

Notitie

voor [REDACTED]
van [REDACTED]
datum 23 februari 2023
inzake Energietoeslag studenten (nader advies)
zaaknr [REDACTED]

1 Inleiding en vraagstelling

Achtergronden en ontwikkelingen

- 1.1 Het kabinet heeft op 10 december 2021 besloten om een eenmalige energietoeslag voor huishoudens met een laag inkomen mogelijk te maken. Besloten is om de eenmalige energietoeslag in 2022 als categoriale bijzondere bijstand te verstrekken. Voor studenten is onder ogen gezien dat hun financiële-, woon- en energiesituatie zeer divers is.¹ Dat heeft tot gevolg dat categoriale verstrekking van energietoeslag voor studenten een minder geschikt instrument is, omdat het daarvan te verwachten gevolg is dat (ten opzichte van andere gemeentelijke minima) in een aanzienlijk aantal gevallen sprake zou zijn van overcompensatie, wat niet bijdraagt aan de doelstelling van de energietoeslag en ongewenst is in verband met het belang van een doelmatige besteding van overheidsmiddelen.
- 1.2 In ons advies van 6 december 2022 hebben wij, mede naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 5 augustus 2022², onderzocht met welke argumenten het onderscheid tussen studenten en (andere) minima kan worden onderbouwd.

Recente ontwikkelingen: wetsontwerp en uitspraak van de rechtbank Amsterdam

- 1.3 Inmiddels is een ontwerp voor een wet in voorbereiding die ook voor 2023 voorziet in het eenmalig categoriaal verstrekken van een energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen. Het wetsontwerp bevat – deze maal, anders dan in 2022 – een

¹ Zie Kamerstukken II 2021/22, 36 057, nr. 3, p. 3: "Voor studenten geldt dat hun woonsituatie zeer divers is, ook voor wat betreft de energiekosten en -rekening. Daarom is een categoriaal verstrekte energietoeslag voor deze groep minder geschikt. De reden dat deze uitsluiting via de richtlijnen wordt voorgesteld is dat gemeenten zo de mogelijkheid hebben om bij hun eigen beleid met betrekking tot deze groepen aan te sluiten. Deze richtlijnen zullen ook worden opgenomen en toegelicht in een handreiking voor gemeenten, die gemeenten behulpzaam kan zijn bij een snelle uitvoering van de eenmalige energietoeslag."

² Rb Gelderland 5 augustus 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:4263.

bepaling die studenten als groep van energietoeslag uitsluit.³ In haar advies heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: **de Afdeling**) daar een aantal kritische kanttekeningen bij geplaatst. Daaruit blijkt dat de Afdeling er niet van overtuigd is dat het uitsluiten van studenten gerechtvaardigd is. Zij adviseert het wetsontwerp op (onder meer) op dit punt van een nadere motivering te voorzien, voordat het aan de Tweede Kamer wordt gezonden. Op dit moment wordt gewerkt aan het nader rapport waarin wordt ingegaan op de kanttekeningen die de Afdeling plaatste bij de wettelijk geregelde uitsluiting van studenten.

- 1.4 De rechtbank Amsterdam heeft in haar uitspraak van 14 februari 2023⁴ geoordeeld dat de gemeente Amsterdam studenten ten onrechte als gehele groep uitsluit van categoriale eenmalige energietoeslag.

Vraagstelling

- 1.5 U heeft ons de vraag voorgelegd in hoeverre de uitspraak van de rechtbank Amsterdam vraagt om aanpassing van het concept van het nader rapport.

Onze bevindingen in het kort

- 1.6 Kort gezegd komen wij tot de slotsom dat noch de Afdeling, noch de rechtbank *a priori* tegen het gemaakte onderscheid tussen studenten en andere minima zijn, maar dat beiden wel vraagtekens plaatsen bij de gerechtvaardigheid van dat onderscheid. In zoverre snijdt de rechtbank in haar uitspraak geen nieuwe thema's aan, die (alsnog) in het nader rapport moeten worden besproken. Wel zoomt de rechtbank dieper en systematischer in op de vragen die een rol kunnen spelen bij het aanscherpen van de motivering, waartoe de Afdeling adviseerde.
- 1.7 De Afdeling constateert dat door een wettelijke verankering van de uitsluiting van studenten, een einde komt aan de nu bestaande mogelijkheid dat gemeentebesturen aan studenten wel een (categoriale) energietoeslag verstrekken (als zij daarvoor aanleiding en praktische mogelijkheden zien).

2 Uitwerking van de beantwoording

- 2.1 Wij starten met een recapitulatie van de kritische kanttekeningen die de Afdeling plaatste bij het wetsontwerp. Daarna analyseren wij de uitspraak van de rechtbank Amsterdam en gaan wij na in hoeverre de rechtbank in haar beoordeling andere kanttekeningen plaatst (of daarin andere accenten legt) dan de Afdeling in haar advies over het wetsvoorstel. Dat leidt tot een (afsluitende) beschouwing over de vraag of (en

³ Het voorgestelde artikel 35, vijfde lid, voorziet in uitsluiting van studenten van het recht op categoriale bijzondere bijstand.

⁴ Rb Amsterdam 14 februari 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:726.

zo ja, op welke aspecten) het aangewezen is om in het nader rapport andere accenten te plaatsen.

Afdelingsadvies over het wetsvoorstel voor categoriale verstrekking van energietoeslag aan studenten in 2023

- 2.2 Op 18 januari 2023⁵ bracht de Afdeling haar advies uit over het wetsvoorstel dat ook voor 2023 voorziet in het eenmalig categoriaal verstrekken van energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen. De slotsom van dat advies is dat de Afdeling niet overtuigd is van de toelichting dat het uitsluiten van studenten gerechtvaardigd is. De Afdeling onderkent dat de woon- en financiële situatie van veel studenten anders is dan die van de meeste huishoudens die onder het minimabeleid vallen, maar stelt daar tegenover dat ook uitwonende studenten met stijgende energielasten worden geconfronteerd.
- 2.3 Het voorkomen van overcompensatie rechtvaardigt het onderscheid volgens de Afdeling in elk geval niet, omdat overcompensatie ook voorkomt bij andere groepen minima. Het is niet duidelijk (gemaakt) waarom overcompensatie bij studenten problematisch is en bij andere groepen minima niet. Dat studenten een verhoogde basisbeurs ontvangen rechtvaardigt het onderscheid ook niet, omdat voor alle minima koopkrachtmaatregelen zijn getroffen.
- 2.4 De Afdeling signaleert dat het wettelijk vastleggen van het onderscheid aan gemeenten de mogelijkheid ontnemt om (als zij dat willen en kunnen) aan studenten categoriale bijzondere bijstand te verlenen. De Afdeling voorziet hier een 'vestzakbroekzak'-scenario: de uitvoeringslasten voor de categoriale bijstand nemen af, maar voor het beroep op individuele bijzondere bijstand zullen deze toenemen.
- 2.5 De Afdeling adviseert een nadere onderbouwing in de memorie van toelichting van de keuze voor uitsluiting van alle studenten, ook de voltijdsstudenten die studiefinanciering ontvangen en in een zelfstandige woning wonen en zo nodig het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Rechtbankuitspraak

- 2.6 De rechtbank Amsterdam oordeelt⁶ dat door de algemene uitsluiting van studenten bij toekenning van energietoeslag, sprake is van ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen. De rechtbank erkent daarbij dat de woon- en financiële situatie van veel studenten anders is dan die van de meeste huishoudens die onder het minimabeleid vallen. Voor de rechtbank is echter doorslaggevend dat de verschillen marginaal kunnen zijn.

⁵ Afdeling advisering van de Raad van State, 18 januari 2023, No. W12.22.00126/III.

⁶ Rb Amsterdam 14 februari 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:726, r.o. 11-12.

De rechtbank haalt als voorbeeld aan dat onder de regeling ook vallen jongeren van 21 jaar en ouder, die een (start)salaris van net boven het minimumloon ontvangen en waarvan de groep studenten zich op de relevante onderdelen niet van deze groep onderscheidt. Onder de groep van studenten bevinden zich ook huishoudens of alleenstaanden die zich in precies dezelfde situatie bevinden als niet studenten die wel in aanmerking komen voor de categoriale eenmalige energietoeslag.

- 2.7 Vervolgens onderzoekt de rechtbank of het door haar vastgestelde onderscheid gerechtvaardigd is.⁷ Dat doet zij door (gestructureerd) te beoordelen of met het verschil in behandeling een legitiem doel wordt nagestreefd (legitimiteit), of dit onderscheid kan worden aangemerkt als een passend middel om dit doel te bereiken (doelmatigheid) en of het geboden is (proportionaliteit).⁸ De rechtbank komt op basis van deze drie aspecten tot de slotsom dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat voor het gemaakte onderscheid een objectieve en redelijke rechtvaardiging aanwezig is. Deze drie aspecten lichten wij toe, waarbij wij de door de rechtbank gesignaleerde 'heikele' punten nummeren.

Legitimiteit

- 2.8 De grofmazige benadering is ingegeven door het (legitieme) doel om tegen aanvaardbare administratieve kosten en inspanningen een zo groot mogelijke groep mensen met een laag inkomen snel van dienst te zijn en grootschalige overcompensatie onder studenten, zo veel mogelijk te voorkomen. Op dit punt werpt de rechtbank aan het college tegen dat het geen inzicht heeft gegeven in (i) de omvang van de administratieve kosten en inspanningen, (ii) hoe groot de overcompensatie bij studenten en bij (andere) groepen minima is, (iii) of er wel sprake is van grootschalige overcompensatie, nu ook studenten aan de overige voorwaarden van de beleidsregel moeten voldoen.⁹

Doelmatigheid

- 2.9 De stelling dat de variëteit aan woon- en energiesituaties binnen de studentenpopulatie een enorme wissel trekt op het ambtelijke apparaat als studenten niet zouden worden uitgesloten, acht de rechtbank ook onvoldoende gemotiveerd. De rechtbank werpt het college hier tegen dat: (iv) niet feitelijk onderbouwd is dat de uitvoerig praktisch niet haalbaar is, (v) een algemene beschouwing over wat andere studentengemeenten aan extra administratieve handelingen verrichten niet voldoende is om de onuitvoerbaarheid van categoriale toekenning van energietoeslag aannemelijk te maken. Dit geldt temeer nu (vi) uitsluiting van studenten van

⁷ Rb Amsterdam 14 februari 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:726, r.o. 13-18.

⁸ Vergelijk ook ons eerdere advies van 6 december 2022, onderdelen 3.11-3.15.

⁹ De rechtbank verwijst in een voetnoot bij rechtsoverweging 15 ook naar het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, 18 januari 2023, No. W12.22.00126/III. Zie ook onderdeel 4.11 van ons advies van 6 december 2022.

categoriale energietoeslag, mogelijk leidt tot een (administratief nog meer belastende) vergroting van het aantal reguliere aanvragen om bijzondere bijstand.

Proportionaliteit

- 2.10 Ook het proportionaliteitsargument van het college – te weten dat de nadelige gevolgen van uitsluiting van studenten van categoriale energietoeslag worden ondervangen door de mogelijkheid om in voorkomend geval voor de individuele bijzondere bijstand in aanmerking te kunnen komen – haalt het niet. De rechtbank ziet individuele bijzondere bijstand niet als redelijk alternatief voor categoriale bijzondere bijstand. De rechtbank werpt het college tegen dat (vii) er van is afgezien om individuele bijzondere bijstand op basis van groepskenmerken (met een lichtere toets) te verlenen en (viii) dat door de reguliere, strengere 'ibb'-toets een deel van de studenten daardoor niet in aanmerking zal komen voor individuele bijzondere bijstand.

Reflectie op de door de rechtbank uitgevoerde beoordeling

- 2.11 Ons valt op dat de kanttekeningen (i) tot en met (vi) betrekking hebben op een gebrek aan feitelijke onderbouwing over – kort gezegd – het nuttig effect dat het onderscheid heeft op het bestaan van (en het terugdringen/voorkomen van) het probleem van overcompensatie en de noodzaak van de uitsluiting van studenten voor de uitvoerbaarheid van de categoriale bijzondere bijstand. In zoverre lopen de kanttekeningen synchroon met hetgeen de Afdeling als vraagpunten opwierp in haar advies over het wetsontwerp.
- 2.12 Kanttekeningen (vii) en (viii) zien op de proportionaliteit van de categoriale uitsluiting. De redenering die de rechtbank daar ontwikkelt, te weten dat verwijzing van studenten naar de individuele bijzondere bijstand vanwege een hogere drempel geen passend alternatief is voor de categoriale bijzondere bijstand, lijkt voor discussie vatbaar. Dat studenten – door de categoriale uitsluiting – niet precies dezelfde financiële aanspraken hebben op bijzondere bijstand, is een gevolg van het gemaakte onderscheid. De rechtbank gaat er volgens ons aan voorbij dat de gevolgen van dat onderscheid niet onevenredig zijn (juist door het bestaan van de individuele bijzondere bijstand als vangnetvoorziening). De constatering dat de categoriale energietoeslag verschilt van individuele bijzondere bijstand is juist, maar dat is inherent aan het onderscheid dat wordt gemaakt. Bij de proportionaliteitsbeoordeling zou volgens ons het accent meer moeten liggen op de (nadelige) gevolgen van dat onderscheid en niet op het bestaan van dat onderscheid als zodanig.

Beschouwing: de rechtbankkanttekeningen stemmen *grosso modo* overeen met de kanttekeningen van de Afdeling

- 2.13 De kanttekeningen die de rechtbank – overigens: onder verwijzing naar het Afdelingsadvies – plaatst bij de motivering van de uitsluiting van studenten voor de energietoeslag, stemmen *grosso modo* overeen met de punten die de Afdeling aan de orde stelt in haar advies over het wetsontwerp. Wel valt op dat de rechtbank meer in detail ingaat op de deelaspecten die relevant zijn bij de beantwoording van de vraag of het gemaakte onderscheid gerechtvaardigd is.
- 2.14 In zoverre biedt de rechtbankuitspraak een meer gedetailleerde ‘aandachtspuntenlijst’ die ook van pas kan komen bij het (verder) aanvullen van de motivering in het concept van het nader rapport.
- 2.15 De door de rechtbank gesignaleerde aandachtspunten (i) tot en met (vi) concentreren zich rond twee thema’s: de omvang van het overcompensatieprobleem in de studentenpopulatie en de concretisering van de onderbouwing van de uitvoeringslasten voor gemeentebesturen.
- 2.16 Wij geven in overweging om op die thema’s nog wat nadrukkelijker en diepgaander in te gaan in de volgende versie van het concept voor het nader rapport, waar mogelijk aan de hand van kwantitatieve gegevens.

Thema 1: Hoe groot is het probleem van overcompensatie in de studentenpopulatie?

- 2.17 De rechtbank plaatst vraagtekens bij de omvang van het probleem van overcompensatie in de studentenpopulatie en lijkt de vraag op te werpen hoeveel groter het probleem van overcompensatie in de studentenpopulatie is ten opzichte van hetzelfde probleem bij (andere) groepen minima.¹⁰ Vervolgens komt de vraag in beeld of wel sprake is van een grootschalige overcompensatie bij studenten, die het maken van het onderscheid rechtvaardigt, nu ook studenten aan de overige voorwaarden voor categoriale verstrekking moeten voldoen.¹¹

Thema 2: Onderscheid gerechtvaardigd met het oog op uitvoerbaarheid

- 2.18 Rondom dit thema is de rechtbank kritisch op de gestelde toename van de administratieve lasten en inspanningen die op de gemeentebesturen afkomen als studenten niet worden uitgesloten van categoriale energietoeslag.¹² In het verlengde daarvan had de rechtbank een concretisering willen zien van de stelling dat de uitsluiting daadwerkelijk meerwaarde oplevert, omdat categoriale toekenning van energietoeslag aan studenten zonder dat dit leidt tot (significante) overcompensatie

¹⁰ Zie aandachtspunt (ii), onderdeel 2.8.

¹¹ Zie aandachtspunt (iii), onderdeel 2.8.

¹² Zie aandachtspunt (i), onderdeel 2.8.

praktisch niet (of heel moeilijk) haalbaar zou zijn geweest. De rechtbank werpt – net als de Afdeling – de vraag op of de uitsluiting niet zal leiden tot een (administratief mogelijk nog meer belastende) vergroting van het aantal reguliere aanvragen om bijzondere bijstand, zodat het ‘nuttig effect’ van de uitsluiting ook vanwege dit ‘vestzak-broekzak’-aspect beperkt blijft.¹³

‘Vestzak-broekzak’-aspect en relatie tussen categoriale uitsluiting en beroepen op individuele bijzondere bijstand

- 2.19 We merken op dat dit ‘vestzak-broekzak’-aspect wel al in het nader rapport wordt besproken, maar dat wordt volstaan met de constatering dat het aantal aanvragen om individuele bijzondere bijstand veel geringer zal zijn, gelet op de striktere voorwaarden.
- 2.20 Rechtbank en Afdeling lijken – waar zij dit aspect aanstipten – meer het oog te hebben op de individuele bijzondere bijstand als alternatief waar (ongeveer) één op één gebruik van gemaakt zal worden. Gelet daarop adviseren wij om in de motivering op dit punt te benadrukken dat de individuele bijzondere bijstand een vangnetvoorziening is, die voorkomt dat de gevolgen van het (gerechtvaardigde¹⁴) onderscheid onevenredig uitpakken.

* * *

¹³ Aandachtspunten (iv) tot en met (vi), onderdeel 2.8-2.9.

¹⁴ Die rechtvaardiging moet blijken uit het aannemelijk gemaakte ‘nuttig effect’ van de uitsluiting doordat daarmee te grootschalige overcompensatie wordt voorkomen en de regeling uitvoerbaar blijft.