



VERTROUWELIJK

TER BESLISSING

Aan Minister voor APP

Directie

Datum  
19 augustus 2022

nota

Rechterlijke uitspraak: Gemeente Nijmegen mag student  
niet uitsluiten van de eenmalige energietoeslag

Onze referentie

Tweede contactpersoon

Bijlage(n)  
1

### Aanleiding

Op 5 augustus jl. heeft de meervoudige kamer van de Rechtbank Gelderland uitgesproken dat de beleidsregel van de gemeente Nijmegen onterecht studenten uitsluit als gehele groep voor de eenmalige energietoeslag (zie bijlage). Hierbij wordt u geïnformeerd over de mogelijke implicaties van deze uitspraak.

### Geadviseerd besluit

- Vasthouden aan de beleidslijn dat gemeenten wordt geadviseerd studenten uit te sluiten van de eenmalige energietoeslag.
- In de 'Handreiking eenmalige energietoeslag 2022' voor gemeenten scherper motiveren waarom studenten worden uitgesloten van de eenmalige energietoeslag.

Het doel van het aanvullen van de Handreiking is het nader motiveren van het onderscheid, zodat in een mogelijke volgende rechtszaak deze overwegingen kunnen worden meegenomen. U zet daarmee de door u tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel gevolgde lijn voort en u wacht verdere rechtsontwikkeling af. In hoeverre hiervoor politieke ruimte is, is vooralsnog niet te zeggen en is gedeeltelijk ook een politieke taxatie. Gezien de inbreng van de Tweede Kamer over het niet meenemen van studenten bij de eenmalige energietoeslag bij de parlementaire behandeling, is duidelijk dat de politieke druk hierover zal toenemen.

Na de uitspraak van de Rechtbank Gelderland zullen wellicht andere uitspraken volgen. Indien gewenst kunnen wij deze nota toelichten.

### Kernpunten

#### Landelijke richtlijnen

- In de landelijke richtlijnen bij de uitvoering van de eenmalige energietoeslag heeft u gemeenten geadviseerd studenten uit te sluiten van de landelijke energietoeslag. Dit advies is verder uitgewerkt in de 'Handreiking eenmalige energietoeslag 2022' voor gemeenten.
- Veruit de meeste Nederlandse gemeenten hebben studenten ook daadwerkelijk uitgesloten van de eenmalige energietoeslag. Bij ons is slechts bekend dat de gemeenten Delft, Zwolle en Apeldoorn beleid hebben

VERTROUWELIJK

Pagina 1 van 7

geformuleerd op grond waarvan *uitwonende* studenten onder voorwaarden (w.o. het tonen van een energienota) wél recht hebben op een eenmalige energietoeslag.

- Op 18 juli jl. heeft u in antwoorden op Kamervragen nog eens toegelicht waarom u gemeenten adviseert om studenten uitsluiten van het recht op een eenmalige energietoeslag:

“In het wetsvoorstel zelf worden inderdaad geen groepen uitgesloten van het recht op een eenmalige energietoeslag, ook studenten niet. Wel heb ik ter bevordering van een uniforme uitvoering van de eenmalige energietoeslag gemeenten via de landelijke richtlijnen geadviseerd studenten als categorie uit te sluiten van het recht op een eenmalige energietoeslag. Daarvoor bestaat naar mijn oordeel een gerechtvaardigde en in principe ook juridisch houdbare reden. De woonsituatie van studenten is namelijk zeer divers, ook voor wat betreft de energiekosten. Ongeveer de helft van de studenten woont nog thuis bij de ouders en heeft dus geen eigen energierekening. Voor een aanzienlijk deel gaat het bij uitwonende studenten bijvoorbeeld om kamerbewoners, met een huurprijs inclusief energiekosten. Vanwege deze diversiteit in woonsituatie acht ik voor deze doelgroep de individuele bijzondere bijstand een geschikter instrument dan de categoriale bijzondere bijstand. Op deze wijze komt de financiële ondersteuning vanuit de bijzondere bijstand uitsluitend terecht bij de studentenhuishoudens die het daadwerkelijk nodig hebben.

Overigens geldt er voor jongeren tot 21 jaar een wettelijke onderhoudsplicht voor de ouders.”

**Datum**

19 augustus 2022

**Onze referentie**

#### *Inhoud van de rechterlijke uitspraak*

- De rechtbank heeft geoordeeld dat in de beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nijmegen studenten onterecht als gehele groep zijn uitgesloten voor het recht op een eenmalige energietoeslag. Het college stelt dat studenten niet in aanmerking komen voor de energietoeslag omdat de woonsituatie van studenten als groep zeer divers is.
- De rechtbank oordeelt dat deze motivering te algemeen is en geen recht doet aan de feitelijke woonsituatie van studenten en aan het doel van de wet, namelijk het voorkomen dat huishoudens met een laag inkomen als gevolg van de sterk gestegen energierekening ernstig in de financiële problemen raken. De gemeente gaat volgens de rechtbank aan dit doel voorbij door studenten generiek uit te sluiten van de eenmalige energietoeslag. Onder studenten bevinden zich, aldus de rechtbank, per slot van rekening ook huishoudens die zich voor wat betreft inkomen en energiekosten in precies dezelfde situatie bevinden als niet-studenten die wel in aanmerking komen voor het eenmalig categoriaal verstrekken van de energietoeslag. Op deze wijze wordt een niet te rechtvaardigen onderscheid gemaakt en worden studenten als gehele groep ten onrechte uitgesloten voor het eenmalig categoriaal verstrekken van de energietoeslag.
- De rechtbank acht de wijze waarop de gemeente Nijmegen de individuele bijzondere bijstand in verband met de sterk gestegen energieprijzen heeft vormgegeven geen redelijk alternatief voor de eenmalige energietoeslag: “Aannemelijk is dat een deel van de betrokkenen die in dezelfde financiële positie verkeren, wel in aanmerking komt voor de categoriale bijzondere

bijstand maar niet in aanmerking kan komen voor de individuele bijzondere bijstand.”

Datum  
19 augustus 2022

#### *Implicaties van de rechterlijke uitspraak*

Onze referentie  
[REDACTED]

- De rechterlijke uitspraak geldt alleen voor de Nijmeegse student die in beroep is gegaan. Andere studenten moeten de toeslag eerst bij hun gemeente aanvragen; bij een afwijzend besluit kunnen zij bezwaar en beroep aantekenen, waarbij de rechterlijke uitspraak kan worden ingebracht. Naar aanleiding van de rechterlijke uitspraak staat SZW ambtelijk in nauw contact met de gemeente Nijmegen. De beslissing om al dan niet hoger beroep aan te tekenen tegen de uitspraak is – gelet op het decentrale karakter van de Participatiewet - aan de gemeente Nijmegen. [REDACTED]
- Hoewel de uitspraak dus alleen geldt voor de betreffende student en voor de gemeente Nijmegen, bevat de uitspraak ook een onderdeel dat van bredere betekenis kan zijn: “Onder studenten bevinden zich immers ook huishoudens of alleenstaanden die zich voor wat betreft inkomen en energiekosten in precies dezelfde situatie bevinden als niet-studenten die wel in aanmerking komen voor het eenmalig categoriaal verstrekken van de energietoeslag. Op deze wijze wordt een niet te rechtvaardigen onderscheid gemaakt en worden studenten als gehele groep ten onrechte uitgesloten voor het eenmalig categoriaal verstrekken van de energietoeslag.”
- De uitspraak heeft landelijk tot veel publiciteit geleid, waarbij ook landelijke betekenis aan de gerechtelijke uitspraak wordt toegedicht.
- Ook de VNG en gemeenten worstelen met de rechterlijke uitspraak en de reikwijdte ervan en vragen uitdrukkelijk SZW om snelle duidelijkheid.
- De uitspraak kan een aanmoediging zijn voor studenten om massaal de eenmalige energietoeslag aan te vragen bij hun gemeente. De LSBV roept studenten hiertoe ook op (inclusief voorbeeldbrieven voor aanvragen en bezwaarschriften). Dit kan de gemeentelijke uitvoering van de eenmalige energietoeslag ernstig ontwrichten, met name in studentensteden.
- Aanvragen van studenten kosten extra veel tijd, omdat op grond van de Participatiewet ook de maximale leencapaciteit in het kader van de studiefinanciering moeten worden betrokken bij het bepalen van het recht op een eenmalige energietoeslag (en ook bij het recht op individuele bijzondere bijstand).
- VNG/gemeenten zullen vragen om compensatie van deze extra kosten.

#### *Juridische houdbaarheid van het advies om studenten uit te sluiten van de eenmalige energietoeslag*

- De uitspraak steunt op de summiere motivering in de Nijmeegse beleidsregel in relatie tot doel van de wet (ondersteuning huishoudens met laag inkomen) en is daarmee navolgbaar. In de motivering missen wij echter het element dat de wetgever heeft gekozen voor het instrument van de categoriale bijzondere bijstand waarbij wettelijk expliciet géén bewijsstukken worden gevraagd ten aanzien van de (sterk gestegen) energiekosten. Er wordt uitgegaan van een aangenomen behoefte bij minima. Juist die behoefte is onder studentenpopulatie niet op voorhand en in alle gevallen kenbaar: hiervoor dient een toets te worden gedaan. Het instrument van categoriaal

bijzondere bijstand leent zich niet voor studenten (te ongericht en daarmee ondoelmatig). Studenten kunnen wel gebruik maken van het instrument van de individuele bijzondere bijstand.

Datum  
19 augustus 2022

Onze referentie  
[redacted]

- Ons inziens geeft de uitspraak aanleiding om de motivering voor het niet verstrekken van de categoriale energietoeslag aan studenten in de 'Handreiking eenmalige energietoeslag 2022' aan te vullen en nader te motiveren. Doel hiervan is dat deze motivering kan worden ingebracht in een mogelijke volgende rechtszaak. Uiteraard geldt dat afstemming met de VNG hierover noodzakelijk is. Ter toelichting: of een gemaakt onderscheid 'rechtvaardig' is, hangt altijd af van de onderbouwing/motivering. Op basis van de aangevulde motivering in de Handreiking kunnen gemeenten dan vervolgens de motivering in hun beleidsregel aanvullen, zodat zij hun beschikkingen kunnen baseren op hun aangepaste beleidsregel (dit vloeit voort uit de decentrale systematiek van de Participatiewet).
- Als u dit advies volgt, zet u de lijn voort die u tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel heeft gevolgd.  
Een aanvulling van de motivering in de Handreiking en daarna de beleidsregel van de desbetreffende gemeente kan ertoe leiden dat andere gemeentelijke beschikkingen waarmee studenten een energietoeslag worden geweigerd en die ter beoordeling aan de rechter kunnen worden voorgeleid, wel stand houden. [redacted]
- In de uitspraak wordt gesteld dat de Nijmeegse individuele bijzondere bijstand geen redelijk alternatief is voor de eenmalige energietoeslag. In de uitspraak wordt geen aandacht besteed aan het feit dat de eenmalige energietoeslag, als vorm van categoriale bijzondere bijstand, nu juist is bedoeld als alternatief voor de individuele bijzondere bijstand, om het verwachte hoge beroep (op die individuele bijzondere bijstand) ten behoeve van de gemeentelijke uitvoering te verminderen.
- Op het ogenblik wordt nog gewerkt aan de aanvulling van de motivering in de Handreiking.

#### *Worst case scenario*

- U heeft gevraagd om een uitwerking van een "worst case scenario". Een "worst case scenario" treedt op als u zich op basis van de rechtsontwikkeling en/of politieke druk verplicht voelt om het advies in de Handreiking aan gemeenten om studenten uit te sluiten van de eenmalige energietoeslag, alsnog in te trekken of te wijzigen.
- Wij merken op dat in dat geval niet kan worden voorkomen dat studenten toch een aanvraag indienen. Daarom zullen gemeenten ook dan beleid moeten vaststellen of studenten of een deel van de studenten al dan niet/toch in aanmerking kan komen voor de eenmalige energietoeslag. [redacted]

**Datum**  
19 augustus 2022

**Onze referentie**

#### *Rol van DUO bij de uitvoering van de eenmalige energietoeslag*

- Op grond van de Participatiewet is een rol van DUO als uitvoerder van (een deel van) de eenmalige energietoeslag niet mogelijk. Deze rol is wettelijk voorbehouden aan gemeenten.
- OCW heeft eerder, in het kader van de voorjaarsbesluitvorming, nog de mogelijkheid verkend van het zelf treffen van een incidentele maatregel. OCW ziet daartoe geen mogelijkheid, met name omdat DUO (een uitzondering daargelaten) alleen prestatiebeurzen verstrekt; die zijn - omdat het leningen betreft - niet louter begunstigend en kunnen dus niet vooruitlopend op een wetswijziging worden verstrekt. Daarnaast wordt ook tegen de samenloop met de herinvoering van de basisbeurs aangelopen.
- Uit onze recente contacten met OCW is gebleken dat OCW ook nu geen voornemen heeft tot het treffen van een incidentele maatregel.

#### *Gegevensuitwisseling tussen DUO en gemeenten*

- Mocht het worst scenario zich voordoen (en gemeenten aan studenten toch de energietoeslag moeten verstrekken) dan zal – in overleg met gemeenten – moeten worden gezien of en hoe zij dat kunnen doen. Daarbij zal ook in overleg met gemeenten moeten worden gezien óf en hoe gegevensuitwisseling tussen DUO en gemeenten behulpzaam kan zijn.
- Op dit moment is er geen toereikende wettelijke grondslag op basis waarvan DUO de inschrijvings- en studiefinancieringsgegevens van studenten kan delen met gemeenten t.b.v. het eventueel toekennen van de energietoeslag. Om gegevensuitwisseling mogelijk te maken, is aanpassing van regelgeving noodzakelijk. Wij zijn in contact met OCW om precies te bepalen welke wijziging dat zou moeten zijn.
- Op het moment dat er een wettelijke grondslag aanwezig is, kan voor de gegevensuitwisseling wellicht gebruik worden gemaakt van de bestaande structuur van Suwinet.
- Op basis van de gegevens van DUO kan worden vastgesteld of iemand onderwijs volgt en of iemand studiefinanciering ontvangt. Op basis van de gegevens van DUO kan *niet* worden vastgesteld of een student thuiswonend of uitwonend is.

## **Toelichting**

### *Politieke context*

- Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel hebben veel fracties in de Tweede Kamer, waaronder D66, vragen gesteld bij het uitsluiten van studenten van het recht op een eenmalige energietoeslag.
- De rechterlijke uitspraak heeft inmiddels geleid tot nieuwe Kamervragen.

### *Financiële overwegingen*

- Bij de bepaling van de hoogte van het budget dat het Rijk aan gemeenten ter beschikking heeft gesteld voor de uitvoering van de eenmalige energietoeslag is geen rekening gehouden met verstrekking van een eenmalige energietoeslag aan studentenhuishoudens. Ook bij de verdeling van het landelijke budget over gemeenten is geen rekening gehouden met de mate van aanwezigheid van studenten in een gemeente (dus geen hoger budget voor studentensteden).
- Als een gemeente meer kosten maakt dan het aan de gemeente toegekende budget, bijvoorbeeld door verstrekking aan studenten, dan dient de gemeente dit tekort zelf bij te passen.
- Er zijn ruim 1,1 miljoen studenten (MBO+HO). Ongeveer de helft van deze studenten is jonger dan 21 jaar. Voor hen geldt de wettelijke onderhoudsplicht van de ouders, waardoor zij niet aanmerking komen voor de eenmalige energietoeslag.
- Er zijn ongeveer 600.000 studenten ouder dan 21 jaar. Van deze studenten heeft naar schatting de helft behalve de mogelijkheid om bij te lenen bij DUO ook voldoende inkomen uit een bijbaan ook om boven 120% van het sociaal minimum uit te komen, waardoor zij niet aanmerking komen voor de eenmalige energietoeslag.
- Er zijn naar schatting 300.000 (thuis- en uitwonende) studenten ouder dan 21 jaar, met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum. Indien deze groep in aanmerking komt voor de eenmalige energietoeslag, dan kost dat ruim 400 miljoen euro.
- Er zijn naar globale schatting 150.000 uitwonende studenten ouder dan 21 jaar, met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum. Indien deze groep in aanmerking komt voor de eenmalige energietoeslag (en thuiswonenden dus niet), dan kost dat ruim 200 miljoen euro.
- Op basis van een zeer globale schatting zijn er 110.000 uitwonende studenten ouder dan 21 jaar, met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum én een eigen energiecontract. Indien deze groep in aanmerking komt voor de eenmalige energietoeslag, dan kost dat ruim 150 miljoen euro.
- Indien het budget voor gemeenten moet worden opgehoogd om de eenmalige energietoeslag ook aan studenten uit te kunnen, kan dat eventueel financieel

worden verwerkt in de najaarsnota en via de decembercirculaire gemeentefonds 2022 aan gemeenten worden overgemaakt.

- Afstemming met Financiën over de dekking en timing van een eventuele ophoging is nodig. Fin zal naar SZW kijken om de budgettaire gevolgen zelf te dekken. Er is geen geld op de SZW-begroting beschikbaar voor een dergelijke ophoging van het budget.

**Datum**  
19 augustus 2022

**Onze referentie**  
[redacted]

#### *Krachtenveld: positie van VNG en gemeenten*

- De VNG heeft eerder in een brief aan de TK van 5 juli jl. aangegeven dat gemeenten bereid zijn de verhoging van de eenmalige energietoeslag van 800 euro naar 1.300 euro uit te voeren, maar heeft daaraan onder andere wel de voorwaarde verbonden dat het Rijk de verantwoordelijkheid neemt voor een eventuele oplossing voor de doelgroep studenten. De VNG heeft in deze brief van 5 juli jl. benadrukt dat een eventuele uitbreiding van de doelgroep van de eenmalige energietoeslag met studenten voor gemeenten volstrekt onuitvoerbaar is. Daarnaast heeft de VNG ervoor gewaarschuwd dat een eventueel massaal beroep van studenten op de eenmalige energietoeslag en bezwaarprocedures ertoe kunnen leiden dat de uitvoering van de eenmalige energietoeslag volledig vastloopt.
- In reactie heeft u in uw brief aan de TK van 7 juli jl. aangegeven: "Het kabinet houdt samen met de VNG en Divosa voortdurend vinger aan de pols in hoeverre de groep studenten die echt in de knel komt en zich daardoor genoodzaakt voelt om aanspraak te doen op de bijzondere bijstand groeit. Wanneer de uitvoering onverhoopt vastloopt, gaat het Rijk met gemeenten in gesprek en zal zich inspannen voor een organisatorische en financiële oplossing."
- De VNG en gemeenten worstelen met de rechterlijke uitspraak en vragen uitdrukkelijk SZW om snelle duidelijkheid.

- Ook bij het niet-openstellen van de eenmalige energietoeslag dreigt een uitvoeringsprobleem voor met name studentensteden, in de vorm van een massaal beroep van studenten op de eenmalige energietoeslag of op de individuele bijzondere bijstand.

#### *Communicatie*

- VNG en gemeenten verwachten op korte termijn een standpunt van SZW. SZW deelt het gevoel van urgentie.
- Afhankelijk van uw reactie zullen we in overleg met C een communicatielijst opstellen.

#### **Bijlagen**

<b>Volgnummer</b>	<b>Naam</b>	<b>Actie</b>	<b>Informatie</b>
1	Rechterlijke uitspraak	Ter informatie (niet verzenden)	