

Vergaderjaar 2022–2023

36 389

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

Nr. 8

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 5 september 2023

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

1

In artikel I, onderdeel C, worden in het voorgestelde artikel 78ee, eerste lid, de volgende begripsbepalingen in alfabetische volgorde ingevoegd:

leenfase: fase als bedoeld in artikel 4.7, derde lid, artikel 4.18, tweede lid, of artikel 5.2, vierde lid van de Wet studiefinanciering 2000, waarin een student studiefinanciering kan ontvangen in de vorm van een lening;

lening: studiefinanciering in de vorm van een lening als bedoeld in artikel 4.7, derde lid, artikel 4.18, tweede lid, of artikel 5.2, vierde lid van de Wet studiefinanciering 2000;

2

In artikel I, onderdeel C, wordt in het voorgestelde artikel 78ee onder vernummering van het derde tot en met achtste lid tot vierde tot en met negende lid een lid ingevoegd, luidende:

3. Onze Minister kan ambtshalve een eenmalige tegemoetkoming voor energiekosten verlenen ter hoogte van een bij ministeriële regeling vast te stellen bedrag aan een student die:

- a. zich op 1 oktober 2023 in de leenfase bevindt;
- b. in de laatste maand voor aanvang van de leenfase een aanvullende beurs ontving; en
- c. uiterlijk op 31 juli 2024 voor de maand oktober 2023 een lening heeft aangevraagd en aan wie deze is toegekend.

3

In artikel I, onderdeel C, wordt in het voorgestelde artikel 78ee, zevende lid (nieuw), onder vervanging van de punt door een puntkomma, na het onderdeel e een onderdeel toegevoegd, luidende:

f. het gegeven of een student een lening heeft aangevraagd voor de maand oktober 2023, en of die student in de laatste maand voor aanvang van de leenfase een aanvullende beurs ontving.

Toelichting

In het voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet in verband met het eenmalig categoriaal verstrekken van een energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen en het verstrekken van een eenmalige tegemoetkoming voor energiekosten aan uitwonende studenten met een aanvullende beurs in 2023¹ is in het voorgestelde artikel 78ee, tweede lid, een eenmalige tegemoetkoming energiekosten 2023 opgenomen voor studenten die voor de maand oktober 2023 een basisbeurs uitwonend en een aanvullende beurs ontvangen. Daar vallen, zoals toegelicht in de memorie van toelichting² onder 2.2.2.3, studenten met alleen een rentedragende lening (en geen recht op basisbeurs of aanvullende beurs) niet onder. Bij de Dienst Uitvoering Onderwijs is niet bekend of studenten met alleen een rentedragende lening uit- of thuiswonend zijn en of zij wel of geen recht hebben op een aanvullende beurs, omdat deze gegevens voor de toekenning van de lening niet relevant zijn. Vanwege het ontbreken van deze gegevens over deze groep was op het moment van indiening van het wetsvoorstel onvoldoende informatie beschikbaar om te kunnen bepalen of het wenselijk en uitvoerbaar is om ook deze studenten een eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten te verstrekken.

Regeling voor studenten in de leenfase

De groep studenten die geen recht heeft op een basisbeurs en een aanvullende beurs omdat zij langer over hun studie doen dan de nominale duur van hun studie, maar die nog wel gebruik maken van de mogelijkheid van een rentedragende lening, wordt in deze toelichting aangeduid als «studenten in de leenfase». Zoals in de brief van 3 juli 2023³ is aangekondigd, heeft de regering in de afgelopen periode een ultieme poging gedaan om te bezien of, en zo ja, hoe het mogelijk is om voor deze groep studenten selectiecriteria te vinden die zo dicht mogelijk in de buurt komen bij de regeling voor studenten in de basisbeursfase. Het resultaat daarvan is deze nota van wijziging, waarmee de regering een passende en uitvoerbare regeling voor studenten in de leenfase aan het wetsvoorstel toevoegt. Randvoorwaarde voor deze regeling was goede uitvoerbaarheid en, daarmee samenhangend, de mogelijkheid van ambtshalve verstrekking van de tegemoetkoming. Dat betekent ook dat voor de tegemoetkoming zal worden uitgegaan van reeds bij de uitvoerder beschikbare gegevens.

Omdat over de studenten in de leenfase niet dezelfde gegevens beschikbaar zijn als over studenten die een basisbeurs ontvangen (hierna: studenten in de basisbeursfase), is het niet mogelijk gebleken om voor beide groepen exact dezelfde criteria te hanteren. Daarom benaderen de criteria voor de studenten in de leenfase zoveel mogelijk de criteria voor studenten in de basisbeursfase.

Dit heeft ertoe geleid dat het voorgestelde artikel 78ee met deze nota van wijziging een nieuw derde lid krijgt. Daarmee wordt de bevoegdheid voor de Minister gecreëerd om een eenmalige tegemoetkoming energiekosten 2023 toe te kennen aan studenten die op peildatum 1 oktober 2023:

- geen recht hebben op een basisbeurs en aanvullende beurs,

¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 389, nr. 2.

² Kamerstukken II 2022/23, 36 389, nr. 3.

³ Kamerstukken II 2022/23, 36 389, nr. 5.

- nog wel gebruik maken van de mogelijkheid van een rentedragende lening, en
- die in de laatste maand voordat de leenfase begon een aanvullende beurs ontvingen.

Deze tegemoetkoming wordt ambtshalve verstrekt, in mandaat door de Dienst Uitvoering Onderwijs, op dezelfde wijze als de tegemoetkoming voor studenten met op peildatum 1 oktober 2023 een basisbeurs uitwonend en een aanvullende beurs (zoals geregeld in het tweede lid van het voorgestelde artikel 78ee).

De criteria voor de groep studenten in de basisbeursfase zijn «uitwonende basisbeurs» en «aanvullende beurs». Voor de groep studenten in de leenfase beschikt de Dienst Uitvoering Onderwijs over deze beide gegevens niet. Het is daarmee niet mogelijk om voor deze groep exact dezelfde criteria te hanteren als voor de groep in de basisbeursfase. De regering heeft er daarom voor gekozen om voor de groep studenten in de leenfase het criterium uitwonend los te laten en het criterium «aanvullende beurs» zoveel als mogelijk te benaderen op basis van de laatst bekende gegevens op het moment dat de student nog niet in de leenfase zat. De Dienst Uitvoering Onderwijs beschikt namelijk wel over de informatie of studenten in de laatste maand voor aanvang van de leenfase een aanvullende beurs hadden. Kort gezegd wordt hierbij dus het criterium «aanvullende beurs» niet actueel, maar historisch toegepast.

Uitvoeringstechnisch heeft deze werkwijze als groot voordeel dat het uitsluitend gebaseerd is op gegevens waarover de Dienst Uitvoering Onderwijs reeds beschikt. Dat betekent dat geen opvraging, toetsing en vastlegging van externe gegevens nodig is en de tegemoetkoming door de Dienst Uitvoering Onderwijs ambtshalve kan worden verstrekt. Ook betekent dit dat de doorlooptijd aanzienlijk korter zal zijn: onder voorbehoud van tijdige inwerkingtreding van de wet, kan de Dienst Uitvoering Onderwijs naar verwachting in de loop van december 2023 de selectie maken van studenten die op peildatum 1 oktober 2023 aan de criteria voldoen, en kan eerste helft januari de tegemoetkoming worden uitbetaald.

De regering acht dit de meest passende en doelmatige invulling van de regeling voor deze groep.

Overwogen alternatieven

De regering heeft een aantal alternatieven overwogen door enerzijds te onderzoeken welke aanvullende gegevens getoetst zouden kunnen worden (en de uitvoeringstechnische consequenties daarvan) en anderzijds welke toetsing wel kan plaatsvinden op basis van de bij de Dienst Uitvoering Onderwijs beschikbare gegevens van de groep studenten in de leenfase.

Allereerst is verkend of het mogelijk is een toets op aanvullende (niet bij de Dienst Uitvoering Onderwijs beschikbare) gegevens uit te voeren, zodanig dat verstrekking van de eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten 2023 zou kunnen gebeuren op basis van dezelfde criteria als bij studenten in de basisbeursfase. Daarvoor zijn twee scenario's nader uitgezocht.

- Het eerste scenario houdt in: voor de groep studenten in de leenfase exact dezelfde criteria hanteren als die gelden voor de studenten in de basisbeursfase: «uitwonend» en «inkomen ouders voldoet aan de criteria

voor een aanvullende beurs». Voor de groep in de leenfase betekent dit: een actuele toetsing op de uit-/thuiswonende status en een actuele toetsing van het inkomen van de ouders van de student (overeenkomend met het criterium dat voor een aanvullende beurs geldt).

- Beleidsmatig zou dit het meest wenselijke scenario zijn: de toekenning wordt aan studenten in de leenfase volgens exact dezelfde criteria gedaan als voor studenten in de basisbeursfase (namelijk «uitwonend» en «inkomen ouders voldoet aan de criteria voor een aanvullende beurs»). Er bestaat in dit scenario geen onderscheid tussen deze twee groepen voor wat betreft de toekenning van de eenmalige tegemoetkoming energiekosten 2023. Uitvoeringstechnisch heeft dit scenario aanzienlijke consequenties. Voor beide in dit scenario toegepaste criteria heeft de Dienst Uitvoering Onderwijs de gegevens niet in haar eigen systeem beschikbaar en dient extern getoetst te worden. Voor de toets op uit- of thuiswonend dient via de Basisregistratie Personengegevens het woonadres van studenten te worden vergeleken met het woonadres van ouders. Dit behelst niet alleen toetsing, maar ook vastlegging door de Dienst Uitvoering Onderwijs. Immers, de uitgevoerde toets dient ook terugvindbaar en daarmee uitlegbaar zijn. Voor de toets op het inkomen van ouders dienen gegevens bij de Belastingdienst te worden opgevraagd. Ook hier geldt dat het niet alleen gaat om toetsing, maar ook om vastlegging door de Dienst Uitvoering Onderwijs. Indien de informatie bij de Belastingdienst niet bekend of niet volledig is, vraagt dit maatwerk van de Dienst Uitvoering Onderwijs, die de gegevens dan actief moet opvragen bij ouders. Deze informatie dient opgevraagd, geverifieerd en vastgelegd te worden.

- Het opvragen en vastleggen van extra informatie (die niet al bekend is bij de Dienst Uitvoering Onderwijs) vereist dat hiervoor een ICT-systeem wordt gebouwd. Met de doorlooptijd die benodigd is om een dergelijk systeem te realiseren, zou de uitkering van de eenmalige tegemoetkoming energiekosten naar verwachting pas op z'n vroegst in 2025 kunnen plaatsvinden. In dat tijdpad is bovendien mogelijk sprake van verdringing in de ICT-portfolio van de Dienst Uitvoering Onderwijs, wat leidt tot vertraging in andere projecten.

- Er kunnen vraagtekens worden gezet bij de proportionaliteit van de actuele toets op uit-/thuiswonend in combinatie met de actuele toets op het inkomen van ouders. Dit met name, omdat deze toetsen ook gedaan moeten worden voor dat deel van de groep niet-nominale studenten dat uiteindelijk niet in aanmerking komt voor een eenmalige tegemoetkoming. Dat deel dat niet in aanmerking komt, betreft naar verwachting zo'n 70% van de gehele groep niet-nominale studenten.

- Het tweede scenario is een variant op het eerste scenario, met eveneens een toets op het criterium «uitwonend» en daarnaast een vorm van toetsing op het criterium «inkomen ouders voldoet aan de criteria voor een aanvullende beurs», weliswaar niet geactualiseerd maar op basis van de laatst bekende gegevens op het moment dat de student nog wel recht op een aanvullende beurs had. Beleidsmatig worden in dit scenario de criteria voor basisbeursstudenten zo dicht mogelijk benaderd. Uitvoeringstechnisch heeft ook dit scenario aanzienlijke consequenties. Evenals in het eerste scenario dient de Dienst Uitvoering Onderwijs een externe toets uit te voeren op het criterium «uitwonend» en dient hiervoor via de Basisregistratie Personengegevens het woonadres van studenten te worden vergeleken met het woonadres van ouders. Ook in dit scenario geldt dat het opvragen en vastleggen van extra informatie vereist dat hiervoor een ict-systeem wordt gebouwd, en dat de uitkering van de eenmalige tegemoetkoming energiekosten naar verwachting eind 2024 of zelfs begin 2025 zou kunnen plaatsvinden en er mogelijk sprake is van verdringing in de ict-portfolio van de Dienst Uitvoering Onderwijs, wat leidt tot vertraging in andere projecten.

Deze scenario's waarin een toets plaatsvindt op externe gegevens zouden zuiver inhoudelijk het meest de voorkeur hebben, omdat zij uitgaan van exact gelijke, respectievelijk zoveel mogelijk gelijke criteria ten opzichte van de criteria die worden toegepast voor de groep studenten in de basisbeursfase. Deze scenario's bleken echter aldus niet realistisch. Zwaarwegend is daarbij het feit dat in deze scenario's de uitkering van de eenmalige tegemoetkoming voor studenten pas eind 2024 of zelf begin 2025 zou kunnen plaatsvinden. Dit strookt niet met het doel van de regeling, namelijk een snelle tegemoetkoming voor de hogere energiekosten. Het is in de ogen van de regering dus onvermijdelijk om af te stappen van de wens om voor studenten in de leenfase zoveel mogelijk aan beide criteria te toetsen die voor studenten de basisbeursfase gelden. Daarom is vervolgens verkend welke toetsing mogelijk zou zijn op basis van de wél bij de Dienst Uitvoering Onderwijs beschikbare gegevens van de groep studenten in de leenfase, zodanig dat verstrekking van de eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten 2023 zou kunnen gebeuren op basis van weliswaar afwijkende criteria ten opzichte van studenten in de basisbeursfase, maar zoveel mogelijk aansluitend bij dezelfde uitgangspunten. Met andere woorden: indien onderscheid maken tussen de groepen studenten in respectievelijk de basisbeursfase en de leenfase onvermijdelijk blijkt, welke criteria kunnen dan gehanteerd worden op basis van de bij de Dienst Uitvoering Onderwijs reeds beschikbare gegevens van deze studenten om te komen tot een verstrekking van de eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten 2023 op basis van zo gelijk mogelijke criteria als bij studenten in de basisbeursfase? Vertrekpunt daarbij is dat de Dienst Uitvoering Onderwijs voor deze groep niet beschikt over gegevens over de uit-/thuiswonende status. Daarmee is het onvermijdelijk om de tegemoetkoming ook aan thuiswonende studenten uit deze groep te verstrekken. Op basis van dat uitgangspunt is een derde scenario verkend.

- Het derde scenario is het scenario waarvoor de regering uiteindelijk heeft gekozen: voor de groep studenten in de leenfase het criterium «uitwonend» loslaten, en voor het criterium «aanvullende beurs» een historische toetsing van het inkomen van de ouders toepassen, namelijk of studenten in de laatste maand voor aanvang van de leenfase nog een aanvullende beurs hadden, zoals hierboven onder het kopje «Regeling voor studenten in de leenfase» is beschreven.

- De regering heeft ook nog een afgeleide variant op dit scenario onderzocht, namelijk: een verdere aanscherping ten opzichte van het derde scenario door te selecteren op hetzelfde peiljaar voor inkomen ouders als gehanteerd bij de toetsing voor een aanvullende beurs bij de basisbeurs-groep (namelijk peiljaar 2021). Dit verdient een korte toelichting ter verduidelijking van het peiljaar voor het inkomen van de ouders. Bij studenten in de basisbeursfase die een aanvullende beurs aanvragen, vindt de toetsing «inkomen ouders» plaats op basis van peiljaar t-2. Dat betekent dat voor een student die in 2023 een aanvraag doet, het inkomen van de ouders in 2021 wordt getoetst. Voor studenten in de leenfase, waarbij wordt gekeken naar de laatst bekende gegevens op het moment dat de student nog niet in de leenfase zat, raakt dit dus meer gedateerd naarmate de student al langer in de leenfase zit. Bij toepassing van dit criterium voor de gehele groep in de leenfase kan het daarmee voorkomen dat toetsing aan de criteria voor de eenmalige tegemoetkoming energiekosten 2023 plaatsvindt op basis van inkomen ouders in 2018. Indien er sinds de start van de leenfase wijzigingen zijn opgetreden in het inkomen van de ouders, kunnen die in deze toetsing niet worden beschouwd. Hiermee wordt niet specifiek een groep studenten bevoordeeld of benadeeld; er kunnen in dit scenario studenten juist wel én juist niet in aanmerking komen voor de tegemoetkoming.

- Met de hier onderzochte nadere afbakening wordt een aanscherping beoogd: de groep wordt dan beperkt tot de studenten met hetzelfde peiljaar voor inkomen ouders als gehanteerd bij de groep studenten in de basisbeursfase, namelijk peiljaar 2021. Dat betekent concreet: de tegemoetkoming wordt uitgekeerd aan studenten die vanaf februari 2023 in de leenfase zitten en niet aan studenten die al eerder in de leenfase zaten. Dit heeft als voordeel dat de toetsing zoveel mogelijk de toetsing benadert voor de studenten in de basisbeursfase, namelijk gebruik makend van gegevens uit hetzelfde peiljaar. Echter, dit heeft als nadeel dat de groep hiermee wel heel scherp wordt afgebakend, omdat studenten die langer dan 9 maanden in de leenfase zitten, worden uitgesloten. Hoewel het criterium van «hetzelfde peiljaar» beoogt zo min mogelijk onderscheid te maken ten opzichte van de studenten in de basisbeursfase, creëert het daarmee de facto afbakenen van «maximaal 9 maanden in de leenfase» ook juist weer een nieuwe ongelijkheid, namelijk binnen de totale groep studenten in de leenfase.

- Uitvoeringstechnisch is deze variant niet afwijkend van het derde scenario: uitsluitend gebaseerd op gegevens waarover de Dienst Uitvoering Onderwijs reeds beschikt, waardoor de tegemoetkoming door de Dienst Uitvoering Onderwijs ambtshalve verstrekt kan worden. De Dienst Uitvoering Onderwijs kan, onder voorbehoud van tijdige inwerkingtreding van de wet, in de loop van december 2023 de selectie maken van studenten die op peildatum 1 oktober 2023 aan de criteria voldoen en de tegemoetkoming kan eerste helft januari worden uitbetaald.

Vervolgens zijn ook de opties voor de tegemoetkoming gezien wanneer de conclusie zou zijn dat op basis van de bij de Dienst Uitvoering Onderwijs beschikbare gegevens geen onderscheid zou kunnen worden gemaakt binnen de groep studenten in de leenfase. Dit leidde tot een vierde en vijfde scenario.

- Het vierde scenario houdt in dat geen nadere toetsing plaatsvindt voor de studenten in de leenfase. Dat wil zeggen: de eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten 2023 verstrekken aan alle studenten in deze groep. Dit scenario laat iedere vorm van vergelijking met (de criteria voor) de groep studenten in de basisbeursfase los.

- Beleidsmatig heeft dit scenario als voordeel dat binnen de groep studenten in de leenfase geen nadere toetsing wordt toegepast die voor onderscheid *binnen* deze groep zou kunnen zorgen. Nadeel van dit scenario is dat *tussen* de twee groepen studenten (respectievelijk in de basisbeursfase en in de leenfase) wel een groot onderscheid wordt gemaakt. Immers, voor studenten in de basisbeursfase worden twee aanvullende criteria gehanteerd, en in het vierde scenario wordt voor studenten in de leenfase geen enkel nader criterium gehanteerd.

- Uitvoeringstechnisch heeft dit scenario als voordeel dat het uitsluitend gebaseerd is op gegevens waarover de Dienst Uitvoering Onderwijs reeds beschikt, waardoor de tegemoetkoming door de Dienst Uitvoering Onderwijs ambtshalve verstrekt kan worden. Ook kan de Dienst Uitvoering Onderwijs, onder voorbehoud van tijdige inwerkingtreding van de wet, in de loop van december 2023 de selectie maken van studenten die op peildatum 1 oktober 2023 aan de criteria voldoen, en kan eerste helft januari de tegemoetkoming worden uitbetaald.

- Het vierde scenario creëert een in de ogen van de regering niet te verdedigen ongelijkheid tussen de groepen studenten in respectievelijk de basisbeursfase en de leenfase. Bovendien zou de beschikbare financiële ruimte onvoldoende zijn om deze totale groep dezelfde tegemoetkoming te geven, dus zou een extra onderscheid gecreëerd moeten worden in de vorm van een aangepast (lager) bedrag, dat op zich ook weer een (nieuw) onderscheid vormt.

- Het vijfde scenario houdt in: geen tegemoetkoming verstrekken aan studenten in de leenfase (met andere woorden de huidige uitsluiting in het voorstel van wet ongewijzigd laten). Dit scenario vindt de regering niet wenselijk. Zoals in de brief van 3 juli 2023⁴ is aangekondigd, heeft de regering in de afgelopen periode nu juist een ultieme poging gedaan om deze groep studenten in kaart te krijgen, met het oogmerk om te bezien hoe ook binnen deze groep op een passende wijze een eenmalige tegemoetkoming energiekosten 2023 kan worden toegekend aan wie dat nodig heeft.

Naast de bovenstaande scenario's is bezien of er mogelijk ook voor gekozen zou kunnen worden de uitvoering niet via de Dienst Uitvoering Onderwijs te laten lopen. Hoewel dit niet realistisch lijkt, is toch een zesde scenario onderzocht.

- Het zesde scenario houdt in: studenten in de leenfase niet via de Dienst Uitvoering Onderwijs, maar via gemeenten/bijzondere bijstand voorzien van een eenmalige tegemoetkoming energiekosten 2023. Dit scenario is in de praktijk geen reële optie en was ook al onderzocht in een eerdere fase. Het feit dat dit een onhaalbaar scenario is, was juist de oorzaak dat in het voorstel van wet de groep studenten in de leenfase is uitgesloten voor de tegemoetkoming.

- Gemeenten hebben meermaals aangegeven dat zij een tegemoetkoming voor studenten niet kunnen uitvoeren, en dat dit in de uitvoeringspraktijk ten koste zou gaan van de uitkering van de energietoeslag 2023 aan huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum. In 2022 hebben gemeenten daarop een grote inspanning geleverd en daartoe hebben zij zich in 2023 nogmaals bereid verklaard. Na intensief overleg met gemeenten over de doelgroep studenten is echter door gemeenten (opnieuw) uitgesproken dat de uitvoering van de eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor studenten niet door gemeenten kan plaatsvinden, omdat dit volgens gemeenten onherroepelijk zal leiden tot druk op de uitvoering en daarmee tot gevolg zal hebben dat de inkomensloketten mogelijk vastlopen en er aanzienlijk minder tijd, capaciteit en geld kunnen worden besteed aan huishoudens die in armoede leven. Gemeenten zien dan onvoldoende ruimte om hun armoedebeleid goed uit te voeren en vinden dat een onverantwoord scenario.

Toets gelijkheidsbeginsel

Omdat over de groep in de leenfase niet dezelfde gegevens beschikbaar zijn als over studenten in de basisbeursfase, is het niet mogelijk gebleken om voor beide groepen exact dezelfde criteria te hanteren. Hoewel de regering met de voorgestelde regeling beoogt voor studenten in de leenfase zoveel mogelijk de criteria voor studenten in de basisbeursfase te benaderen, worden studenten in de leenfase anders behandeld dan studenten in de basisbeursfase. Het gelijkheidsbeginsel, dat onder andere is neergelegd in artikel 1 van de Grondwet, vereist dat personen in gelijke gevallen gelijk worden behandeld en verbiedt het ongerechtvaardigd maken van onderscheid. Een verschil in behandeling van overigens gelijke gevallen is alleen geoorloofd wanneer daarvoor een redelijke en objectieve rechtvaardiging is, die moet voldoen aan de eisen van legitimiteit, doelmatigheid en proportionaliteit. Dat wordt hieronder besproken, waarbij telkens wordt ingegaan op het onderscheid *tussen* de twee groepen studenten in respectievelijk de basisbeursfase en de leenfase (namelijk: criterium «uitwonend» wel toegepast voor basisbeursfase, niet toegepast voor leenfase) en het onderscheid *binnen* de groep studenten in de leenfase (namelijk het criterium «inkomen ouders»).

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 389, nr. 5.

Legitimiteit

Gelet op het ontbreken van relevante gegevens over de groep studenten in de leenfase (zoals hiervoor in deze toelichting uiteen gezet), biedt de gekozen uitwerking van de eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor deze specifieke groep studenten een redelijk alternatief voor de tegemoetkoming die wordt geboden aan de groep studenten in de basisbeursfase.

Het gemaakte onderscheid *tussen* de groepen studenten in respectievelijk de basisbeursfase en de leenfase is, na verkenning van diverse alternatieven, de enige wijze gebleken waarop toch ook binnen de groep in de leenfase een eenmalige tegemoetkoming energiekosten 2023 kan worden verstrekt aan wie dat nodig heeft. Voor de groep studenten in de leenfase is het onhaalbaar gebleken om voor de leenfase-groep op het criterium «uitwonend» te toetsen. De enige wijze om de beide groepen studenten op dit aspect gelijk te behandelen zou zijn om dan alle thuiswonende studenten de tegemoetkoming te verstrekken (dus ook thuiswonende studenten in de basisbeursfase) indien zij voldoen aan het criterium «inkomen ouders». Dit acht de regering onwenselijk omdat dit tot grootschalige overcompensatie zou leiden, waarbij ook opgemerkt moet worden dat dit uitvoeringstechnisch niet haalbaar is. Studenten die nog bij hun ouders wonen, zijn immers niet verantwoordelijk voor het betalen van de energierekening, en daarmee hebben zij ook geen eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten nodig. Het feit dat het niet mogelijk is om overcompensatie te voorkomen in de ene groep, mag geen reden zijn om een andere groep te overcompenseren in het kader van gelijke behandeling.

Het gemaakte onderscheid *binnen* de groep studenten in de leenfase dient om overcompensatie zoveel als mogelijk te voorkomen. Hiermee wordt deze groep zo veel mogelijk gelijk behandeld als studenten in de basisbeursfase. Doordat dit criterium is gebaseerd op het inkomen van ouders, wordt gezorgd dat de tegemoetkoming zoveel mogelijk wordt verstrekt aan die studenten wier ouders niet (volledig) in staat zijn de ouderlijke bijdrage te leveren. Bovendien zorgt dit onderscheid *binnen* deze groep ervoor dat het onderscheid *tussen* de groepen studenten zo minimaal mogelijk blijft.

Doelmatigheid

Het gemaakte onderscheid tussen studenten in de basisbeursfase en de leenfase is doelmatig, omdat, gegeven het feit dat over de groep studenten in de leenfase weinig specifieke informatie beschikbaar is, dit de enige wijze is om ervoor te zorgen dat toch ook voor deze groep studenten een passende en uitvoerbare regeling kan worden getroffen. Door voor de tegemoetkoming uit te gaan van reeds bij de uitvoerder beschikbare gegevens, is voldaan aan de randvoorwaarde van goede uitvoerbaarheid en, daarmee samenhangend, de mogelijkheid van ambtshalve en tijdige verstrekking van de tegemoetkoming. Dit leidt tot lagere uitvoeringskosten.

Het onderscheid binnen de groep studenten in de leenfase is doelmatig, omdat de keuze voor het ondersteunen van studenten wier ouders niet of minder kunnen bijdragen overcompensatie voorkomt. De regering heeft gezocht naar een invulling waarbij de eenmalige uitkering ook voor deze specifieke 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. Ook dit leidt tot lagere uitvoeringskosten.

Proportionaliteit

De regering acht het gemaakte onderscheid proportioneel. De keuze om de eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten 2023, te verstrekken op basis van de criteria in het voorgestelde artikel 78ee, derde lid, van de Participatiewet, is gemaakt vanuit het belang om snel een zeer groot aantal belanghebbenden duidelijkheid te geven over de aanspraak op energietoeslag, in samenhang met het belang dat publieke middelen zoveel mogelijk op de juiste plaats terechtkomen. Om dat te bereiken is ook voor de regeling voor deze specifieke groep studenten in de leenfase, evenals in de bestaande doelgroep van het voorstel van wet, een grofmazig onderscheid aangebracht.

Het gemaakte onderscheid *tussen* studenten in de basisbeursfase en de leenfase is proportioneel, omdat met het oog op verantwoordelijk begrotingsbeleid, overcompensatie zoveel als mogelijk beperkt moet worden. Hoewel de regering het in principe niet wenselijk acht dat thuiswonende studenten een eenmalige tegemoetkoming ontvangen, en dit criterium binnen de groep studenten in de basisbeursfase dan ook heeft toegepast, is er geen manier gevonden om bij de groep studenten in de leenfase onderscheid te maken tussen uit- en thuiswonende studenten en om de tegemoetkoming te kunnen verstrekken, dient voor deze groep dit criterium te worden losgelaten. Gelet op het belang van verstrekking van de tegemoetkoming aan wie dit nodig heeft, acht de regering het proportioneel om in dit geval, voor deze specifieke groep, te accepteren dat ook de thuiswonende studenten in deze groep de tegemoetkoming ontvangen.

Het onderscheid *binnen* de groep studenten in de leenfase is proportioneel, evenals dat binnen de groep studenten in de basisbeursfase het geval is. Hiermee wordt, hoewel grofmazig, maar zo generiek als mogelijk is, een regeling getroffen voor wie dat nodig heeft binnen deze groep.

Financiering en uitvoeringslasten

Net als studenten in de basisbeursfase ontvangen studenten in de leenfase een eenmalige tegemoetkoming voor gestegen energiekosten via de Dienst Uitvoering Onderwijs. De hoogte van de tegemoetkoming wordt via een ministeriële regeling vastgelegd. Eerder is € 65 miljoen op de SZW-begroting gereserveerd voor de tegemoetkoming aan studenten. Dat budget wordt opgehoogd naar € 71 miljoen. De verwerking van deze ophoging van het budget vindt plaats in de Ontwerpbegroting 2024. De middelen zijn naar verwachting voldoende om alle studenten uit de doelgroep van dit wetsvoorstel een tegemoetkoming te geven en DUO te compenseren voor hun te maken uitvoeringskosten. De uitvoeringskosten bedragen naar schatting € 4,4 miljoen.

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

Artikelsgewijze toelichting

In het eerste artikel worden enkele begripsbepalingen toegevoegd.

In het tweede wijzigingsartikel wordt een artikellid toegevoegd, waarin wordt bepaald dat de Minister een eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten kan uitkeren aan een student die geen recht meer heeft op een aanvullende beurs maar wel studiefinanciering in de vorm van een lening ontvangt. Onder lening wordt overigens niet verstaan: het collegegeldkrediet dat bestaat voor studenten in het hoger onderwijs. De eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten wordt alleen uitgekeerd aan studenten die in de laatste maand voorafgaand aan de leenfase een aanvullende beurs hebben ontvangen.

Het derde wijzigingsartikel ziet op de gegevensverwerking die nodig is om uitvoering te geven aan de bevoegdheid die in het tweede wijzigingsartikel wordt toegekend aan de Minister voor armoedebelief, participatie en pensioenen.

De Minister voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten