

## Advies

voor

van

datum 6 december 2022

inzake Energietoeslag studenten in 2022

zaaknr

### 1 Achtergronden en vraagstelling

#### Achtergronden

- 1.1 Het kabinet heeft op 10 december 2021 besloten om een eenmalige energietoeslag voor huishoudens met een laag inkomen mogelijk te maken.<sup>1</sup> In samenspraak met de VNG, Divosa en (de met de uitvoering belaste) gemeenten is besloten om die eenmalige energietoeslag in 2022 als categoriale bijzondere bijstand te verstrekken.<sup>2</sup>
- 1.2 Het instrument van categoriale bijzondere bijstand heeft – in vergelijking met de individuele bijzondere bijstand – een aantal uitvoeringstechnische voordelen, zoals het gegeven dat de ontvanger de kosten niet hoeft aan te tonen en de gemeenten dus geen individuele noodzakelijkheidstoets hoeven uit te voeren. Voor studenten is onder ogen gezien dat hun financiële-, woon- en energiesituatie zeer divers is.<sup>3</sup> Dat heeft tot gevolg dat categoriale verstrekking van energietoeslag aan hen een minder geschikt instrument is, omdat het daarvan te verwachten gevolg zou zijn dat (ten opzichte van andere gemeentelijke minima) in een aanzienlijk aantal gevallen sprake zou zijn van overcompensatie. Dat draagt niet bij aan de doelstelling van de energietoeslag en is ongewenst in verband met het belang van een doelmatige besteding van overheidsmiddelen.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 925 XV, nr. 84.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2021/22, 36 057, nr. 3.

<sup>3</sup> 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."

### *Aanpassing Participatiewet*

- 1.3 Om categoriale verstrekking van de energietoeslag mogelijk te maken is artikel 35 van de Participatiewet aangepast, zie de artikelleden 4 en 5:<sup>4</sup>

*"4. In afwijking van het eerste lid kan tot en met 30 juni 2023 bijzondere bijstand ook aan een alleenstaande of een gezin worden verleend in de vorm van een eenmalige energietoeslag, zonder dat wordt nagegaan of die alleenstaande of dat gezin in dat jaar een sterk gestegen energierekening had.*

*5. De in het vierde lid bedoelde toeslag kan in afwijking van artikel 43, eerste lid, ambtshalve worden vastgesteld."* (onderstreping toegevoegd)

### *Handreiking eenmalige energietoeslag 2022*

- 1.4 Vooruitlopend (en anticiperend) op de hiervoor beschreven wijziging van de Participatiewet is door gemeenten al uitvoering gegeven aan het verstrekken van energietoeslag op de voet van de categoriale bijzondere bijstand. Daartoe hebben gemeenten beleid opgesteld dat in lijn is met de 'Handreiking eenmalige energietoeslag' (**Handreiking**).<sup>5</sup>
- 1.5 Eén van de bijlagen bij de handreiking is het door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (**SZW**) opgestelde document met de titel 'Studenten en het recht op een eenmalige energietoeslag (Toelichting door het ministerie van SZW)' (**SZW-bijlage**). In deze bijlage adviseert SZW aan gemeenten om studenten als categorie uit te sluiten van het recht op energietoeslag en zo nodig financiële ondersteuning te bieden via individuele bijzondere bijstand. Wij hebben begrepen dat veel gemeenten dit advies als uitgangspunt hebben gevolgd en geen energietoeslag hebben uitgekeerd aan studenten.

### *Uitspraak rechtbank Gelderland 5 augustus 2022*

- 1.6 Op 5 augustus 2022<sup>6</sup> deed de rechtbank Gelderland uitspraak in een beroepsprocedure van een student aan wie energietoeslag was geweigerd.<sup>7</sup> Hij kwam niet in aanmerking voor de eenmalige energietoeslag omdat hij recht had op studiefinanciering (een voorliggende voorziening). Deze afwijzing baseerde het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen op een gemeentelijke beleidsregel<sup>8</sup> (**Beleidsregel**) die er –

<sup>4</sup> Stb. 2022, 321 (Wet van 22 augustus 2022 tot wijziging van de Participatiewet in verband met het eenmalig categoriaal verstrekken van een energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen).

<sup>5</sup> Uitgangspunt voor dit advies is de 'Handreiking eenmalige energietoeslag' (versie 6) van 19 juli 2022. Deze versie is te raadplegen via <https://www.stimulansz.nl/wp-content/uploads/2022/07/Handreiking-eenmalige-energietoeslag-Stimulansz-19-07-2022.pdf>.

<sup>6</sup> Rb Gelderland 5 augustus 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:4263.

<sup>7</sup> Een analyse van de overwegingen van de rechtbank is opgenomen in onderdeel 3 van dit advies.

<sup>8</sup> Beleidsregels eenmalige energietoeslag gemeente Nijmegen 2022 (*Gmb* 2022, nr. 156224).

conform de SZW-bijlage – in voorzag dat studenten waren uitgesloten van de toekenning van een eenmalige energietoeslag in 2022.<sup>9</sup>

#### Vraagstelling en beknopte beantwoording

- 1.7 De SZW-bijlage wordt, mede naar aanleiding van de voornoemde uitspraak, op dit moment herzien. De minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen wenst vast te houden aan de lijn dat studenten niet, althans niet zonder nadere beoordeling van hun situatie, in aanmerking komen voor financiële ondersteuning in verband met hogere energiekosten. Daartoe is individuele bijzondere bijstand een geschikter (en doelmatiger) instrument dan categoriale bijzondere bijstand.<sup>10</sup> De onderbouwing van deze visie is opgenomen in een (aan ons voorgelegde) aangepaste conceptversie van de SZW-bijlage.<sup>11</sup>
- 1.8 U heeft ons gevraagd om te beoordelen of het concept voor herziening van de SZW-bijlage een voldoende en juridisch houdbare rechtvaardiging bevat voor het maken van onderscheid bij gebruik van de bevoegdheden uit artikel 35, vierde en vijfde lid, van de Participatiewet tussen studenten en doelgroepen binnen het gemeentelijk minimabeleid waarvoor de categoriale bijzondere bijstand (wel) is 'aangezet'. In het verlengde hiervan heeft u gevraagd om eventueel aanvullende gezichtspunten die aan de SZW-bijlage kunnen worden toegevoegd met als doel om gemeenten maximaal comfort te bieden bij de door hen in te richten uitvoeringspraktijk rondom de beoordeling van de aanspraak op energietoeslag van studenten en de inrichting van de individuele bijzondere bijstand (en daarover eventueel volgende discussies bij de bestuursrechter).

#### *Beknopte beantwoording*

- 1.9 In het vervolg van dit advies gaan wij in op de voorgelegde vraagstelling. In het kort behelst onze beantwoording dat wij de argumentatie in het concept voor de herziening van de SZW-bijlage goed kunnen volgen, maar is ons advies om de in de SZW-bijlage opgenomen argumentatie te structureren volgens het stramien dat wordt gehanteerd bij discussies over (de gerechtvaardigheid van) een gemaakt onderscheid tussen (groepen) belanghebbenden, dan wel een juridische paragraaf toe te voegen waarin dat – samenvattend – gebeurt. Op die manier wordt inzichtelijk op welke wijze het advies over de rechtmatigheid van het onderscheid tussen studenten en (andere) minima tot stand gekomen is en staan de juridische (houtsnijdende) argumenten voor dat onderscheid op een rij.

<sup>9</sup> Zie artikel 2, zesde lid, aanhef en onder c, van de Beleidsregel.

<sup>10</sup> Zie de Kamerbrief van de Minister voor Armoedebeleid Participatie en Pensioenen van 5 oktober 2022, 2022-0000186310 (antwoord op vraag 3).

<sup>11</sup> Wij zijn bij het opstellen van dit advies uitgegaan van de conceptversie die door SZW bij e-mail van 10 november 2022 aan ons is toegestuurd.

## 2 Verdere opzet van deze notitie

- 2.1 Met het oog op de beantwoording van de voorgelegde vraagstelling, voeren wij eerst een analyse uit op de uitspraak van de rechtbank (onderdelen 3.1-3.4). Het gaat om één uitspraak, waartegen geen hoger beroep is ingesteld. Wij bezien welke kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij het oordeel van de rechtbank over – kort gezegd – de ontbrekende ruimte om studenten uit te zonderen van de aanspraak op categoriale bijzondere bijstand (onderdelen 3.5-3.15).
- 2.2 Van daaruit beoordelen wij het concept voor herziening van de handreiking en geven wij vanuit juridisch perspectief een aantal aanvullende gezichtspunten mee (onderdeel 4). Daar gaan wij ook in op de mogelijk te verwachten discussie over (de toereikendheid van) toekenning van individuele bijzondere bijstand aan studenten, als ‘alternatieve’ vorm van tegemoetkoming.
- 2.3 Wij sluiten onze notitie af met onderdeel 5 waarin wij enkele aandachtspunten opnemen met het oog op het finaliseren van de SZW-bijlage: de vertaling ervan naar gemeentelijke beleidsregels.

## 3 Analyse uitspraak rechtbank Gelderland van 5 augustus 2022

### De uitspraak

- 3.1 Het oordeel van de rechtbank steunt op drie pijlers. Op de eerste plaats komt de rechtbank tot de conclusie dat het generiek uitsluiten van studenten van de aanspraak op energietoeslag in de beleidsregel een onvoldoende gemotiveerd onderscheid oplevert. De op de SZW-bijlage gebaseerde motivering acht de rechtbank te algemeen omdat daarin geen oog is voor de verschillen (in huishouden, energiekosten, etc.) tussen de studentenpopulatie en vergelijkbare ‘reguliere’ huishoudens:

*"10. (...) In deze motivering is uitsluitend vermeld dat de woonsituatie van studenten als groep zeer divers is. De rechtbank wil dit wel aannemen maar is van oordeel dat deze motivering zodanig algemeen is dat daarmee op geen enkele wijze recht wordt gedaan aan de feitelijke woonsituatie van studenten en evenmin aan het doel van de wet. De rechtbank is daarom van oordeel dat deze motivering niet toereikend is."*

- 3.2 De rechtbank stapt vervolgens, op de tweede plaats, in dezelfde rechtsoverweging over naar het doel van het eenmalig categoriaal verstrekken van de energietoeslag. Daaraan verbindt de rechtbank de conclusie dat door de uitsluiting van studenten een niet te rechtvaardigen onderscheid wordt gemaakt (omdat er ook studenten zullen zijn die zich in dezelfde situatie bevinden als andere minima):

*"(...) Het doel van het eenmalig categoriaal verstrekken van de energietoeslag is immers om te voorkomen dat huishoudens met een laag*

*inkomen als gevolg van de sterk gestegen energierekening ernstig in de financiële problemen raken. Het college gaat aan dit doel voorbij door alle studenten op grond van de beleidsregel uit te sluiten van het eenmalig categoriaal verstrekken van de energietoeslag. 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.*

- 3.3 Op de derde en laatste plaats overweegt de rechtbank in r.o. 10.2 dat de *individuele* bijzondere bijstand geen redelijk alternatief is voor de groep studenten die op basis van de beleidsregel generiek is uitgesloten. Redengevend voor de rechtbank is dat de aan de individuele bijzondere bijstand verbonden ingangscriteria een hogere drempel vormen:

*"(...) De rechtbank stelt echter naar aanleiding van wat op zitting is besproken vast dat de criteria op basis waarvan iemand in aanmerking kan komen voor deze vorm van individuele bijzondere bijstand volstrekt verschillend zijn van de criteria die gelden voor de categoriale bijzondere bijstand. Het college stelt namelijk dat voor wat betreft de draagkracht uitgegaan wordt van 100% van de bijstandsnorm en dat de betrokkene alleen voor individuele bijzondere bijstand in aanmerking kan komen indien de energielasten in het huidige verbruiksjaar 5% hoger zijn dan in het voorgaande verbruiksjaar. Ook vindt er een vermogenstoets plaats."*

- 3.4 Tegen de uitspraak is geen hoger beroep ingesteld. Wij zijn niet bekend met andere of recentere rechtspraak over deze thematiek.

#### Kanttekeningen bij de uitspraak

- 3.5 De uitspraak van de rechtbank Gelderland is op 5 augustus 2022 gedaan. Op dat moment was de wijziging van de Participatiewet in verband met het eenmalig categoriaal verstreken van een energietoeslag nog niet in werking. Inmiddels beschikken gemeentebesturen, zoals hiervoor aangegeven,<sup>12</sup> over de wettelijke bevoegdheid om aan alleenstaanden of een gezin categoriaal bijzondere bijstand te verlenen in de vorm van een eenmalige energietoeslag. Ook was het aan de rechtbank voorgelegde gemeentelijke beleid nog gebaseerd op een andere, eerdere versie van de SZW-bijlage (dan de conceptversie die thans ter beoordeling voorligt).
- 3.6 Wij constateren dat de rechtbank in haar uitspraak nauwelijks ingaat op het systeem van artikel 35 van de Participatiewet. De hoofdregel (neergelegd in artikel 35, eerste lid van de Participatiewet) is dat onder omstandigheden recht bestaat op (individuele)

<sup>12</sup> In onderdeel 1.3.

bijzondere bijstand. In het vierde lid, is aan de colleges van gemeenten de bevoegdheid toegekend om van die hoofdregel af te wijken. Die afwijkingsbevoegdheid – die met beleidsregels kan worden ‘ingekleurd’ – bewerkstelligt dat (tot en met 30 juni 2023) aan doelgroepen (die vallen onder het gemeentelijk minimabeleid) een eenmalige energietoeslag kan worden verleend, na een ‘verlichte’ toets.<sup>13</sup> De hoofdregel – dat individuele bijzondere bijstand kan worden verleend – is daarbij onverkort blijven gelden. De geïntroduceerde bevoegdheid om daarop een uitzondering te maken is niet (door de wetgever) geclausuleerd. Gelet daarop is het maken van een onderscheid tussen doelgroepen in het kader van gebruik van de in artikel 35, vierde lid, van de Participatiewet gegeven bevoegdheid niet *a priori* uitgesloten, mits dat onderscheid niet in strijd komt met algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het gelijkheids- en motiveringsbeginsel.

- 3.7 De rechtbank stelt terecht vast<sup>14</sup> dat zich ook onder studenten huishoudens of alleenstaanden zullen bevinden die zich voor wat betreft inkomen en energiekosten in precies dezelfde situatie bevinden als niet-studenten die wel in aanmerking komen voor energietoeslag.
- 3.8 Daarmee is volgens ons – anders dan de rechtbank oordeelde – niet gezegd dat het uitsluiten van studenten als categorie aan het doel van de wetgever voorbijgaat. Wij delen dat oordeel van de rechtbank niet: de figuur van categoriale bijzondere bijstand is met name (ook) geïntroduceerd om snel (zonder bewijsstukken ten aanzien van sterk gestegen energiekosten) aanspraak te vestigen op energietoeslag bij diegenen waarvan met een grote mate van waarschijnlijkheid kan worden aangenomen dat zij daaraan behoefte hebben.<sup>15</sup> Die aanname gaat juist bij studenten niet (of significant minder vaak) op, wat een uitzondering op de categoriale werkingssfeer van de energietoeslag bepleitbaar maakt. Het is niet zo dat colleges met een keuze om studenten uit te zonderen van de categoriale aanspraak op energietoeslag voorbijgaat aan de doelstelling van de wetgever. Zij hebben echter ook andere belangen betrokken bij deze keuze, zo valt staande te houden.
- 3.9 Verder valt ons op dat de rechtbank weinig oog heeft voor het belang van een doelmatige uitvoering van de verstrekking van de energietoeslag door gemeenten, door te overwegen dat gemeenten bij de uitsluiting van studenten een onderscheid kunnen maken aan de hand van Brp-gegevens en op basis daarvan nadere controles (naar zelfstandigheid woonsituatie, overlegging energienota, etc.) uit te voeren.<sup>16</sup>
- 3.10 Wij kunnen ons voorstellen dat de rechtbank zich met deze overweging onvoldoende rekenschap geeft van de implicaties voor de uitvoering. SZW en de gemeentebesturen (en de toeslaggerechtigden) hebben belang bij een doelmatige, efficiënte en snelle

<sup>13</sup> Dat wil zeggen: zonder dat wordt nagegaan of die alleenstaande of dat gezin in dat jaar een sterk gestegen energierekening had.

<sup>14</sup> In r.o. 10.

<sup>15</sup> Zie *Kamerstukken II 2021/22*, 36 057, nr. 3, p. 13: “Vanwege het doel van de regeling, namelijk een snelle verstrekking van een eenmalige energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen, stelt de regering een zo’n eenvoudige mogelijke regeling voor, die gemeenten ook in staat stelt dat doel te bereiken.”

<sup>16</sup> In r.o. 10.1.

uitvoering waarbinnen een dergelijke (voor alle leden van de studentenpopulatie) uit te voeren beoordeling niet past. De rechtbank overweegt in de eerste volzin wel dat op *“de uitvoering van de energietoeslag de nodige tijdsdruk rust, mede waardoor de regeling voor het college op betrekkelijk eenvoudige wijze moet kunnen worden uitgevoerd”*, maar lijkt deze tijdsdruk (en de daarmee samenhangende belangen van minima om snel over de toeslag te kunnen beschikken) verder niet te betrekken bij haar beoordeling.

*Heeft de rechtbank juist getoetst aan het gelijkheidsbeginsel?*

- 3.11 Het zwaartepunt van de uitspraak (en van toekomstige discussies) betreft de beantwoording van de vraag of het generiek uitsluiten van studenten van de categoriale verstrekking van bijzondere bijstand strijd oplevert met het gelijkheidsbeginsel.
- 3.12 Aan het gelijkheidsbeginsel kunnen voor het bestuursrecht de volgende uitgangspunten worden ontleend:<sup>17</sup>
- burgers die in vergelijkbare omstandigheden verkeren, moeten in beginsel gelijk worden behandeld; categorieën burgers mogen niet ongelijk worden behandeld zonder een te expliciteren grond die in redelijkheid een ongelijke behandeling kan rechtvaardigen;
  - als het bestuursorgaan zich op een dergelijke grond voor ongelijke behandeling beroept, lost de vraag of die ongelijke behandeling in strijd is met het gelijkheidsbeginsel zich op in de vraag of de criteria die het bestuur hanteert, getuigen van een evenwichtige belangenafweging in verband met de belangen van elk van de categorieën burgers en met het (specifieke) algemene belang dat aan het bestuursorgaan is toevertrouwd.
- 3.13 Het gelijkheidsbeginsel vraagt erom dat personen in gelijke gevallen gelijk worden behandeld en verbiedt het ongerechtvaardigd maken van onderscheid. Een verschil in behandeling van overigens gelijke gevallen is alleen geoorloofd wanneer daarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging aanwezig is.
- 3.14 De maatstaf om te bepalen of voor het verschil in behandeling een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat, is of met het gemaakte onderscheid 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). Het gelijkheidsbeginsel wordt in de rechtspraak zo uitgelegd dat

<sup>17</sup> L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht I Systeem, bevoegdheid, besluitvorming en handhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2016, p. 47.

voor een onderscheid, als dat wordt gemaakt, een rechtvaardiging moet zijn, die proportioneel en gerechtvaardigd moet zijn.<sup>18</sup>

#### *Afsluitend over de rechtbankuitspraak*

- 3.15 In de rechtbankuitspraak zien wij niet een aan de hand van de evengenoemde drie criteria (legitimiteit, doelmatigheid en proportionaliteit) uitgewerkte beoordeling van de uitsluiting van studenten. Met name op dit thema lijkt ons winst te behalen bij de aanscherping c.q. implementatie van het concept voor de herziening van de SZW-bijlage. In het volgende onderdeel gaan wij hierop in.

#### **4 Toepassing op de voorliggende situatie: inventarisatie van belangen en argumenten voor generieke uitsluiting van studenten**

- 4.1 Wij hebben niet kunnen nagaan of en op welke wijze (de inhoud van) de SZW-bijlage uit de Handreiking ter zitting bij de rechtbank ter sprake is gekomen en of (en zo ja: op welke wijze) de elementen van de toets aan het gelijkheidsbeginsel systematisch zijn afgelopen. Gegeven is in elk geval dat in het concept voor de nieuwe versie van de SZW-bijlage de argumenten en motieven om voor studenten op een andere manier te beoordelen of in 2022 aanspraak bestaat op energietoeslag, veel gedetailleerder zijn uitgewerkt dan in de eerdere editie van die bijlage.
- 4.2 Over de vraag of met het concept voor de herziening van de SZW-bijlage tegemoetgekomen is aan het door de rechtbank geconstateerde tekort aan motivering voor het onderscheid merken wij het volgende op.
- 4.3 Voor het goed doorlopen van een toets aan het gelijkheidsbeginsel van een besluit tot uitzondering van studenten van het recht op energietoeslag, is het noodzakelijk zicht te hebben op het totaal van de belangen. Daarbij kan aandacht zijn voor het motief van de wetgever (respectievelijk het college als uitvoerder) om snel een zeer groot aantal belanghebbenden duidelijkheid te geven over de aanspraak op energietoeslag in samenhang met het belang publieke middelen zoveel mogelijk op alleen de juiste plaats terecht te laten komen. Als het gevolg daarvan is dat de regeling noodgedwongen een generiek en grofmazig karakter heeft, en dat er niet steeds maatwerk kan worden geboden, is dat niet *per se* in strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Conclusie A-G Widdershoven 18 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1440, r.o. 5.18-5.23 en ABRvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2290. Vergelijk r.o. 5.18 van de Conclusie van A-G Widdershoven: "(...) *Is er sprake van een verschil in behandeling van analoge of vergelijkbare situaties, dan komt de vraag aan de orde of voor dit verschil een 'objective and reasonable justification' (objectieve en redelijke rechtvaardiging) bestaat. Die vraag valt in twee stappen uiteen. In de eerste plaats moet het verschil in behandeling een 'legitimate aim' (gerechtvaardigd doel) dienen. In de tweede plaats moet het gebruikte middelen 'reasonably proportionate' (redelijkerwijs evenredig) zijn met dat doel (...)*"

<sup>19</sup> Vergelijk CRvB 22 september 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2993, AB 2022/146, m.nt. J.E. van den Brink en V.A. van Waarde. Tot een vergelijkbare slotsom geraakte Rb Oost-Brabant 3 augustus 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:3260 in een geschil over de afwijzing van een te laat ingediende aanvraag. De rechtbank verwijst naast de grofmazige opzet van de NOW-regeling naar de toelichting op de NOW waarin uitdrukkelijk is opgenomen dat te laat ingediende aanvragen moeten worden afgewezen. Zie verder Rb



- 4.4 Op basis van het totaal aan belangen, relevante feiten en omstandigheden kan worden bepaald of voor de ongelijke behandeling een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat, en – in het verlengde daarvan – worden gemotiveerd waarom dat zo is.

*Overheidsbelangen en belangen van de (leden van de) doelgroep van het gemeentelijk minimabeleid*

- 4.5 De belangen aan de zijde van de overheid om studenten als groep uit te (blijven) sluiten van de categoriale bijzondere bijstand zijn:
- het belang om met een beperkte gemeentelijke uitvoeringscapaciteit zo snel mogelijk de grootst mogelijke groep passende financiële ondersteuning te bieden;
  - het belang om de administratieve of uitvoeringstechnische lasten die voor vertraging in de verwezenlijking van dat doel kunnen zorgen, zoveel mogelijk te beperken;
  - het belang van een doelmatige besteding van overheidsmiddelen en het voorkomen van dubbele vergoedingen binnen de studentengroep (in verband met het recht op studiefinanciering en het feit dat studenten onder de 21 jaar kunnen terugvallen op hun ouders over de band van de wettelijke onderhoudsverplichting);
  - het belang om te voorkomen dat de uitvoering van de energietoeslag zou vastlopen door een te grootschalige (geïndividualiseerde) beoordeling en pluriforme situaties (om oneigenlijke compensatie te voorkomen).

- 4.6 De belangen aan de zijde van de overheid betreffen met name ook de spoedige en efficiënte uitkering van de energietoeslag aan personen en huishoudens met een laag inkomen. De doelgroep voor de energietoeslag is daarom ook gelijk aan de groep die de gemeente hanteert voor het reguliere minimabeleid, waarbij wij opmerken dat de studentenpopulatie daar in de regel geen (integraal) onderdeel van is. Voor een regeling die meer maatwerk biedt, was en is de uitvoeringscapaciteit bij gemeenten of een andere uitvoerder niet aanwezig, waardoor een uitvoeringstechnische afweging noodzakelijk is.<sup>20</sup>

*Belangen van studenten*

- 4.7 Tegenover de belangen van de centrale overheid en de uitvoering en de energietoeslaggerechtigden staan de belangen van de studenten. Evident is dat ook zij zonder meer belang zouden hebben bij een (laagdrempelige) categoriale

Amsterdam 27 juli 2022, *ECLI:NL:RBAMS:2022:4242*. Exceptieve toetsing van de NOW-regeling lag ook voor in uitspraken van de rechtbank Limburg 5 oktober 2022, *ECLI:NL:RBLIM:2022:7733*.

<sup>20</sup> Opgemerkt zij dat met de energietoeslag geen koopkrachtreparatie (van studenten) is beoogd, maar is het doel om de ergste nood te lenigen van (bijstandsgerechtigde) minima die zonder toeslag in de financiële problemen komen. Een breder pakket in 2023 heeft als doel de koopkracht te herstellen, ook die van studenten.

tegemoetkoming. Dit ongeacht de vraag of zij behoren tot de groep van minima en/of überhaupt te maken hebben met hogere energiekosten in 2022. Dat neemt niet weg dat een belang bij overcompensatie in elk geval geen gewicht in de schaal kan leggen.

Tussenbalans: een beleid dat studenten anders dan andere minima niet in aanmerking brengt voor energietoeslag is in het licht van de belangen verdedigbaar

- 4.8 Uitgaande van de hiervoor beschreven belangen menen wij dat een onderscheid in een beleid tot verstrekking van categoriale bijzondere bijstand, zodanig dat studenten niet behoren tot de groep van minima die aanspraak maken op energietoeslag, goed verdedigbaar is. Het instrument van categoriale verstrekking van energietoeslag aan gemeentelijke minima is – in verband met de hiervoor genoemde belangen – grofmazig en generiek opgezet om een zo groot mogelijke groep van daarvoor in aanmerking komende personen, zo snel mogelijk tegemoet te komen. Daarin past het volgens ons om een groep die zich vanwege de daarin voorkomende pluriformiteit (in financiële, woon- en energiesituaties) onderscheidt van andere minima buiten haakjes te plaatsen. Wij wijzen op het volgende.

#### *Beleidsruimte*

- 4.9 Artikel 35, vierde lid, van de Participatiewet geeft de bevoegdheid om in afwijking van de hoofregel (individuele bijzondere bijstand), categoriaal energietoeslag te verstrekken aan gemeentelijke doelgroepen. De Participatiewet bevat geen normen die de reikwijdte van deze bevoegdheid reguleren of clausuleren. Het gaat om een 'kanbepaling': het is aan (de colleges van) de gemeenten om te besluiten om al of niet van de bevoegdheid gebruik te maken. Dat geeft de colleges ruimte om een eigen (beleids)afweging te maken over het al dan niet toekennen van energietoeslag en volgens ons ook: om in beleidsregels categorieën van personen aan te wijzen die op grond van het gemeentelijk minimabeleid wel, dan wel niet voor categoriale bijzondere bijstand in aanmerking komen. De wetgever heeft het immers ter beoordeling van de gemeentebesturen gelaten om te beslissen of (en zo ja: in welke omvang en met welke reikwijdte) zij gebruik maken van de bevoegdheid om – in afwijking van de hoofdregel van individuele bijzondere bijstandverlening – categoriaal bijstand te verlenen.<sup>21</sup> Het is niet *a priori* verboden om een onderscheid te maken.
- 4.10 Uiteraard mag het gebruik van deze bevoegdheid niet in strijd komen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur. Er moet een deugdelijke rechtvaardiging voor zijn. Juridisch vertaald: een (nader) onderscheid (tussen studenten en niet-studenten) moet legitiem, doelmatig en proportioneel zijn.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Immers: de in het vierde lid bedoelde toeslag *kan* in afwijking van artikel 35, eerste lid, Participatiewet ambtshalve categoriaal worden vastgesteld.

<sup>22</sup> Vergelijk hiervoor, onderdeel 3.11.

*Hoe kan worden onderbouwd dat het onderscheid tussen studenten en (andere) minima legitiem, doelmatig en proportioneel is*

- 4.11 Met de argumentatie als verwoord in het concept voor de herziening van de SZW-bijlage van de Handreiking is goed bepleitbaar dat het onderscheid tussen studenten en (andere) minima voldoet aan de hiervoor beschreven uitgangspunten omdat het een legitiem, doelmatig en proportioneel middel is. Aan de conceptversie voor de SZW-bijlage ontleen wij het volgende:
- Uitsluiting van studenten is legitiem. Beoogd is om tegen aanvaardbare administratieve inspanningen en kosten een zo groot mogelijke groep mensen met een laag inkomen van dienst te zijn, maar tegelijkertijd het nadeel van die grofmazige benadering, te weten het reële risico van grootschalige overcompensatie binnen een specifieke en afgebakende groep van belanghebbenden (de studentenpopulatie) zoveel mogelijk te voorkomen, door een (evenzeer: grofmazige, generieke) uitzondering te maken voor studenten en studentenhuishoudens. Het is in het algemeen belang dat de middelen terecht komen bij die groepen waarop het gemeentelijk minimabeleid evident is gericht (en dat het risico van verstrekking aan diegenen die evident niet tot die groepen behoren, zoveel mogelijk wordt geminimaliseerd). Voor studenten geldt dat zij naar waarschijnlijkheid niet als groep in overwegende mate getroffen zijn door een hogere energierekening. In zoverre verschilt de categorie studenten van andere huishoudens (waarop het gemeentelijk minimabeleid wel ziet).<sup>23</sup>
  - Het onderscheid dat voor deze groep wordt gemaakt is doelmatig omdat zich juist binnen deze studentenpopulatie een dusdanige variëteit aan woon- en energiesituaties voordoet. Hierdoor is het voor gemeenten niet mogelijk om – zonder nadere uitvoeringshandelingen, zoals een Brp-toets of het opvragen van gegevens – de studentenpopulatie verder te differentiëren in het kader van het te voeren beleid.

In het concept voor de herziening van de SZW-bijlage staat daarover toegelicht dat een dergelijke inhoudelijke toets op basis van de individuele omstandigheden op gespannen voet staat met het door de wetgever gekozen instrument van categoriale bijzondere bijstand. Hierover merken wij op dat dit op zichzelf genomen niet maakt dat niet naar individuele omstandigheden hoeft te worden omgezien. De bevoegdheid van artikel 35, vierde lid, van de Participatiewet is immers ruim. De doelmatigheidstoets vraagt volgens ons dat met kracht van argumenten kan worden betoogd dat een minder vergaande maatregel (dan generieke uitsluiting) waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt, praktisch niet haalbaar is.

<sup>23</sup> Studenten kunnen ook aanspraak maken op andere (overheids)middelen, zoals studiefinanciering of via ouders in het geval van studenten die jonger zijn dan 21 jaar.

In de herziening van de SZW-bijlage kan worden geanticipeerd op de vraag waarom binnen de categoriale bijzondere bijstand geen ruimte is voor nader onderzoek naar de financiële, respectievelijk woon-, en energiesituatie van studenten (om hen vervolgens aan de hand daarvan) al of niet voor energietoeslag in aanmerking te brengen.<sup>24</sup> In voorkomend geval zullen gemeentebesturen (gedetailleerd) moeten kunnen toelichten waarom niet gekozen is voor een voor studenten minder 'belastende' beleidskeuze (waarbij binnen het beleid van de categoriale bijzondere bijstand wordt gedifferentieerd tussen studenten en niet-studenten) geen haalbare optie was.<sup>25</sup> We kunnen ons voorstellen dat medewerkers van de (colleges van de) gemeenten die zich voorbereiden op een discussie daarover, zoveel mogelijk de relevante (lokale) feiten paraat hebben en van daaruit zoveel mogelijk informatie kunnen geven ter onderbouwing van de beleidskeuze om de categoriale voorziening niet voor studenten open te zetten (zodat deze blijven aangewezen op individuele bijzondere bijstand). Concreet kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het vergaren van informatie van de volgende strekking:

- feiten en cijfers rondom de pluriformiteit van de samenstelling van de studentenpopulatie (zelfstandig, studentenhuizen, thuiswonend, hospita, etc.);
- feiten en cijfers (voor zover bekend) over de energienota's op naam, gedeelde nota's. etc.;
- feiten en cijfers over de (kwalitatieve en kwantitatieve) omvang van de doelgroepen van het gemeentelijk minimabeleid; zijn die doelgroepen homogener dan de studentenpopulatie;
- feiten over aantallen aanvragen energietoeslag, aantallen beschikkingen, omvang van de werkvoorraad;
- feiten over de uitvoeringspraktijk van de energietoeslag en daarbij aan het licht komende knelpunten;
- feiten over vormgeving van de uitvoering en de begrenzingen daaraan (wat rechtvaardigt nou de grofmazige, categoriale aanpak);
- feiten over de begrenzing van de aanpassing van de uitvoeringspraktijk; is een (verdergaande geïndividualiseerde beoordeling van studentenaanvragen mogelijk en zo ja, tegen welke nadelen in termen van snelheid/werkvoorraad); en
- feiten over de urgentie van het vraagstuk: hoeveel studenten hebben energietoeslag aangevraagd en hoeveel studenten hebben individuele bijzondere bijstand aangevraagd.

<sup>24</sup> De rechtbank overweegt (in r.o. 10.1) dat aan studenten wel nadere gegevens zouden mogen worden gevraagd, waarmee inzicht kan worden verkregen in de energieproblematiek van (of: binnen) deze groep: *'(...) bijvoorbeeld bij de uitsluiting van studenten een onderscheid gemaakt [had] kunnen worden aan de hand van een inschrijving in de Basisregistratie persoonsgegevens, [waarmee] gecontroleerd [zou] kunnen worden of een persoon – al dan niet student – een zelfstandig huishouden voert. Ook zou de eis gesteld kunnen worden dat door de student (tevens) een energienota wordt overgelegd, waaruit de gestegen energiekosten blijken'*

<sup>25</sup> Wij merken op dat wij geen zicht hebben op de uitvoeringstechnische voetangels en -klemmen die in de weg staan aan het door de rechtbank gesuggereerde alternatief (waarin binnen het categoriale beleid bezien wordt of studenten kwalificeren als 'minima' en hoge energiekosten hebben).

- Het onderscheid is proportioneel, omdat de nadelige gevolgen van de beleidskeuze om de studentenpopulatie (bij wijze van uitzondering op de uitzondering) buiten het bereik van de categoriale bijzondere bijstand te houden, worden ondervangen door de werking van de hoofdregel van artikel 35, eerste lid van de Participatiewet. Voor studenten geldt 'gewoon' de hoofdregel dat zij in voorkomend geval voor individuele bijzondere bijstand in aanmerking kunnen komen. Daarmee wordt voorkomen dat onevenredige gevolgen ontstaan als gevolg van de keuze om studenten uit te sluiten van de categoriale bijzondere bijstand.

#### Individuele bijzondere bijstand als redelijk alternatief

- 4.12 Wij onderschrijven het gezichtspunt in het concept voor de herziening van de SZW-bijlage, dat naarmate het 'gat' tussen aanspraken op individuele bijzondere bijstand en de energietoeslag (qua inkomensgrenzen en hoogte van het bedrag) kleiner is, de individuele bijzondere bijstand eerder als redelijk alternatief voor de energietoeslag zal worden aangemerkt. Daaraan voegen wij het volgende toe.
- 4.13 Als het doel van het onderscheid legitiem (doelmatige besteding van overheidsmiddelen) is en het middel (uitsluiting van studenten van de uitzondering op de hoofdregel) geschikt is, blijft over de beantwoording van de vraag of de gevolgen ervan proportioneel zijn. Wij menen dat de discussie over individuele bijzondere bijstand als redelijk alternatief op de eerste plaats in die sleutel moet worden gezien.
- 4.14 In het kader van de proportionaliteit is van belang, dat de figuur van categoriale bijzondere bijstand (om redenen van een doelmatige, praktische en snelle uitvoering) kan worden 'aangezet' en alsdan een uitzondering vormt op de hoofdregel van individuele bijzondere bijstand. Het is juist<sup>26</sup> dat de criteria op grond waarvan iemand in aanmerking kan komen voor individuele bijzondere bijstand anders (zwaarder) zijn dan de criteria die gelden voor toekenning van energietoeslag (als vorm van categoriale bijzondere bijstand).<sup>27</sup> Niettemin lijkt ons, met het oog op het proportionaliteitsvereiste, verdedigbaar dat de basisvoorziening (in de vorm van individuele bijzondere bijstand) waarop studenten in voorkomend geval hoe dan ook een beroep kunnen doen, een afdoende vangnet vormt dat voorkomt dat zich situaties van onevenredige benadeling voordoen als gevolg van het (legitieme en doelmatige) onderscheid tussen studenten en (andere) minima.
- 4.15 Studenten komen niet voor categoriale bijzondere bijstand in aanmerking en lopen in zoverre een 'voordeel' mis. Dat studenten (als generieke groep) niet voor het gunstiger regime van de categoriale bijzondere bijstand in aanmerking komen (en in

<sup>26</sup> Zoals de rechtbank Gelderland overwoog in r.o. 10.2 van haar uitspraak van 5 augustus 2022.

<sup>27</sup> Zo geldt een verlaagde draagkrachtnorm (van 100 procent van de bijstandsnorm, in plaats van 130 procent van de bijstandsnorm die wordt aangehouden bij de categoriale bijzondere bijstand), vindt er een vermogenstoets plaats en moet er – ten opzichte van het voorgaande verbruiksjaar – sprake zijn van minimaal 5 procent hogere energielasten).

zoverre een 'voordeel' mislopen, neemt niet weg dat aan hun aanspraken op individuele bijzondere bijstand niets gewijzigd is of wordt. Tegenover het belang van leden van de studentenpopulatie staat dat het onderscheid het voordeel oplevert dat snel een zeer groot aantal belanghebbenden duidelijkheid kan worden gegeven over de aanspraak op energietoeslag in samenhang met het belang dat publieke middelen zoveel mogelijk op alleen de juiste plaats terecht komen, in verband waarmee een grofmazig onderscheid in de werkingssfeer van de energietoeslagregeling is gemaakt en er niet steeds maatwerk kan worden geboden. Dat doet er niet aan af dat als wordt vastgesteld dat een student geraakt is door de sterk gestegen energieprijzen, de 'nadelen' van de beleidskeuze hoe dan ook beperkt blijven door de terugval op de hoofdregel van artikel 35, eerste lid, van de Participatiewet.

## **5 Afsluitend: enkele aandachtspunten bij het finaliseren van de SZW-bijlage en anticipatie op toekomstige discussie**

*Onze bevindingen en het concept voor herziening van de SZW-bijlage*

- 5.1 Als we onze bevindingen leggen naast het concept voor herziening van de handreiking, dan valt ons op dat de argumentatie /rechtvaardiging voor de studentenuitzondering uitvoerig (en veel gedetailleerder dan in de eerdere versie van de SZW-bijlage) is opgenomen.
- 5.2 Dat neemt niet weg dat de argumentatie op onderdelen zou kunnen worden gestroomlijnd en steviger (met kracht van argumenten) kan worden gemotiveerd, bijvoorbeeld aan de hand van de elementen die bij toetsing aan het gelijkheidsbeginsel worden langsgelopen. Een praktische oplossing is wellicht om in een afsluitende (samenvattende) paragraaf de argumentatie gegroepeerd op een rij te zetten, opdat in één oogopslag duidelijk is dat en waarom het onderscheid legitiem, doelmatig en proportioneel is.

*Anticipatie op toekomstige discussie: is individuele bijzondere bijstand een passend alternatief of zijn er mogelijk passender (minder belastende) alternatieven waarmee hetzelfde resultaat kan worden bereikt?*

- 5.3 Als hiervoor aangegeven<sup>28</sup> zijn wij kritisch op het oordeel van de rechtbank Gelderland dat individuele bijzondere bijstand geen passend alternatief is voor studenten die generiek zijn uitgesloten van de categoriale bijzondere bijstand. Volgens ons moet de 'passendheid' van de individuele bijzondere bijstand vooral worden beoordeeld in de sleutel van de proportionaliteit van de gevolgen van het uitsluiten van studenten van de uitzondering op de hoofdregel. Daarbij staat voorop dat studenten nooit het recht op individuele bijzondere bijstand wordt ontzegd, maar dat zij (om legitieme, doelmatige redenen) geen aanspraak maken op categoriale bijzondere bijstand.

---

<sup>28</sup> Onderdelen 3.5-3.15.

- 5.4 In nieuwe discussies – bij rechtbanken en, later, bij de Centrale Raad van Beroep – zou benadrukt moeten worden dat voor de categoriale uitzondering van studenten met kracht van argumenten een rechtvaardiging is te geven, die er op haar beurt aan in de weg staat dat de categoriale voorziening volloopt en noodzaakt tot (capaciteitsintensieve) geïndividualiseerde beoordelingen. Tegelijkertijd geldt dat studenten te allen tijde kunnen terugvallen op individuele bijzondere bijstand waarmee voorkomen wordt dat zij onevenredige gevolgen ondervinden.
- 5.5 Ons advies is dat in de SZW-bijlage de juridische argumenten voor rechtvaardiging van een onderscheid tussen de studentenpopulatie en (andere) minima (samenvattend) op een rij worden gezet, aan de hand van de elementen: legitimiteit, doelmatigheid en proportionaliteit. Wij geven tot slot nog mee dat in eventuele vervolgdiscussies over die elementen – en over eventuele voor studenten minder belastende alternatieven – cruciaal belang toekomt aan de feitelijke onderbouwing van de argumenten: de juridische argumentatie moet door een feitelijke onderbouwing ondersteund worden.<sup>29</sup>

\* \* \*

---

<sup>29</sup> Wij beschreven in onderdeel 4.11 welke informatie daarbij van nut en van belang kan zijn.