



Aan

Minister voor APP

# nota

Beslisnota niet-nominale studenten

## TER BESLISSING

### Datum

25 augustus 2023

### Tweede contactpersoon

### Bijlage(n)

0

## Aanleiding

Op 3 juli is het wetsvoorstel eenmalige energietoeslag 2023 aangeboden aan de Tweede Kamer. In het wetsvoorstel is ook een regeling opgenomen voor studenten met zowel een uitwonende basisbeurs als een aanvullende beurs. Zij ontvangen een eenmalige tegemoetkoming van € 400 via de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Studenten die komend studiejaar geen recht hebben op een prestatiebeurs, maar nog wel kunnen lenen, worden met het wetsvoorstel niet bereikt. Afgelopen tijd is met u gesproken over verschillende scenario's om voor deze groep studenten alsnog een regeling te treffen. In deze nota vindt u de met u besproken beslispunten. Voor de groep studenten die voorheen werd omgeschreven als 'niet-nominale studenten' leest u nu 'studenten in de leenfase'.

## Geadviseerd besluit

1. Instemmen met de volgende regeling voor de groep niet-nominale studenten (studenten in de leenfase):
  - Het verstrekken van een eenmalige tegemoetkoming energiekosten 2023 aan studenten in de leenfase die op peildatum 1 oktober 2023 een rentedragende lening hebben bij DUO, én in de laatste maand voorafgaand aan de leenfase een aanvullende beurs hadden.
  - Met dit scenario komt de groep studenten in de leenfase in aanmerking voor een tegemoetkoming die vergelijkbaar is met de groep studenten in de basisbeursfase die in aanmerking komt voor een eenmalige tegemoetkoming.
  - Bij deze optie kan evenwel geen onderscheid worden gemaakt tussen uit- en thuiswonende studenten. DUO heeft op ons verzoek ook andere scenario's verkend, waarin dit onderscheid tussen uit- en thuiswonende studenten wel werd gemaakt. Echter, deze scenario's zijn qua proportionaliteit, tijdigheid en daarmee uitvoerbaarheid onvoldoende haalbaar gebleken.
  - Voorgesteld wordt een eenmalige tegemoetkoming energiekosten van € 400 voor de groep studenten in de leenfase. De hoogte van de tegemoetkoming is daarmee gelijk aan de hoogte van de tegemoetkoming die studenten in de basisbeursfase zullen ontvangen.
  - De hoogte van dit bedrag wordt overigens niet in het wetsvoorstel (lees: de nota van wijziging) geregeld, maar zal in een ministeriële regeling worden bepaald, zoals in het wetsvoorstel is bepaald voor de eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor studenten.

- Alle overwogen scenario's voor studenten in de leenfase en de uiteindelijke keuze voor het nu voorgelegde scenario worden hierna nog nader toegelicht.
2. Instemmen met het ophogen van het budget voor de eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor studenten met € 6 miljoen.
    - Het financiële beslag van het geheel aan eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor studenten (in zowel basisbeursfase als in de leenfase) is geraamd op € 71 miljoen. Dekking wordt gevonden in vrijval van middelen voor Participatiewet in balans in 2024 (€ 5 miljoen) en het restant van de gereserveerde € 120 miljoen voor koopkracht (€ 1 miljoen).
  3. Instemmen met de nota van wijziging bij het wetsvoorstel eenmalige energietoeslag 2023 waarin deze regeling voor studenten in de leenfase wordt toegevoegd aan het wetsvoorstel. Hiermee wordt tevens een wettelijke grondslag voor DUO gecreëerd die nodig is om ook deze eenmalige tegemoetkoming energiekosten te kunnen toekennen en verstrekken.
  4. Instemmen met de voorgestelde beantwoording van de schriftelijke vragen naar aanleiding van het wetsvoorstel (nota naar aanleiding van het verslag).

**Datum**  
25 augustus 2023

Na uw akkoord met de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging, verzoeken we u de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging te ondertekenen en te verzenden aan de Tweede Kamer.

## **Kernpunten**

1. *Voorgestelde regeling*
  - DUO beschikt voor de groep studenten in de leenfase niet over gegevens uit-/thuiswonend en wel/geen recht op een aanvullende beurs, omdat deze gegevens voor de toekenning van de lening niet relevant zijn.
  - Vanwege het ontbreken van deze gegevens 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. In de afgelopen periode is alles op alles gezet om voor deze groep alsnog op een zinvolle wijze een regeling uit te werken voor een eenmalige tegemoetkoming, aansluitend bij de regeling voor studenten in de basisbeursfase.
  - Randvoorwaarde voor de regeling voor studenten in de leenfase is een goede uitvoerbaarheid en, daarmee samenhangend, de mogelijkheid van ambtshalve verstrekking van de tegemoetkoming. Dat betekent ook dat voor de tegemoetkoming moet worden uitgegaan van al bij DUO beschikbare gegevens.
  - Het is niet mogelijk gebleken om voor beide groepen (basisbeursfase/leenfase) exact dezelfde criteria te hanteren, omdat over de groep in de leenfase niet dezelfde gegevens beschikbaar zijn als over studenten in de basisbeursfase. Daarom benaderen de criteria

voor de studenten in de leenfase zoveel mogelijk de criteria voor studenten in de basisbeursfase.

**Datum**  
25 augustus 2023

- Alles overwegende is u de keuze geadviseerd voor het hierboven geschetste scenario (beslispunt 1): 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. De toets gaat na of studenten in de laatste maand voor aanvang van de leenfase nog een aanvullende beurs hadden, zoals hierboven beschreven. U heeft hiermee ingestemd.

## 2. *Financieel*

- Het totale budget voor eenmalige tegemoetkoming energiekosten studenten is geraamd op € 71 miljoen.
  - Hiermee ontvangen naar verwachting zo'n 100.000 studenten in de basisbeursfase een eenmalige tegemoetkoming energiekosten.
  - Hiermee ontvangen naar verwachting zo'n 67.000 studenten in de leenfase een eenmalige tegemoetkoming energiekosten.
  - Daarnaast worden hiermee de uitvoeringskosten voor DUO gefinancierd.
- Er is overeenstemming met het ministerie van Financiën over het ophogen van het gereserveerde budget van € 65 miljoen met € 6 miljoen. Dekking wordt gevonden in vrijval van middelen voor Participatiewet in balans in 2024 (€ 5 miljoen) en het restant van de gereserveerde € 120 miljoen voor koopkracht (€ 1 miljoen).
- DUO keert de eenmalige tegemoetkoming naar verwachting vanaf begin 2024 uit, daarmee vallen de uitgaven niet in 2023 maar in 2024. Er is overeenstemming met het ministerie van Financiën over het overhevelen van de middelen van 2023 naar 2024. Van de € 71 miljoen blijft € 2 miljoen in 2023 staan om DUO te kunnen bevoorschotten voor de te maken uitvoeringskosten.

## 3. *Nota van wijziging*

Met de nota van wijziging krijgt het voorgestelde artikel 78ee een nieuw derde lid. 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,
- 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.

## 4. *Nota naar aanleiding van verslag*

De fracties van de VVD, D66, CDA, SP, PVDA&GL, CU en BBB hebben schriftelijke vragen gesteld.

Hoofdpijnen gestelde vragen minima/gemeenten:

- Kasschuif in relatie tot hoogte van de toeslag: 1.300/1.300 vs. 1.800/800
- Verschillen ten opzichte van ET22 (doelgroep, beleidsvrijheid, handreiking)
- Effecten op armoedecijfers, langetermijnvisie
- Beleidsvrijheid gemeenten, ingrijpen bij uitvoeringsproblemen

- Verdeelproblematiek 2022, vangnet 2023, garanties

**Datum**  
25 augustus 2023

Hoofdpijnen gestelde vragen studenten:

- Terugwerkende kracht studenten 2022 (inclusief financiën gemeenten)
- Verloren rechtszaken: financiële compensatie voor gemeenten
- Opbouw bedrag € 400, inzichtelijkheid budget € 65 mln.
- Mate van overcompensatie
- Uitwerking leenfase-groep: termijn, criteria, omvang

### **Toelichting voorgestelde regeling in nota van wijziging**

#### Toets gelijkheidsbeginsel

- Legitimiteit: gelet op het ontbreken van relevante gegevens over de groep studenten in de leenfase, 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.
- 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 al bij DUO beschikbare gegevens, is voldaan aan de randvoorwaarde van goede uitvoerbaarheid en, daarmee samenhangend, de mogelijkheid van ambtshalve verstrekking van de tegemoetkoming. 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.
- Proportionaliteit: het gemaakte onderscheid is proportioneel. De keuze is gemaakt vanuit het belang om snel een zeer groot aantal belanghebbenden duidelijkheid te geven over de aanspraak op eenmalige tegemoetkoming van de energiekosten, in samenhang met het belang dat publieke middelen zoveel mogelijk op de juiste plaats terecht komen.

#### Overwogen alternatieven via de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)

Ter voorbereiding op de uitwerking van deze regeling heeft u ingestemd met een schriftelijk verzoek aan DUO voor verkenning van onderstaande scenario's voor het toekennen en uitbetalen van een eenmalige tegemoetkoming energiekosten aan studenten in de leenfase. Voor elk van de uitgevraagde scenario's golden de volgende kenmerken voor een regeling eenmalige tegemoetkoming energiekosten:

- Er is sprake van een eenmalige uitkering;
- De uitkering (tegemoetkoming energiekosten) is een gift, zonder controle achteraf;
- Een eenmalige peildatum van 1 oktober 2023;
- De tegemoetkoming wordt ambtshalve verstrekt;
- De einddatum van de regeling is voorzien in augustus 2024;

- De regeling voorziet niet in een inkomenstoets voor studenten of de eis van het overleggen van een energiecontract.

**Datum**  
25 augustus 2023

De onderstaande alternatieven zijn bij DUO uitgevraagd:

- Scenario 1: De student zit op 1 oktober 2023 in de leenfase, is uitwonend in die maand en het inkomen van de ouders over het belastingjaar 2021 is zodanig dat dit zou hebben geleid tot het toekennen van een aanvullende beurs groter dan € 0,- in 2023;
- Scenario 2: De student zit op 1 oktober 2023 in de leenfase, is uitwonend en had in de laatste maand van de prestatiebeursfase recht op een aanvullende beurs van € 0,01 of hoger;
- Scenario 3a: De student zit op 1 oktober 2023 in de leenfase en had in de laatste maand van de prestatiebeursfase recht op een aanvullende beurs van € 0,01 of hoger;
- Scenario 3b: De student zit op 1 oktober 2023 in de leenfase, had in de laatste maand van de prestatiebeursfase recht op een aanvullende beurs van € 0,01 of hoger en zat vanaf februari 2023 of later in de leenfase;
- Scenario 4: De student zit op 1 oktober in de leenfase.

De uitkomst van deze verkenning wordt hieronder nader toegelicht:

*Scenario 1:* De student zit op 1 oktober 2023 in de leenfase, is uitwonend in die maand en het inkomen van de ouders over het belastingjaar 2021 is zodanig dat dit zou hebben geleid tot het toekennen van een aanvullende beurs groter dan € 0,- in 2023. Dit scenario zou beleidsmatig het meest wenselijke scenario zijn: voor studenten in de leenfase gelden exact dezelfde criteria als voor studenten in de basisbeursfase (namelijk "uitwonend" en "inkomen ouders voldoet aan de criteria voor een aanvullende beurs"). Uitvoeringstechnisch heeft dit scenario echter aanzienlijke consequenties. De gegevens voor deze twee criteria heeft DUO niet in haar eigen systeem beschikbaar. Deze toetsing zou dus moeten plaatsvinden op basis van externe gegevens: voor de toets op uit- of thuiswonend dient via de Basisregistratie Personengegevens het woonadres van studenten te worden vergeleken met het woonadres van ouders en voor de toets op het inkomen van ouders dienen gegevens bij de Belastingdienst te worden opgevraagd of, indien niet beschikbaar/volledig, bij ouders te worden opgevraagd. Toetsing op basis van extern op te vragen gegevens betekent ook vastlegging van deze toetsing door DUO, zodat de uitgevoerde toets ook terug te vinden en uitlegbaar is. Dit vereist de bouw van een ict-systeem hiervoor. Nog los van de afweging omtrent verdringing in de ict-portfolio van DUO, vergt dit een zodanige doorlooptijd dat de uitkering van de eenmalige tegemoetkoming energiekosten naar verwachting pas op z'n vroegst in 2025 zou kunnen plaatsvinden. Ook 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, 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 studenten in de leenfase.

*Scenario 2:* De student zit op 1 oktober 2023 in de leenfase, is uitwonend en had in de laatste maand van de prestatiebeursfase recht op een aanvullende beurs

van € 0,01 of hoger. Dit scenario is een variant op het eerste scenario, waarbij de toets op het criterium "uitwonend" hetzelfde is en de toets op het criterium "inkomen ouders" niet actueel plaatsvindt, maar historisch, namelijk 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 dit scenario gelijksoortige consequenties als het eerste scenario: DUO dient de toetsing op basis van extern op te vragen gegevens ook vast te leggen en daartoe is de bouw van een ict-systeem hiervoor vereist. Ook dit betekent een zodanige doorlooptijd dat de uitkering van de eenmalige tegemoetkoming energiekosten naar verwachting pas op z'n vroegst eind 2024/begin 2025 zou kunnen plaatsvinden, nog los van de afweging omtrent verdringing in de ict-portfolio van DUO.

**Datum**  
25 augustus 2023

Indien de uitvoeringsconsequenties van scenario 1 en 2 onacceptabel zijn, is daarmee onderscheid maken tussen de groepen studenten in respectievelijk de basisbeursfase en de leenfase onvermijdelijk. Daarom is een derde scenario verkend met als uitgangspunt het hanteren van criteria op basis van bij DUO reeds beschikbare gegevens. 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.

*Scenario 3a:* De student zit op 1 oktober 2023 in de leenfase en had in de laatste maand van de prestatiebeursfase recht op een aanvullende beurs van € 0,01 of hoger. Dit is het scenario waarvoor u wordt geadviseerd te kiezen: voor 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. Dit scenario heeft als voordelen dat de criteria voor de basisbeursstudenten nog zo dicht mogelijk worden benaderd, voor zover mogelijk met de beschikbare gegevens, dat de tegemoetkoming door DUO ambtshalve verstrekt kan worden en dat dit vanaf januari 2024 kan plaatsvinden (onder voorbehoud van tijdige inwerkingtreding van de wet).

*Scenario 3b:* De student zit op 1 oktober 2023 in de leenfase, had in de laatste maand van de prestatiebeursfase recht op een aanvullende beurs van € 0,01 of hoger en zat vanaf februari 2023 of later in de leenfase. Deze variant van scenario 3 behelst nog een nadere aanscherping, namelijk 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).

*Toelichting: 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.*

**Datum**  
25 augustus 2023

Deze nadere afbakening op peiljaar 2021 komt erop neer dat 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. Voordeel daarvan is dat de toetsing zoveel mogelijk de toetsing benadert voor de studenten in de basisbeursfase, namelijk gebruik makend van gegevens uit hetzelfde peiljaar. Nadeel is echter 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 scenario 3A.

*Scenario 4:* De student zit op 1 oktober in de leenfase. Dit scenario houdt in: de eenmalige tegemoetkoming verstrekken aan alle studenten in de leenfase, zonder nadere toetsing. Dit scenario laat iedere vorm van vergelijking met (de criteria voor) de groep studenten in de basisbeursfase los. Uitvoeringstechnisch geldt voor dit scenario het zelfde als voor scenario 3: ambtshalve verstrekking door DUO, uitkering vanaf januari 2024 is mogelijk. Beleidsmatig heeft dit scenario weliswaar als voordeel dat binnen de groep studenten in de leenfase geen nadere toetsing wordt toegepast die voor onderscheid *binnen* deze groep zou kunnen zorgen, maar ook als nadeel 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 dit scenario wordt voor studenten in de leenfase geen enkel nader criterium gehanteerd. Dit creëert een niet te verdedigen ongelijkheid tussen de groepen studenten in respectievelijk de basisbeursfase en de leenfase. Bovendien is de beschikbare financiële ruimte onvoldoende om deze totale groep dezelfde tegemoetkoming te geven, dus zou voor deze groep moeten worden gekozen voor een lager bedrag voor de tegemoetkoming. Dit vormt weer een nieuw onderscheid.

Overwogen alternatieven niet via de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO):

Naast bovengenoemde scenario's die bij DUO zijn uitgevraagd, zijn ook nog twee alternatieven verkend die niet door DUO zouden worden uitgevoerd.

*Scenario 5:* Geen tegemoetkoming voor studenten in de leenfase (met andere woorden de huidige uitsluiting in het voorstel van wet ongewijzigd laten). Dit scenario is niet wenselijk, u heeft immers juist alles in het werk willen stellen om ook voor deze groep een passende regeling te kunnen treffen waarmee de eenmalige tegemoetkoming kan worden toegekend aan wie dat nodig heeft.

*Scenario 6:* Studenten in de leenfase niet via de Dienst Uitvoering Onderwijs, maar via gemeenten/bijzondere bijstand voorzien van een eenmalige tegemoetkoming energiekosten 2023. Dit scenario was ook al onderzocht in een eerdere fase en bleek geen reële optie. Dit was de reden dat in het voorstel van wet de studenten in de leenfase waren uitgesloten voor de tegemoetkoming. In de verkenning van scenario's de afgelopen periode hebben wij ook deze optie nogmaals meegenomen, maar dit scenario is (opnieuw) onhaalbaar gebleken.

Gemeenten hebben meermaals, en ook in het bestuurlijk overleg dat u met vertegenwoordigers van studentensteden had, aangegeven dat zij een tegemoetkoming voor studenten niet kunnen uitvoeren, omdat dit ten koste zou gaan van de uitkering van de energietoeslag 2023 aan huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum. Het zou volgens gemeenten onherroepelijk leiden tot druk op de uitvoering en mogelijk vastlopen van de inkomensloketten. Gemeenten zien dan onvoldoende ruimte om hun armoedebeleid goed uit te voeren en vinden dat een onverantwoord scenario.

**Datum**

25 augustus 2023

