria zoals energiecontract op naam en/of zelfstandige woning, 21 jaar of ouder met een inkomensbepaling gelijk aan de categoriale energietoeslag. Bij vaststelling van het inkomen telt de maximale leencapaciteit via DUO als voorliggende voorziening van de Pw. Dit om vergelijkbaarheid te garanderen en de mate van overcompensatie te beperken.

- b) Generieke uitkering via DUO voor uitwonende studenten boven de 21 jaar. Dit zou dan zijn in de vorm van een extra verhoging van de basisbeurs voor uitwonende studenten met het recht op basisbeurs per september 2023. Dit vergt een wetswijziging. Hierbij kan gedacht worden aan een lager bedrag gezien de gemiddeld kleine woonoppervlakte plus het feit dat er reeds al een ophoging van de basisbeurs beschikbaar (€ 165) wordt gesteld per collegejaar 2023-2024.¹
- c) Uitkering via DUO voor bijvoorbeeld zelfstandig wonende studenten of studenten met een bepaald inkomen. DUO beschikt per september 2023 over informatie over de woonsituatie (in- of uitwonend), maar niet of de student zelfstandig woont.

Datum

7 maart 2023

Onze referentie

Kanttekeningen bij de opties van scenario 2:

- Voor de drie opties is aanvullend budget nodig. De omvang van de benodigde middelen hangt af van de uitwerking. Hiervoor is geen ruimte op de SZW-begroting beschikbaar. Een alternatief is een herverdeling van het macrobudget, door het richtbedrag van 800/1300 euro te verlagen.
- Ter indicatie, eerder is berekend dat het circa € 200 mln zou kosten om uitwonende studenten ouder dan 21 jaar een energietoeslag te geven. Indien er alleen aan zelfstandig wonende studenten wordt uitgekeerd, zou het om circa € 100 miljoen gaan. Dit zijn ramingen uit 2022 en moeten worden geüpdatet om iets over 2023 te kunnen zeggen. De inschatting is dat 70% van de studenten niet in aanmerking komt op basis van de inkomensbepaling (120% sociaal minimum), omdat de maximale leencapaciteit van DUO als voorliggende voorziening van de Pw telt. Dit in combinatie met dat ook veel studenten een bijbaan en/of ouderlijke bijdrage ontvangen.
- De VNG (ambtelijk) is geen voorstander van optie a, VNG kijkt nadrukkelijk naar DUO als aangewezen partij.
- Bij optie c is 'zelfstandig wonen' een aandachtspunt. "Zelfstandige woning" kan bijvoorbeeld worden aangetoond met een huurcontract: dan heeft het contract betrekking op de gehele woning, niet slechts een kamer. Een energierekening op naam kan ook een indicatie zijn van zelfstandig wonen.
- DUO beschikt niet over de juiste gegevens en DUO beschikt niet over een geautomatiseerd systeem voor het aanvragen, toekennen, het uitbetalen en eventueel terugvorderen van de energietoeslag.
- Een eventuele tijdelijke verhoging van de basisbeurs is onderdeel van de prestatiebeurs en daarmee geen gift. Als er geen diploma wordt behaald binnen de diplomatermijn van tien jaar, dan zal het volledige bedrag moeten worden terugbetaald. Er is hierdoor geen sprake van een gelijke behandeling.

¹ DUO heeft geen gegevens van studenten die geen studiefinanciering hebben aangevraagd en beschikt niet over gegevens over de woonsituatie als de betreffende student geen aanspraak kan maken op een uitwonende basisbeurs, maar alleen nog recht heeft op een rentedragende lening. Het verschil tussen studenten met het recht op een uitwonende basisbeurs en studenten die dat recht niet (meer) hebben wordt daarmee groot.

- Vanwege de herinvoering van de basisbeurs en andere werkzaamheden die nog voor het collegejaar 2023-2024 moeten worden uitgevoerd, heeft DUO aangegeven niet over voldoende uitvoeringscapaciteit te beschikken om een oplossing via DUO te realiseren.

Datum
7 maart 2023

Onze referentie

Advies

Vooralsnog kunnen we u geen eenduidig advies geven over welk scenario het meest aangewezen is, omdat zoals gezegd naast juridische argumenten ook politieke-/maatschappelijke argumenten een belangrijke factor zijn. Wat ons nu te doen staat, is het uitvoeringsargument met de VNG overtuigend voor het voetlicht zien te krijgen. Dat vergt ook een robuuste samenwerkingsafpraak met de studentensteden, naast de VNG. Dit argument is naast het argument voor overcompensatie een van de pijlers voor het uitsluiten van studenten. Pas als duidelijk is dat het uitvoeringsargument overtuigend is, dan kan er een goede afweging worden gemaakt rond het wetsvoorstel ET2023. Als de afweging wordt gemaakt het wetsvoorstel met het oog op studenten te herzien, dan zitten daar financiële consequenties aan. Er zijn geen aanvullende middelen beschikbaar op de SZW-begroting en voorleggen bij ministerie van Financiën lijkt niet kansrijk. Een herverdeling van het macrobudget is mogelijk, maar betekent dat de energietoeslag voor de minimahuishoudens lager wordt.



Aan Minister voor APP

nota

Energietoeslag - afspraken en voortgang

TER INFORMATIE

Datum

13 maart 2023

Onze referentie

Tweede contactpersoon

Bijlage(n)

1

Aanleiding

23 februari 2023 heeft het BO VNG – SZW plaatsgevonden. Een van de agendapunten betrof de verdeling van de financiële middelen voor de energietoeslag 2022 en 2023 (zie ter volledigheid de notitie + beslispunten in bijlage 1).

Na een uitvoerige bespreking, heeft de VNG ingestemd met de beslispunten. Desondanks is de VNG ontevreden met de uitkomst van het BO. Dit blijkt onder andere uit een terugkoppeling die wij ambtelijk van de VNG hebben gekregen van de Commissie PSI van 9 maart jl. en de stellingname van de portefeuillehouder armoedebeleid van de VNG in een artikel in de Volkskrant van 10 maart jl. In deze nota wordt samengevat welke besluiten in het BO zijn genomen, wat de stand van zaken van de (nadere) uitwerking is en wordt toegelicht waarom VNG desondanks ongelukkig blijft met de uitkomst van het BO.

Geadviseerd besluit

- Kennisnemen van de redenen waarom VNG, ondanks de besluiten in het BO, ongelukkig is met de uitkomsten. Onzes inziens hoeft u hier nu inhoudelijk geen actie op te ondernemen. De besluiten zijn genomen en de VNG legt ook geen blokkade op verdere uitwerking. Wel zijn we 15-3 ambtelijk geïnformeerd over de achterbanraadpleging van de VNG m.b.t. de energietoeslag 2024, die mogelijk leidt tot naar buiten brengen van signalen van onvrede. Hierover zijn we in afstemming met Communicatie.
- Kennisnemen van de wijze waarop we de besluiten van het BO VNG-SZW van 23 februari 2023 uitwerken.

Kernpunten

Het macrobudget voor de energietoeslag 2023 is € 1.400 miljoen. Hiervan is € 500 miljoen eind 2022 al verdeeld over gemeenten (via de algemene uitkering). De basis van de gemaakte afspraken in het BO betreft de nog te verdelen € 900 miljoen. Er is vanuit het Rijk geen extra budget vrijgemaakt. De oplossingen voor tekorten 2022 en eventuele tekorten 2023 worden vanuit de nog beschikbare € 900 miljoen gerealiseerd.

Hier zit de frustratie van gemeenten. De energietoeslag had in hun ogen door het Rijk (via een landelijke uitvoeringsorganisatie) moeten worden uitgevoerd. Aangezien dit niet haalbaar bleek, hebben gemeenten - ten behoeve van hun inwoners - de energietoeslag verstrekt. Zij hebben hiermee huns inziens een

probleem van het Rijk opgelost. Nu er (individuele) tekorten en financiële risico's blijken te zijn, verwachten gemeenten een oplossing vanuit het Rijk, met rijksmiddelen. Met name dit laatste (geen extra rijksmiddelen) is het pijnpunt. Hierdoor liggen de financiële risico's, ondanks de oplossingen waarover in het BO is besloten, uiteindelijk bij gemeenten in plaats van bij het Rijk.

Datum
13 maart 2023

Onze referentie

Daarbij speelt mee dat er een verschillende lezing is over de garanties die het Rijk heeft gegeven ten aanzien van het budget voor de energietoeslag. De lezing van het Rijk is dat er een garantie op de hoogte van het macrobudget is afgegeven in 2022. Deze garantie is onder andere nagekomen door in april 2022, naar aanleiding van de motie Van Dijck, het macrobudget voor de energietoeslag op te hogen, waarbij is gerekend met 100% bereik van de doelgroep. Er is, zoals u weet, momenteel geen enkele aanwijzing dat het macrobudget voor de energietoeslag 2022 te laag was.

De VNG heeft de lezing dat het Rijk de garantie heeft afgegeven dat op individueel gemeenteniveau eventuele tekorten worden gecompenseerd. De VNG baseert zich hierbij vermoedelijk op de volgende passage in de brief aan de Kamer van april 2022:

"Bij de indiening van de moties op 30 maart jl. heb ik in reactie op de motie van de leden Grinwis en Van Weyenberg namens het kabinet gemeenten de garantie gegeven dat zij financieel worden gecompenseerd, indien zou blijken dat het aan gemeenten toegekende budget ontoereikend is voor verstrekken van een eenmalige energietoeslag van 800 euro aan de huishoudens met een inkomen tot 120 procent van het sociaal minimum."

Het pijnpunt van gemeenten ten aanzien van de energietoeslag 2022 en 2023 heeft invloed op hun standpunt over de eventuele uitvoering van een energietoeslag 2024. Het standpunt is momenteel dat gemeenten dit niet nogmaals willen uitvoeren in 2024. De formele bestuurlijke reactie van de VNG op dit punt hebben we overigens nog niet ontvangen.

Op de volgende wijze geven wij uitwerking aan de afspraken van het BO van 23 februari 2023:

Besluit A:

Voor 2023 wordt een **vangnet** ingericht. Dit wordt gezamenlijk (SZW-VNG-BZK) uitgewerkt. Gemeenten met tekorten in 2023 kunnen hier aanspraak op maken.

- Hiervoor is € 25 mln. vanuit de nog beschikbare € 900 miljoen gereserveerd.
- Gezamenlijk (VNG en SZW) wordt nog bezien of een hoger bedrag nodig is voor het vangnet. Hierbij zal de verwachte ruimte onder het macrobudget een belangrijke rol spelen. Hoe hoger het vangnet, hoe minder macrobudget beschikbaar blijft om te verdelen.
- De VNG is akkoord om voor het vangnet een bedrag (€ 25 miljoen of iets meer) uit de € 900 miljoen te reserveren. Echter, de VNG wil de garantie dat wanneer het vangnet overvraagd wordt, er vanuit het Rijk extra middelen beschikbaar worden gesteld.
- Belangrijkste zoektocht is nu hoe met lage administratieve lasten voor gemeenten toch voldoende vertrouwen/zekerheid verkregen kan worden over de te compenseren tekorten.

- Momenteel worden twee opties voor het inrichten van een vangnet verkend. Optie 1 is een specifieke uitkering. Optie 2 is een onderzoek (uitgevoerd door een onderzoeksbureau) naar tekortgemeenten, waarna de tekortgemeenten via een decentralisatie-uitkering gecompenseerd worden.
- De criteria voor het vangnet waar momenteel aan gedacht wordt zijn:
 - Uitgangspunt: alleen kosten voor energietoeslag aan huishoudens tot 120% sociaal minimum.
 - Alleen tekorten boven een drempel van 2,5% à 5% (nog nader te bepalen) komen in aanmerking voor compensatie.
 - Er wordt met een opslag voor uitvoeringskosten gewerkt.

Datum
13 maart 2023

Onze referentie

Besluit B:

Voor veronderstelde tekortgemeenten **2022** (op basis van een statistische analyse) wordt binnen de verdeling van het resterende budget 2023 een herstelactie uitgevoerd.

- Op basis van de statistische analyse blijken 149 gemeenten in 2022 te weinig budget te hebben ontvangen om überhaupt 90% bereik te realiseren.
- Om dit te herstellen (iedere gemeente voldoende budget voor 90% bereik + 8% uitvoeringskosten), is zo'n € 18,5 miljoen benodigd.
- Van de nog beschikbare middelen (na uitname vangnetreservering 2023 € 875 miljoen), wordt de eerste € 18,5 miljoen verdeeld over de veronderstelde tekortgemeenten. Dit vindt plaats op basis van de uitkomsten van de statistische analyse.
- Gemeenten hoeven hier dus zelf niets voor aan te leveren.
- De VNG is akkoord met deze oplossingsrichting. En in het BO is VNG ook akkoord gegaan om dit vanuit het macrobudget te financieren bij gebrek aan alternatieve financiering. De VNG blijft echter van mening dat het Rijk hiervoor extra middelen beschikbaar had moeten stellen.
- Daarnaast speelt voor de VNG mee dat deze oplossingsrichting niet voor alle gemeenten met een tekort in 2022 een (volledige) oplossing biedt.
- BZK is akkoord met deze werkwijze, ondanks dat ze het niet geheel zuiver vinden dat een financieel probleem 2022 met gemeentelijke middelen 2023 wordt opgelost.
- De uitwerking is met de VNG en Divosa besproken. Op verzoek van de VNG is nog onderzocht wat het financiële beslag is van het herstellen van de verdeelfout op een hoger niveau van het bereik (95% in plaats van 90%).
 - 90% = € 18,5 miljoen.
 - 95% = € 35,5 miljoen
 - 100% = € 58,8 miljoen
- Voordeel van de verdeling tot een hoger bereik herstellen, is dat ook gemeenten met een heel hoog bereik geen resterend tekort meer hebben of op zijn minst een kleiner resterend tekort.
- Een afwijkend voorstel van wat in het BO is afgesproken, zal in een volgend BO bevestigd moeten worden.
- Met de vangnetreservering (€ 25 miljoen) en het al bij voorbaat verdelen van € 18,5 miljoen ten behoeve van de verdeelfout 2022 blijft er nog € 1.356,5 miljoen over ter verdeling. Dit is inclusief de al uitgekeerde € 500 miljoen.

- Met dit budget kunnen gemeenten een bereik van 98,44% financieren. Hierbij is uitgegaan van lagere uitvoeringskosten in 2023 (6% i.p.v. 8%) en een hoger aantal huishoudens dat in aanmerking komt voor de energietoeslag a.g.v. de WML-verhoging (inschatting: +4%). Daarnaast is dan nog een vangnet van € 25 miljoen beschikbaar voor gemeenten met tekorten.
 - Bij 90% bereik wordt de resterende financiële ruimte onder het macrobudget ingeschat op: € 115,7 miljoen
 - Bij 95% bereik wordt de resterende financiële ruimte onder het macrobudget ingeschat op: € 46,8 miljoen
 - Bij 100% bereik is een ingeschat tekort van € 22,2 miljoen in het macrobudget.

Datum
13 maart 2023

Onze referentie

Besluit C:

De verdeelsystematiek voor de energietoeslag 2023 wordt aangepast. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de CBS-statistiek 'Huishoudens met een langdurig laag inkomen <120 % sociaal minimum'.

- Het resterende budget (na uitname vangnetreservering en herstelactie tekorten 2022 € 856,5 miljoen) wordt verdeeld op basis van de nieuwe verdeelsystematiek.
- De VNG is hiermee akkoord. Hier is geen discussie over.
- Er is met de VNG en Divosa afgesproken om de verdeling te baseren op een gemiddelde van de CBS-statistiek over de laatste beschikbare drie jaar.
- Er is contact met het CBS of het de statistiek nog op kleinere aantallen kan afronden (10 of 50-tallen in plaats van op 100-tallen).
- Er wordt nog een laatste analyse gedaan op deze statistiek. Hierbij worden de uitkomsten van een verdeling op basis van de statistiek '1 jaar of langer' vergeleken met een verdeling op basis van de statistiek '4 jaar of langer'.

Besluit D:

De al in december 2022 uitgekeerde middelen (€ 500 miljoen) voor de energietoeslag 2023 worden meegewogen in de verdeling van de resterende middelen van € 856,5 miljoen.

- Hiermee zorgen we er in feite voor dat het totale budget voor 2023 op basis van de nieuwe verdeelsystematiek wordt verdeeld.
- De VNG is hiermee akkoord. Hier is geen discussie over.
- Enige risico hierbij is dat gemeenten die in 2022 al € 1.800 aan energietoeslag hebben uitgekeerd, en die nadeel hebben bij de nieuwe verdeelsystematiek, een tekort kunnen ervaren op het resterende budget. Dit speelt met name bij gemeenten die aan een doelgroep boven de 120% sociaal minimum de energietoeslag hebben uitgekeerd.
- De inschatting is dat dit slechts weinig gemeenten betreft. Er wordt gezien of zo'n nadeleffect nog meegenomen kan worden in het vangnet voor 2023.


Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	Beslisnotitie Energietoeslag - BO VNG-SZW 23 februari 2023	Ter informatie (niet verzenden)	

Datum

13 maart 2023

Onze referentie

 23-4

Aan

Minister voor APP

BRIEF ONDERTEKENEN

Datum
19 april 2023

nota

Advies Raad van State wetsvoorstel eenmalige
energietoeslag 2023

Tweede contactpersoon

Bijlage(n)
0

Aanleiding

De Raad van State heeft op 18 januari jl. advies uitgebracht over het wetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet in verband met het eenmalig categoriaal verstrekken van een energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen in 2023. In deze nota vindt u een samenvatting van het advies en de voorgestelde reactie daarop. In aanvulling hierop heeft u een aantal vragen gesteld, onder meer naar aanleiding van enkele gerechtelijke uitspraken die studenten in het gelijk stelden: zij hebben op basis van hun individuele omstandigheden recht op individuele bijzondere bijstand. De juridische en financiële doorwerking ervan zijn eveneens in het wetsvoorstel verwerkt. Verder attenderen we u op een aantal aspecten dat te maken heeft met de datum waarop de wet van kracht wordt en de parlementaire behandeling.

Geadviseerd besluit

1. Wij adviseren u akkoord te gaan met het nader rapport, het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting. De betreffende passages in de memorie van toelichting zijn geel gearceerd. Als u akkoord bent, verzoeken we u het nader rapport en de memorie van toelichting te ondertekenen, ter verzending aan de Koning.
2. Voor wat betreft de datum inwerkingtreding van de wet, adviseren wij u deze te koppelen aan het stookseizoen (1 september of 1 oktober 2023).
3. Mogelijk dat de VNG vraagt om alvast op de invoering van de wet te mogen anticiperen. Ons advies is om deze mogelijkheid niet toe te staan.

Kernpunten

De Raad van State adviseert de toelichting op het wetsvoorstel op drie punten aan te vullen:

- De noodzaak tot het nogmaals verstrekken van een energietoeslag:
 - Beter onderbouwen wat de noodzaak van de energietoeslag is, in relatie tot het brede koopkrachtpakket.
 - Toelichten waarom een meer verfijnde/gerichte regeling niet mogelijk was.
- De motivatie om studenten uit te zonderen van het recht op de energietoeslag:
 - Beter onderbouwen waarom zelfstandig wonende studenten van 21 jaar en ouder met inkomen onder 120% wettelijk sociaal minimum (wsm) niet in aanmerking zouden komen voor

energietoelage. De hoogte van de uitvoeringskosten en de verdeelsystematiek van de middelen.

Datum
20 januari 2023

- Overwegen of de uitvoeringskosten niet omlaag kunnen worden bijgesteld, gelet op de verwachting dat er meer ambtshalve verstrekkingen zijn.
- Concreet omschrijven hoe de middelen worden verdeeld over gemeenten.

Noodzaak tot energietoelage

- De noodzaak tot het nogmaals verstrekken van een energietoelage is aanvullend gemotiveerd in de memorie van toelichting.
- Het brede koopkrachtpakket was al deels voorzien en ook bedoeld voor structurele inkomensverbetering en compensatie van de bredere inflatie.
- Gegevens van het CPB over de hoogte van de inflatie en het aantal huishoudens met potentiële betalingsproblemen zijn toegevoegd om de noodzaak van een energietoelage verder aan te tonen.
- Ook zijn gegevens uit de monitor energiearmoede van TNO gebruikt. Hierin wordt zichtbaar dat er grote verschillen zijn in de kosten voor energie en dat zeker voor mensen met een laag inkomen in slecht geïsoleerde huizen en/of met grote gezinnen de energietoelage noodzakelijk is.
- Eveneens is gewezen op het feit dat een meer verfijnde regeling, gezien het nog altijd krappe tijdspad, niet mogelijk was.
- Toegelicht is dat voor de langere termijn bekeken wordt op welke manier meer fijnmazig kan worden omgegaan met verhoogde energiekosten.
- NB: deze argumenten gelden voor de situatie in 2023. Mocht de optie van een energietoelage via gemeenten in de toekomst opnieuw op tafel komen, dan is het belangrijk kritisch te kijken in hoeverre bovenstaande argumentatie dan nog geldt.

Motivatie tot uitsluiting studenten

- De Afdeling brengt naar voren dat er studenten zijn die zich in een vergelijkbare situatie kunnen bevinden als overige minima. Na bespreking met u heeft u ervoor gekozen om voor deze kleine groep studenten met kenmerken van overige minimahuishoudens ('gelijke gevallen') een tegemoetkoming vergelijkbaar met het richtbedrag van de categoriale energietoelage toe te kennen. Het beleidsinstrument van een 'IBB met groepskenmerken' is hierbij geadviseerd. In de memorie van toelichting is dit aangepast.

Financiering

- Er is nader toegelicht waarom de uitvoeringskosten niet omlaag worden bijgesteld. Hoewel er naar verwachting meer toeslagen ambtshalve kunnen worden verstrekt, hangt dit sterk af van de uitvoering en beleidskeuzes van individuele gemeenten.
- De financiële middelen worden in 2023 op basis van een aangepaste verdeelsystematiek verdeeld. De nieuwe verdeelsystematiek is in samenwerking met VNG en Divosa tot stand gekomen en hierover is met de VNG in het BO met VNG van 23 februari 2023 overeenstemming bereikt.
- Voor studenten die zich in vergelijkbare situaties als overige minima bevinden, komt aanvullend 35 miljoen beschikbaar. Deze middelen

worden verdeeld via een DU onder gemeenten. De precieze verdeelsleutel zal in overleg met VNG worden vastgesteld.

Datum
20 januari 2023

Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om vier aanvullende wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te brengen.

- (i) De datum tot en met wanneer gemeenten de energietoeslag voor 2023 kunnen uitkeren is aangepast, van 31 december 2023 naar 30 juni 2024. Aangezien de energietoeslag 2023 waarschijnlijk niet eerder dan vanaf september of oktober kan worden uitgekeerd, geeft dit gemeenten meer tijd om de energietoeslag invulling te geven. Dit heeft geen gevolgen voor de SZW-begroting.
- (ii) In overleg met het Inlichtingenbureau is de tekst in de memorie van toelichting over gegevensverwerking aangescherpt. Dit heeft geen gevolgen voor de praktijk.
- (iii) Bij 2.6 is toegelicht dat de energietoeslag weliswaar een onbelaste uitkering is, maar indien de energietoeslag op de spaarrekening is gezet in afwachting van de eindafrekening, dit soms gevolgen kan hebben voor fiscale toeslagen en/of eigen bijdragen met een vermogenstoets.
- (iv) Omdat gemeenten in de rechtszaal (maar ook in gesprekken met SZW) niet hebben kunnen onderbouwen waarom het uitkeren van ET2022 voor hen onuitvoerbaar (of onevenredig belastend) was, hebben we de uitvoerbaarheid als argument voor uitsluiting van studenten moeten laten vallen. De legitimatie voor uitsluiting berust nu volledig op het argument van overcompensatie, en wordt proportioneel geacht vanwege het redelijk alternatief dat gemeenten kunnen bieden met de IBB op groepskenmerken.

Aandachtspunten

Wanneer kan het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer?

Voordat het wetsvoorstel ET2023 naar de TK kan, dient er aan drie voorwaarden te zijn voldaan:

1. Inhoudelijke afstemming met Fin moet zijn afgerond. Dit is nog niet rond. Mogelijk leidt dit nog tot aanpassing van de MvT. Er is wel akkoord met Fin over het vrijmaken van € 35 voor studenten binnen SZW-begroting al moet precieze dekking nog wordt ingevuld.
2. Op bestuurlijk niveau moet met de VNG overeenstemming zijn over de studentenkwestie (doelgroep en middelen). Het onderwerp staat op de agenda van het BO van 16 mei; mogelijk is dat te laat; mocht dit zo zijn, dan kijken we naar een alternatief hiervoor (extra in te lassen BO of schriftelijke ronde, anders?).
3. Voor wat betreft de datum van inwerkingtreding geven we u in overweging deze te koppelen aan het stookseizoen. Dit is behulpzaam bij het bevorderen van de doelmatigheid van de energietoeslag en is in lijn met de "niet afsluiten"-regeling die in 2022 ook aan het stookseizoen werd gekoppeld.

Anticiperen op invoering van de wet en referentieperiode

Geopperd is om gemeenten de mogelijkheid te geven om, vooruitlopend op het definitieve wetsvoorstel, de uitvoering alvast ter hand te nemen. We adviseren u van deze mogelijkheid af te zien vanwege staatsrechtelijke en (vooral) mogelijke financiële gevolgen ervan. Zolang de wet immers niet in de TK is behandeld, bestaat het risico op wijzigingen.

Ook is aan te bevelen dat uitkeringen niet worden gedaan vóór het stookseizoen (1 oktober 2023). Te vroeg uitkeren heeft in 2022 geleid tot ondoelmatigheid bij ontvangers. De energietoeslag is toen in sommige gevallen uitgegeven aan andere zaken, waardoor alsnog een schrijnende situatie ontstond op het moment dat de energierekening moest worden betaald. Welke referteperiode gemeenten precies kiezen, valt binnen hun eigen beleidsvrijheid. Veel gemeenten hanteren als peildatum de aanvraagdatum, en als referteperiode de maand vóór de aanvraagdatum. Hiermee wordt rekening gehouden in de raming van het benodigde budget, met inbegrip van ruimte voor de beleidsvrijheid.

Datum

20 januari 2023

Toelichting

- Bij het aanbieden van het wetsvoorstel aan de Kamers worden ook onderliggende beslisnota's gepubliceerd. In enkele nota's zijn standpunten of uitvoeringspunten van de VNG of DUO benoemd. VNG, DUO en OCW zijn op de hoogte van en akkoord met publicatie.
- Ook het ingewonnen (beleids-)advies van de landsadvocaat wordt meegestuurd.



[Handwritten signature]
28-6

Aan Minister voor APP

BRIEF ONDERTEKENEN

Datum
6 juni 2023

nota

Wetsvoorstel Energietoeslag 2023
aanbieding aan Kabinet van de Koning

Tweede contactpersoon

Bijlage(n)
1

Aanleiding

De Raad van State heeft op 18 januari jl. advies uitgebracht over het wetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet in verband met het eenmalig categoriaal verstrekken van een energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen in 2023. Eerder bent u per nota geïnformeerd over de inhoud en de reactie daarop (nader rapport). Ook de memorie van toelichting is daarop aangepast. Nieuw in het wetsvoorstel is een tegemoetkoming voor uitwonende studenten met een aanvullende beurs. Met deze nota informeren wij u over de laatste aanpassingen en verzoeken u, indien u akkoord bent, het wetsvoorstel en de toelichting aan het Kabinet van de Koning te zenden.

Geadviseerd besluit

- Wij adviseren u akkoord te gaan met het nader rapport, het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting. Als u akkoord bent, verzoeken we u het nader rapport en de memorie van toelichting te ondertekenen, en deze uiterlijk 28 juni (voor 12.00 uur) te verzenden aan het Kabinet van de Koning.
- Bijgaand treft u ter informatie de begeleidende Kamerbrief bij het wetsvoorstel ET2023. De Kamerbrief is een concept. Nadat u akkoord bent met de Kamerbrief, kan deze 3 juli a.s. verstuurd worden naar Uw Kamer, de dag dat het wetsvoorstel wordt ingediend.

Kernpunten

Advies Raad van State

- De Raad van State adviseert de toelichting op het wetsvoorstel op de volgende punten aan te vullen:
 - De noodzaak tot het nogmaals verstrekken van een energietoeslag;
 - De motivatie om studenten uit te zonderen van het recht op de energietoeslag;
 - Overwegen of de uitvoeringskosten niet omlaag kunnen worden bijgesteld, gelet op de verwachting dat er meer ambtshalve verstrekkingen zijn;
 - Concreet omschrijven hoe de middelen worden verdeeld over gemeenten.
- In het nader rapport, het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting zijn de opmerkingen van de Afdeling advisering van

de Raad van State verwerkt. U bent hier eerder over geïnformeerd (zie ook bijlage I).

Datum
6 juni 2023

Studenten

- Er is een eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten voor studenten voorzien, aansluitend bij de uitgangspunten en systematiek van de studiefinanciering die de meest geëigende basis vormen voor een dergelijke regeling voor studenten.
- Uitgangspunt van het studiefinancieringsstelsel is dat de financiële toegankelijkheid van het vervolgonderwijs een gedeelde verantwoordelijkheid van niet alleen de overheid, maar ook de student zelf en diens ouders.
- 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. Hierbij spitst de tegemoetkoming zich uitsluitend op uitwonende studenten, omdat verondersteld wordt dat thuiswonende studenten niet zelf de energiekosten betalen.
- Bovenstaande beleidslijn is in het wetsvoorstel verwerkt. Met betrekking tot de financiering is opgenomen dat het kabinet € 65 miljoen heeft gereserveerd voor de tegemoetkoming voor studenten. Het wetsvoorstel voorziet in inwerkingtreding van de wet op de dag na plaatsing in het Staatsblad.

Advies Autoriteit Persoonsgegevens

- De Autoriteit Persoonsgegevens heeft een spoedadvies uitgebracht.
- Daarin is aanbevolen om in het artikel over de gegevensverwerking de woorden "in ieder geval" te schrappen. Daarmee wordt de opsomming van de soorten gegevens die verwerkt mogen worden limitatief.
- Dit advies is overgenomen.

Aanbieding aan het Kabinet van de Koning

- U hebt aangegeven het wetsvoorstel zo snel mogelijk naar de Tweede Kamer te willen sturen, zodat de Tweede Kamer het wetsvoorstel nog ontvangt vóór het zomerreces. In dat geval moet het wetsvoorstel uiterlijk op 28 juni om 12.00 uur bij het Kabinet van de Koning zijn om op tijd te worden ingediend in de Tweede Kamer en te worden geagendeerd voor de procedurevergadering van 4 juli.
- Financiën informeert MFIN over dit wetsvoorstel. Mogelijk neemt zij nog contact met u op indien zij opmerkingen heeft. Dat is echter niet de verwachting.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	Wetsvoorstel + toelichting + Nader rapport	Doorgeleiden naar Kabkon	

Bijlage I Advies van de afdeling Advies van de Raad van State

Datum
6 juni 2023

De Raad van State adviseert de toelichting op het wetsvoorstel op vier punten aan te vullen:

- De noodzaak tot het nogmaals verstrekken van een energietoeslag:
 - Beter onderbouwen wat de noodzaak van de energietoeslag is, in relatie tot het brede koopkrachtpakket.
 - Toelichten waarom een meer verfijnde/gerichte regeling niet mogelijk was.
- De motivatie om studenten uit te zonderen van het recht op de energietoeslag:
 - Beter onderbouwen waarom zelfstandig wonende studenten van 21 jaar en ouder met inkomen onder 120% wettelijk sociaal minimum (wsm) niet in aanmerking zouden komen voor energietoeslag. De hoogte van de uitvoeringskosten en de verdeelsystematiek van de middelen.
- Overwegen of de uitvoeringskosten niet omlaag kunnen worden bijgesteld, gelet op de verwachting dat er meer ambtshalve verstrekkingen zijn.
- Concreet omschrijven hoe de middelen worden verdeeld over gemeenten.

Noodzaak tot energietoeslag

- De noodzaak tot het nogmaals verstrekken van een energietoeslag is aanvullend gemotiveerd in de memorie van toelichting.
- Het brede koopkrachtpakket was al deels voorzien en ook bedoeld voor structurele inkomensverbetering en compensatie van de bredere inflatie.
- Gegevens van het CPB over de hoogte van de inflatie en het aantal huishoudens met potentiële betalingsproblemen zijn toegevoegd om de noodzaak van een energietoeslag verder aan te tonen.
- Ook zijn gegevens uit de monitor energiearmoede van TNO gebruikt. Hierin wordt zichtbaar dat er grote verschillen zijn in de kosten voor energie en dat zeker voor mensen met een laag inkomen in slecht geïsoleerde huizen en/of met grote gezinnen de energietoeslag noodzakelijk is.
- Eveneens is gewezen op het feit dat een meer verfijnde regeling, gezien het nog altijd krappe tijdspad, niet mogelijk was.
- Toegelicht is dat voor de langere termijn bekeken wordt op welke manier meer fijnmazig kan worden omgegaan met verhoogde energiekosten.
- NB: deze argumenten gelden voor de situatie in 2023. Mocht de optie van een energietoeslag via gemeenten in de toekomst opnieuw op tafel komen, dan is het belangrijk kritisch te kijken in hoeverre bovenstaande argumentatie dan nog geldt.

Motivatie tot uitsluiting studenten

De Afdeling brengt naar voren dat er studenten zijn die zich in een vergelijkbare situatie kunnen bevinden als minima. Na bespreking heeft u ervoor gekozen een eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor studenten beschikbaar te stellen. Het gaat hierbij om studenten met het recht op een uitwonende basisbeurs en ook recht hebben op een aanvullende beurs van € 0,01 of hoger. Het betreft een eenmalige uitkering in de vorm van een gift, zonder controle achteraf. De peildatum is 1 oktober 2023.

Financiering

- Er is nader toegelicht waarom de uitvoeringskosten niet omlaag worden bijgesteld. Hoewel er naar verwachting meer toeslagen ambtshalve kunnen worden verstrekt, hangt dit sterk af van de uitvoering en beleidskeuzes van individuele gemeenten.
- De financiële middelen worden in 2023 op basis van een aangepaste verdeelsystematiek verdeeld. De nieuwe verdeelsystematiek is in samenwerking met VNG en Divosa tot stand gekomen en hierover is met de VNG in het BO met VNG van 23 februari 2023 overeenstemming bereikt.

Datum
6 juni 2023





Aan

Minister voor APP

TER BESLISSING

Datum
19 juni 2023

nota

Enmalige tegemoetkoming energiekosten studenten via
DUO

Tweede contactpersoon

Bijlage(n)
0

Aanleiding

In het licht van het advies van de Raad van State en enkele rechterlijke uitspraken, beoogt u een tegemoetkoming voor studenten die aan bepaalde kenmerken voldoen. DG DUO heeft hierbij een helpende hand geboden, door mogelijkheden te verkennen voor het ambtshalve verstrekken van een eenmalige tegemoetkoming voor (bepaalde) studenten. Afgelopen week is er met u gesproken over de voorwaarden waaronder DUO een regeling kan uitvoeren, met bijbehorende financiële en juridische aspecten. In de deze nota vindt u de mondeling besproken beslispunten.

Geadviseerd besluit

- Gaat u akkoord met een opdracht voor DUO, om een regeling uit te voeren die voldoet aan de volgende criteria:
 - *Doelgroep*
 - Student met recht op een uitwonende basisbeurs;
 - En met daarbij recht op een aanvullende beurs van € 0,01 of hoger;
 - *Kenmerken regeling tegemoetkoming energiekosten*
 - Er is sprake van een eenmalige uitkering;
 - De uitkering (tegemoetkoming energiekosten) is een gift, zonder controle achteraf;
 - Een eenmalige peildatum, hoogstwaarschijnlijk, 1 oktober 2023;
 - • De tegemoetkoming zal ambtshalve worden toegekend;
 - • De einddatum van de regeling is voorzien in augustus 2024.
- DUO heeft een wettelijke grondslag nodig om de eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor studenten te kunnen verstrekken. Meest passend is deze grondslag in de Wet studiefinanciering 2000 op te nemen. Stemt u in om, samen met OCW, de mogelijkheden hiervoor te onderzoeken en aanpassing door te voeren?
- Stemt u in met het communiceren van een richtbedrag van 350 euro in de kamerbrief? Het definitieve bedrag zal op een later moment in een ministeriële regeling worden vastgesteld.

Kernpunten

Datum

19 juni 2023

Onderbouwing eenmalige tegemoetkoming energiekosten studenten

- Er is een eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten voor studenten voorzien, aansluitend bij de uitgangspunten en systematiek van de studiefinanciering die de meest geëigende basis vormen voor een dergelijke regeling voor studenten.
- Uitgangspunt van het studiefinancieringsstelsel is een gedeelde verantwoordelijkheid van niet alleen de overheid, maar ook de student zelf en diens ouders.
- De drie inkomstenbronnen (overheid, student zelf, ouders) dienen de student in staat te stellen om een studie te kunnen volgen en afronden.
- Voor die studenten waarvan de ouders naar verwachting deze bijdrage niet kunnen leveren, wil de regering een eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten bieden.
- 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. Hierbij spitst de tegemoetkoming zich toe op uitwonende studenten, omdat verondersteld wordt dat thuiswonende studenten niet zelf de energiekosten betalen.

Kenmerken regeling eenmalige tegemoetkoming energiekosten studenten

- De eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten 2023 voor studenten is een gift (geen lening) en komt als maatregel aanvullend op de reeds eerder voorziene tijdelijke verhoging van de basisbeurs voor uitwonenden gedurende het studiejaar 2023-2024.
- Vanwege uitvoerbaarheid is gezocht naar een invulling waarbij de eenmalige uitkering voor de desbetreffende 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 is de aangewezen partij om de eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor studenten voor 2023 tijdig en doelmatig in te voeren.
- DUO als uitvoeringsorganisatie beschikt over de benodigde gegevens van de doelgroep studenten en kan op basis van de beschikbare data (vanaf studiejaar 2023-2024) selecteren op basis van de generieke criteria "basisbeurs uitwonend" en "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
- Er is een peildatum voorzien in de maand oktober 2023. Tegelijkertijd kunnen studenten gedurende het hele studiejaar met terugwerkende kracht een aanvraag voor de studiebeurs doen. Dit betekent dat DUO tot augustus 2024 elke maand het bestand actualiseert en toets of er met terugwerkende kracht studenten recht hebben op de tegemoetkoming (met peildatum oktober 2023). Als studenten met terugwerkende kracht de aanvullende beurs uitwonend hebben aangevraagd, krijgen zij alsnog de tegemoetkoming verstrekt.
- Waarschijnlijk kan DUO vanaf eind 2023 de eenmalige tegemoetkoming energiekosten daadwerkelijk uitkeren aan studenten.

Studenten met een rentedragende lening

- Er is nog onvoldoende bekend over de groep studenten die geen recht (meer) hebben op een aanvullende beurs omdat zij langer studeren dan de nominale duur van hun studie. Daarom is deze groep niet geadresseerd in dit wetsvoorstel. We proberen de groep zo snel mogelijk in kaart te krijgen en te bezien of het wenselijk, passend en uitvoerbaar is om ook deze studenten een eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten te verstrekken.

Datum

19 juni 2023

Juridisch

Er zijn drie opties geschetst voor de beoogde grondslag van het verstrekken van een eenmalige tegemoetkoming energiekosten door DUO

1. Participatiewet

Is foutgevoelig, omdat snel moet worden bezien welke artikelen van de Wsf van overeenkomstige toepassing moeten worden verklaard, en welke artikelen van de Participatiewet niet van toepassing moeten worden verklaard. Daarnaast erg bewerkelijk in het kader van de gegevensdeling. Deze wetswijziging zou zeker moeten worden voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens.

2. Wet studiefinanciering 2000

Het onderscheid tussen studenten en de doelgroep van de Participatiewet ligt meer voor de hand, als ze allebei in hun "eigen" wet worden bediend. M. OCW zou een ministeriële regeling kunnen vaststellen, waarin de tegemoetkoming verder wordt uitgewerkt; uitvoering door DUO. DUO mag bij de uitvoering gegevens van studenten gebruiken waarover zij al beschikken. Aanvullende wetswijzigingen voor gegevensverwerking zouden niet nodig zijn, advies van de Autoriteit Persoonsgegevens zou eventueel ook niet strikt noodzakelijk zijn. Dit proces vergt minder tijd en is minder foutgevoelig.

DUO werkt met voor hen bekende wettelijke kaders (meer comfort). Nadeel voor OCW is dat OCW in dit dossier ook zelf een verantwoordelijkheid krijgt. Kan wellicht worden verlicht doordat MAPP hier meer op zich neemt.

3. SZW-kaderwet

Een ministeriële regeling op grond van de Kaderwet SZW-subsidies is hoogst onwenselijk, omdat gegevensdeling op wettelijk niveau geregeld moet worden. Om het doel van die gegevensdeling ook op wettelijk niveau goed vast te leggen, zou een zeer specifieke wettelijke bepaling moeten worden geschreven. Deze zou de ministeriële regeling haast overbodig maken, en zich bovendien slecht verhouden tot de structuur van de Kaderwet zelf.

Financieel


De voorlopige raming van de doelgroep studenten, indien ook rekening wordt gehouden met studenten in de leenfase, betreft ongeveer 145.000 studenten. Deze raming is nog niet definitief. Er is op dit moment € 65 miljoen op de SZW-begroting gereserveerd voor de ondersteuning aan studenten. Naar verwachting is dit voldoende om de kosten van een tegemoetkoming van minstens 350 euro en bijbehorende uitvoeringskosten te kunnen financieren.

Risico's

De doelgroep studenten die wordt uitgezonderd van de energietoeslag in de Participatiewet betreft in de praktijk: studenten die 21 jaar of ouder zijn, met een inkomen onder 120% van het wettelijk sociaal minimum, die een zelfstandige huishouding voeren. Een groot deel van deze studenten heeft geen recht meer op de basisbeurs, en heeft dus niets aan de regeling die nu wordt opgezet via DUO. Naar verwachting zal deze groep, net als vorig jaar, naar de rechter stappen. Of de rechter de regeling voor studenten met een aanvullende beurs en basisbeurs uitwonend een redelijk alternatief zal vinden voor de groep studenten die is uitgesloten van de energietoeslag, is behoorlijk onzeker.

Datum

19 juni 2023





Aan

Minister voor APP

BRIEF ONDERTEKENEN



Datum
28 juni 2023



Tweede contactpersoon

Bijlage(n)
0

nota

Nota Kamerbrief ET2023

Aanleiding

Bijgaand treft u de Kamerbrief met toelichting bij het wetsvoorstel eenmalige energietoeslag 2023. De Kamerbrief wordt verzonden als het Wetsvoorstel ET2023 is aangeboden aan de Kamer.

Geadviseerd besluit

Kennismemen van de kamerbrief. U kunt de brief ondertekenen en op 3 juli a.s. versturen aan uw Kamer.

Kernpunten

- In de Kamerbrief licht u twee voorstellen toe, te weten:
 - De eenmalige energietoeslag voor sociale minima, uitgevoerd door gemeenten.
 - De eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor uitwonende studenten met een basisbeurs en een aanvullende beurs, uitgevoerd door DUO.
- U maakt inzichtelijk wat uw overwegingen zijn bij het indienen van het huidige wetsvoorstel. Voorop staat de urgentie om de eenmalige energietoeslag zo snel mogelijk terecht te laten komen bij sociale minima die het geld nodig hebben.

Toelichting

De Kamerbrief is afgestemd met het ministerie van OCW, Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het ministerie van Financiën.