

*Beste raadsleden,*

*In de raadsvergadering van 12 oktober jl. heeft het college de toezegging gedaan om nader te laten onderzoeken of de maximale leencapaciteit van studenten meegewogen dient te worden om te beoordelen of zij in aanmerking komen voor de individueel bijzondere bijstand. Deze toezegging is gedaan in reactie op de later ingetrokken motie 'Even aan een ander vragen' die door meerdere partijen was ingediend.*

*Hierop hebben we de stadsadvocaat gevraagd om, in aanvulling op het oordeel van onze eigen juristen, een advies op te stellen. Helaas hebben ook zij geconstateerd dat de onbenutte leencapaciteit van studenten inderdaad geldt als voorliggende voorziening bij het beoordelen of iemand in aanmerking komt voor de bijzondere bijstand. Graag hadden we gezien dat we de leencapaciteit bij de beoordeling buiten beschouwing hadden kunnen laten, omdat we het onwenselijk vinden dat studenten zich nog meer in de schulden moeten steken om de energierekening te kunnen betalen. Dit blijkt echter geen optie.*

*Dit laat onverlet dat we ons gaan inzetten om de middelen die we vanuit het Rijk ontvangen voor de verwachte toeloop van studenten op de individueel bijzondere bijstand bij deze doelgroep te krijgen. Bijgevoegd vindt u voor de volledigheid het advies van de stadsadvocaat.*

*Met vriendelijke groet,*

*Eelco Eikenaar  
wethouder*

Gemeente Groningen  
T.a.v. de heer E. Eikenaar  
Postbus 30026  
9700 RM Groningen

Mr. R. Snel  
Advocaat  
Tel.: 050-5997942  
Fax: 050-5997977  
r.snel@trip.nl  
trip.nl

Groningen, 31 oktober 2022

Inzake : Draagkracht studenten bij IBB  
Onze ref. : 32201454/RS/te  
Documentnr. : 70759510v1

Geachte heer Eikenaar,

## I. Inleiding

Via uw medewerkers bereikte mij het verzoek om een externe juridische second opinion over de vraag of de leencapaciteit van de studiefinanciering in het kader van de draagkracht als een voorliggende voorziening gerekend moet worden, zoals bedoeld in de motie van een aantal raadfracties, ingetrokken tijdens de raadsvergadering van 12 oktober 2022. Graag ga ik daar hieronder op die vraag in.

## II. Juridische kader

Artikel 35 Pw kent twee te onderscheiden soorten bijzondere bijstand: individuele en categoriale. In artikel 35, lid 4, Pw wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om bijzondere bijstand als bedoeld in het eerste lid te verstrekken in de vorm van een eenmalige energietoeslag. Dat is een vorm van categoriale bijzondere bijstand. Bij het toekennen van bijzondere bijstand in de vorm van een energietoeslag wordt niet nagegaan of de alleenstaande<sup>1</sup> in het relevante jaar daadwerkelijk een sterk gestegen energierekening

---

<sup>1</sup> Of uiteraard: een gezin. Gemakshalve wordt in dit advies gesproken van alleenstaanden, aangezien dit verreweg de grootste groep is onder studenten.

had. Bovendien wordt een forfaitair bedrag toegekend. Op die punten wijkt het vierde lid dus af van de individuele bijstand uit het eerste lid.

Als gevolg van artikel 2, lid 4, onder c, van de Beleidsregel eenmalige energietoeslag Groningen is degene, die op de peildatum aanspraak maakt op studiefinanciering op grond van de Wet studiefinanciering 2000 (anders dan een levenlanglenkrediet), uitgesloten als huishouden dat aanspraak kan maken op de eenmalige energietoeslag. Studenten zijn om die reden, voor sterk gestegen energiekosten, aangewezen op de individuele bijzondere bijstand van het eerste lid van artikel 35 Pw.<sup>2</sup>

Ingevolge artikel 35, lid 1, van de Participatiewet (Pw) heeft een alleenstaande recht op individuele bijzondere bijstand, voor zover deze niet beschikt over de middelen, om te voorzien in uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van bestaan en deze kosten naar het oordeel van het college niet kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm etc. Ingevolge artikel 35, lid 1, laatste volzin bepaalt het college het begin en de duur van de periode waarover het vermogen en het inkomen in aanmerking wordt genomen. Alleen ten aanzien van dat laatste element heeft het college beoordelingsruimte.

Zie over deze te onderscheiden elementen uit artikel 35 lid 1, bijvoorbeeld, de hierna te bespreken uitspraak van de CRvB van 12 oktober 2021:<sup>3</sup>

*Bij de toepassing van artikel 35, eerste lid, van de Participatiewet (Pw) dient eerst beoordeeld te worden of de kosten waarvoor bijzondere bijstand wordt gevraagd zich voordoen, vervolgens of die kosten in het individuele geval van de betrokkene noodzakelijk zijn en daarna of die kosten voortvloeien uit bijzondere omstandigheden. Ten slotte dient de vraag te worden beantwoord of de kosten kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm, de individuele inkomensvoet, de individuele studietoeslag, het vermogen en het inkomen voor zover dit meer bedraagt dan de bijstandsnorm. Op dit punt heeft het bijstandverlenend orgaan ingevolge deze bepaling een zekere beoordelingsvrijheid.*

In artikel 15, lid 1, Pw is bepaald dat geen recht op bijstand bestaat voor zover een beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening die, gezien haar aard en doel, wordt geacht voor de belanghebbende toereikend en passend te zijn. Onder "bijstand" wordt in dit verband zowel algemene als bijzondere bijstand begrepen. Dat volgt uit artikel 5 onder a Pw. Onder "voorliggende voorziening" wordt op grond van artikel 5, onder e, Pw verstaan: elke voorziening buiten deze wet waarop de belanghebbende of het gezin aanspraak kan maken, dan wel een beroep kan doen, ter verwerving van middelen of ter bekostiging van specifieke uitgaven.

Op grond van artikel 31, lid 1, Pw worden tot de middelen van een alleenstaande alle vermogens- en inkomensbestanddelen gerekend waarover deze beschikt of kan beschikken. Op grond van artikel 33, lid 2, Pw wordt het inkomen uit studiefinanciering op grond van de Wet studiefinanciering 2000 in aanmerking genomen naar het van toepassing zijnde normbedrag voor de kosten van levensonderhoud, genoemd in artikel 3.18 van de Wet studiefinanciering 2000 en, indien een toeslag als bedoeld in artikel 3.5 van die wet is toegekend, het bedrag aan toeslag, genoemd in artikel 3.18 van die wet.

<sup>2</sup> En dus niet op de "energietoeslag" in de zin van het vierde lid.

<sup>3</sup> ECLI:NL:CRVB:2021:2523

Ik merk op dat zowel artikel 15 als de artikel 31 en 33 imperatief zijn geformuleerd en, in elk geval in de tekst, geen ruimte laten voor een nadere beoordeling of afweging.<sup>4</sup>

Het samenstel van deze bepalingen leidt de Centrale Raad van Beroep (de hoogste bestuursrechter in deze zaken), tot het oordeel dat de component rentedragende lening bij de beoordeling van de draagkracht op grond van artikel 35 in aanmerking moet worden genomen:

*In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de tot de studiefinanciering behorende component 'rentedragende lening' bij de beoordeling van de draagkracht als bedoeld in artikel 35, eerste lid, van de PW in aanmerking moet worden genomen. Deze component is namelijk een voorliggende voorziening als bedoeld in artikel 15, eerste lid, PW omdat daarover redelijkerwijs kan worden beschikt. Dit is vaste rechtspraak (uitspraak van 1 februari 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AS4786), die onder de PW zijn gelding heeft behouden. Omdat ingevolge artikel 15, eerste lid, van de PW geen recht op bijstand bestaat voor zover een beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening, moet die voorliggende voorziening ook bij de beoordeling van de draagkracht in aanmerking worden genomen. Dit betekent dat het niet afsluiten van een rentedragende lening - met als gevolg daarvan een lagere draagkracht - niet kan worden afgewenteld op de bijstand.*

In de uitspraak waarnaar de CRvB verwijst was het volgende opgenomen:

*Ingevolge artikel 9, tweede lid, aanhef en onder b, van de Abw - voor zover hier van belang - heeft de degene die onderwijs of een beroepsopleiding volgt als bedoeld in hoofdstuk II van de WSF 2000 geen recht op algemene bijstand. Voorts is de WSF 2000, zoals de Raad al vaker heeft overwogen, aan te merken als een voorliggende voorziening die, gezien haar aard en doel, wordt geacht voor appellante toereikend en passend te zijn. Dit geldt zowel voor de daarin genormeerde vergoeding voor levensonderhoud (woonkosten daaronder begrepen) als voor directe en indirecte studiekosten. Artikel 17, eerste lid, van de Abw staat dan ook in beginsel aan het verlenen van (aanvullende) bijstand in de weg. De Raad merkt in dat verband nog op dat ook de tot de studiefinanciering behorende component rentedragende lening als een middel dient te worden beschouwd, waarover appellante in het kader van die voorliggende voorziening beschikt of redelijkerwijs kan beschikken. Dat appellante daarvoor bewust niet kiest doet daaraan niet af.*

Uit het voorgaande volgt dat het college de (onbenutte) leencapaciteit van studenten inderdaad als voorliggende voorziening in aanmerking moet nemen bij besluiten omtrent de toekenning van bijzondere bijstand op grond van artikel 35, lid 1, Pw.

In reactie op de laatste overweging onder "constaterende dat" uit de motie, voeg ik daar nog het volgende aan toe. De beleidsruimte die het college hier wél heeft bestaat hierin of de zich voordoende bijzondere kosten kunnen worden *voldaan* uit de middelen die meer bedragen dan de bijstandsnorm. Met die beleidsruimte kan het college de "lat" om in aanmerking te komen voor bijzondere bijstand op een hoger niveau leggen dan op het bijstandsniveau. Dat betekent dat het college kan oordelen dat ook alleenstaanden met

<sup>4</sup> Dit behoudens de uitzonderlijke, zich hier m.i. niet voordoende situatie dat toepassing van de letterlijke wettekst leidt tot ernstige onevenredigheid, zoals bijvoorbeeld in de toeslagenaffaire aan de orde was. Zie: ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535.

een hoger inkomen dan het bijstandsniveau toch in aanmerking kunnen komen voor bijzondere bijstand. Dat heeft het college ook gedaan door in de Beleidsregels algemene en bijzondere bijstand Participatiewet, bijvoorbeeld in artikel 5.3, lid 1, te bepalen dat de draagkracht op nihil wordt gesteld als het inkomen niet hoger ligt dan 120% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm. Van het inkomen dat meer bedraagt wordt 35% in aanmerking genomen. Die beleidsruimte moet echter worden onderscheiden van de vraag over *welk* inkomen een alleenstaande kan beschikken en of de WSF 2000 in zoverre een voorliggende voorziening is. Op die laatste punten geeft de wet en de rechtspraak het college juist geen beoordelings- of beleidsruimte.

Met vriendelijke groet,



R. Snel