

Detailrapport Vraag en antwoord los v/h Raadsplein (ID 976)

Veld	Waarde
Datum vraag	17-02-2026
Onderwerp	Toepassing artikel 4:84 Awb en evenredigheidsbeginsel bij uitvoering energietoeslag 2022 en voorbereiding beleid 2023
Fractie(s)	LEV
Vraag en antwoord	De Koepel Sociaal Domein heeft bij brief van 8 oktober 2023 (zie bijlage) aandacht gevraagd voor de uitvoering van de energietoeslag 2022, in het bijzonder ten aanzien van de toepassing van artikel 4:84 Awb (afwijking van beleidsregels) en het evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 lid 2 Awb) . Gelet op de controlerende taak van de raad wenst onze fractie helderheid over de juridische uitvoering van deze regeling. Vraag 1. In hoeveel gevallen is bij de uitvoering van de energietoeslag 2022 toepassing gegeven aan artikel 4:84 Awb (afwijking van beleidsregels wegens bijzondere omstandigheden)? Antwoord 1: Algemeen: Allereerst willen we graag opmerken dat op 8 november 2023 over dit onderwerp vragen van uw raad zijn beantwoord waarbij ook onze reactie op het ongevraagde advies van 8 oktober 2023 van de KSD is meegezonden. We verwijzen u dan ook mede naar de eerdere antwoorden en de inhoud van onze brief verzonden op 7 november 2023 die uw raad eerder heeft ontvangen. Beide stukken zijn als bijlagen toegevoegd. Antwoord bij vraag 1: Dit wordt niet apart geregistreerd binnen onze systemen. En vergt een vergaand dossieronderzoek, omdat dossiers dan 1 voor 1 getrokken zouden moeten worden. Wel willen we daarbij een kanttekening plaatsen. Wanneer veelvuldig toepassing moet worden gegeven aan artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht betekent dit dat er mogelijk iets niet klopt aan de beleidsregels en vormt dit een signaal om hiernaar te gaan kijken. Intern is daarom ook de werkafpraak dat een dergelijk signaal zal worden afgegeven door de uitvoering aan beleid. Dit signaal is niet ontvangen. Vraag 2. Kan het college bevestigen dat in alle individuele aanvragen een toets heeft plaatsgevonden aan artikel 4:84 Awb, ook indien dit niet expliciet in de beschikking is vermeld? Antwoord 2:

	Wanneer een toets aan artikel 4:84 Awb heeft plaatsgevonden wordt dit expliciet en gemotiveerd in de beschikking vermeld. Een toets aan artikel 4:84 Awb is aangewezen als omstandigheden worden aangevoerd – of wanneer deze bij ons bekend zijn - om een dergelijke toets te doen. De bewijslast om aannemelijk te maken dat voldaan wordt aan deze zogenaamde ‘hardheidsclausule’ ligt namelijk bij een belanghebbende. Dit betekent dat wij als college de gelegenheid moeten bieden om deze omstandigheden aan te voeren. Wij hebben die mogelijkheid in het geval van de eenmalige energietoeslag op meerdere momenten geboden. Allereerst bij het doen van de aanvraag. Zowel in het aanvraagformulier voor de energietoeslag 2022 als in het aanvraagformulier voor de energietoeslag van 2023 is actief aandacht besteed aan de wettelijke hardheidsclausule van artikel 4:84 Awb. Omdat ‘hardheidsclausule’, ‘inherente afwijkingsbevoegdheid’ en ‘artikel 4:84 Awb’ niet iedereen direct iets zegt is dat gedaan in simpele bewoordingen. Zo konden inwoners in het formulier van 2022 onder andere toelichten waarom zij een energietoeslag zouden moeten krijgen, ook wanneer zij niet tot de genoemde groepen behoorden. En hierbij bewijsstukken aanleveren. Op deze manier werd feitelijk actief uitgevraagd of toepassing moest worden gegeven aan artikel 4:84 Awb. In het aanvraagformulier voor de energietoeslag 2023 hebben we op dit punt een nog verdere verduidelijking (versimpeling) aangebracht. Bij behandeling en beoordeling van aanvragen zijn in voorkomende gevallen (telefonische) contacten met aanvragers geweest om opvallende zaken te duiden, aanvragen aan te vullen etc. In de gevallen waarin bezwaar werd gemaakt - en pas dan een beroep werd gedaan op bijvoorbeeld coulance rondom de inkomensgrenzen – zijn aanvragers in de gelegenheid gesteld om alsnog omstandigheden aan te voeren en zijn aanvragers ook gewezen op de mogelijkheid van het indienen van een aanvraag voor individuele bijzondere bijstand. Vraag 3. Indien geen individuele toets heeft plaatsgevonden in alle gevallen, op basis waarvan acht het college dit verenigbaar met artikel 4:84 Awb? Antwoord 3: Wij vinden dit verenigbaar met artikel 4:84 Awb vanwege het volgende: Uit dit artikel volgt dat de hoofdregel is dat het bestuursorgaan conform de beleidsregel handelt, ofwel de beleidsregel toepast. Dit zorgt voor voorspelbaarheid voor burgers.
--	---

	Tegelijkertijd volgt uit dit artikel dat een bestuursorgaan moet afwijken als de gevolgen van die regel voor een of meer belanghebbenden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Een individuele toets is alleen mogelijk wanneer: •concrete bijzondere omstandigheden worden aangevoerd en onderbouwd; of •er bij de behandeling van een aanvraag opvallende zaken worden gesignaleerd die aanleiding geven om (verder) te onderzoeken of afwijking van het beleid aangewezen is. Dit betekent dat een individuele toets niet in alle gevallen aan de orde is. Vraag 4. Hoe is bij de uitvoering van de energietoeslag 2022 invulling gegeven aan het evenredigheidsbeginsel als bedoeld in artikel 3:4 lid 2 Awb? Antwoord 4: Bij de Beleidsregels eenmalige energietoeslag was sprake van een zogenaamde binnenwettelijke beleidsregel. Dit betekent dat bij de toetsing artikel 4:84 van de Awb dezelfde maatstaven gelden als bij de toetsing van een besluit (rechtstreeks) aan de norm van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Zie hiervoor ook ECLI:NL:CRVB:2025:1595, r.o. 5.11 en ECLI:NL:CRVB:2025:700, r.o. 4.9.1.1. Vraag 5. Is kennisgenomen van recente jurisprudentie waarin is geoordeeld dat een geringe overschrijding van de inkomensgrens niet zonder meer tot volledige afwijzing mag leiden? Zo ja, heeft dit geleid tot beleidsaanpassing of uitvoeringsaanpassing? Antwoord 5: Wij hebben kennis genomen van de laatste jurisprudentie, bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2025:1595 en ECLI:NL:CRVB:2026:103. Die laatste is van 20 januari jongstleden en gepubliceerd op 12 februari jongstleden waarbij de Raad in r.o. 3.1.1. verwijst naar de toelichting bij de in die beleidsregels opgenomen hardheidsclausule te weten: "uit de toelichting blijkt dat het college er rekening mee heeft gehouden dat het hanteren van een inkomensgrens voor het recht op energietoeslag betekent dat huishoudens met een inkomen net boven die inkomensgrens niet in aanmerking komen voor energietoeslag. Het college kan daarbij geen uitzonderingen maken. Zo wordt de regeling helder en goed uitvoerbaar gehouden. Voor de groep niet rechthebbenden kan op individuele basis maatwerk worden geleverd met individuele bijzondere bijstand".
--	---

	Deze toelichting is vergelijkbaar met de toelichting die in de Beleidsregels eenmalige energietoeslag Edam-Volendam 2022 was opgenomen. Vraag 6. Is voorafgaand aan verzending van de standaardafwijzingsbeschikkingen juridisch getoetst of de daarin opgenomen formulering (“Uitzonderingen op individuele basis zijn niet mogelijk”) in overeenstemming is met artikel 4:84 Awb? Antwoord 6: Bij het vaststellen van de regeling hebben we als college afwegingen en keuzes gemaakt. Zoals ook is opgenomen in de toelichting bij de beleidsregels was voor ons – net als bij de wetgever - duidelijk dat kleine overschrijdingen van een inkomensgrens er direct voor zouden zorgen dat er geen recht zou bestaan op de eenmalige energietoeslag. Dat maakte dat op dit onderdeel in principe uitzonderingen op individuele basis niet mogelijk waren. Omdat deze standaardtekst in de beschikking vragen opriep hebben we die aangepast. We waren ons ervan bewust dat deze net-niet-rechthebbende huishoudens de energietoeslag wel hard nodig zouden kunnen hebben, wanneer ze ook echt te maken hadden gekregen met een sterke stijging van hun energierekening en daardoor in de financiële problemen konden komen. Daarom was in de toelichting opgenomen dat in die situaties kon worden bekeken of maatwerk via individuele bijzondere bijstand een mogelijkheid was. In de praktijk waren er meerdere vormen van ondersteuning die dan mogelijk aan de orde zouden kunnen zijn. In de beschikkingen werd dan ook ‘Hulp bij geldzaken’ aangeboden. Zodat in voorkomende gevallen integraal kon worden bekeken wat er nodig zou zijn en welke (combinatie van) hulp in het individuele geval het meest passend zou zijn. Vraag 7. Zijn er interne werkinstructies geweest die ambtenaren verplichtten aanvragen strikt naar de letter van de beleidsregel af te handelen zonder ruimte voor individuele afweging? Zo ja, kan de raad deze instructies ontvangen? Antwoord 7: Zie hiervoor het antwoord op vraag 3 en de beantwoording van de eerder genoemde raadsvragen en reactie op het ongevraagd advies van de KSD waarnaar wordt verwezen onder het kopje ‘algemeen’ bij antwoord 1. Vraag 8. Hoeveel bezwaarschriften zijn ingediend tegen afwijzingen energietoeslag 2022?
--	--

	Antwoord 8: Over de jaren 2022 en 2023 zijn er 18 bezwaarschriften ingediend tegen een afwijzing energietoeslag. Verder is tweemaal beroep en eenmaal hoger beroep ingesteld met als uitslag ongegrond dan wel ingetrokken. Zie bijvoorbeeld ook ECLI:NL:CRVB:2024:2436. Vraag 9. In hoeveel gevallen zijn bezwaren gegrond of gedeeltelijk gegrond verklaard? Antwoord 9: In 1 geval is het bezwaar gegrond verklaard, waardoor het huishouden alsnog in aanmerking is gekomen voor de toeslag. Dit had geen betrekking op een artikel 4:84 Awb situatie. Vraag 10. In hoeveel gevallen is ambtshalve herziening toegepast na een eerdere afwijzing? Antwoord 10: Dit wordt niet apart geregistreerd in onze systemen. De Beleidsregels eenmalige energietoeslag Edam-Volendam 2022 zijn op 2 momenten aangepast. De tweede aanpassing hing samen met het schrappen van de categoriale uitsluiting van studenten naar aanleiding van een uitspraak van Rechtbank Gelderland van 5 augustus 2022. Naar aanleiding hiervan is gekeken naar afwijzingen op die grond en de mogelijkheid voor ambtshalve herziening. Vraag 11. Indien ambtshalve herziening heeft plaatsgevonden, op basis van welke criteria is besloten tot heroverweging en hoe is het gelijkheidsbeginsel hierbij geborgd? Antwoord 11: Zie antwoord vorige vraag. Vraag 12. Is bij het vaststellen van het beleid energietoeslag 2023 een evaluatie uitgevoerd van de juridische uitvoering van 2022? Zo ja, kan deze evaluatie met de raad worden gedeeld? Antwoord 12: Bij de voorbereiding voor de uitvoering voor 2023 en het opstellen van de beleidsregels is – net als in 2022 - erop ingezet om zo veel als mogelijk recht te doen aan het doel van de regeling, de constructie van categoriale bijzondere bijstand, en de oproep vanuit het Rijk om een landelijk zo uniform mogelijke regeling te treffen. Daarbij is ook rekening gehouden met de doelgerichtheid, budgettaire consequenties en impact op de uitvoeringsorganisatie. Het opstellen van beleidsregels is een juridisch traject waarmee vooraf duidelijk wordt gemaakt hoe feiten worden beoordeeld,
--	--

	belangen worden afgewogen of wettelijke vage begrippen worden uitgelegd. Daarbij gelden altijd de kaders vanuit wet- en regelgeving, jurisprudentie en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het college is al ingegaan op de juridische uitvoering in 2022 in de beantwoording van de eerder genoemde raadsragen en reactie op het ongevraagd advies van de KSD waarnaar wordt verwezen onder het kopje 'algemeen' bij antwoord 1. Specifiek over de energietoeslag De energietoeslag was bedoeld om zo veel mogelijk huishoudens met een laag inkomen en risico op ernstige betalingsproblemen door de stijgende (energie)prijzen snel te ondersteunen. En het beroep op individuele bijzondere bijstand te beperken. Bij het opstellen van het beleid voor de energietoeslag voor zowel 2022 als 2023 is zo veel als mogelijk aangesloten bij de landelijke richtlijnen. Dat was de wens en oproep vanuit het Rijk. Te strikte invulling van de beleidsvrijheid was om die reden niet wenselijk. Tegelijkertijd ging het om een categoriale regeling, waarbij het uitgangspunt is dat een doelgroep zodanig wordt vastgesteld dat daaraan de (aannemelijke) veronderstelling ten grondslag ligt dat het (in geval van de energietoeslag) om huishoudens gaat die met gestegen energiekosten zijn geconfronteerd en daardoor mogelijk in problemen kunnen komen. Dit in lijn met het hoofddoel van de wet om ernstige financiële problematiek als gevolg van de gestegen energieprijzen te voorkomen. Binnen onze gemeente waken we dan ook op enkele punten af van de landelijke (niet-bindende) richtlijnen. Dit ging om een paar aanscherpingen ten aanzien van de landelijke doelgroep. De aanscherpingen zagen op het uitsluiten van aanvragers die geen energierekening betalen en geen hoofdbewoner zijn. Een stapeling van energietoeslagen op woonadressen, en daarmee het risico op overcompensatie, werd hiermee zo veel als mogelijk voorkomen. Specifiek voor 2023 was een andere belangrijke wijziging dat we gebruik hebben gemaakt van de éénmalig door het Inlichtingenbureau aangeboden mogelijkheid voor een bestandsanalyse. Dit heeft bijgedragen aan het hoge aantal ambtshalve toekenningen voor 2023 waardoor een groot deel van de doelgroep dus niet zelf een aanvraag hoefde te doen. Uiteraard was dit alleen mogelijk omdat de wetgever ambtshalve toekenning voor de energietoeslag mogelijk had gemaakt. Vraag 13. Is overwogen een expliciete hardheidsclausule in de beleidsregels op te nemen? Zo nee, waarom niet? Antwoord 13:
--	---

	Zie hiervoor de beantwoording van de eerder genoemde raads vragen en reactie op het ongevraagd advies van de KSD waarnaar wordt verwezen onder het kopje ‘algemeen’ bij antwoord 1. In een eerder stadium hebben wij een vergelijkbare vraag ontvangen: "Waarom is gekozen geen hardheidsclausule in de beleidsregels op te nemen?" Het antwoord op deze vraag is in de beantwoording van eerdere raads vragen opgenomen en wordt onderstaand herhaald. Omdat een hardheidsclausule in beleidsregels overbodig is. De “wettelijke hardheidsclausule” van artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht geldt namelijk altijd. Daarin staat dat de beleidsregels gevolgd moeten worden, tenzij onverkorte toepassing van een beleidsregel voor een belanghebbende ‘gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig (zouden) zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen’. Dan moet van de beleidsregel worden afgeweken. Deze, in feite, evenredigheidstoets is de afgelopen jaren ruimer uitgelegd door de hoogste rechters in ons land (jurisprudentie). Om die reden wordt ook een wetswijziging voorbereid waarmee onder andere dit artikel wordt aangepast. In de tussentijd hebben wij ons bij uitvoering van de eenmalige energietoeslag aan de meest recente jurisprudentie gehouden. Vraag 14. Acht het college de huidige beleidsregels volledig in overeenstemming met artikel 4:84 Awb en het evenredigheidsbeginsel? Graag een gemotiveerde toelichting. Antwoord 14: Er zijn geen huidige beleidsregels. De Beleidsregels eenmalige energietoeslag Edam-Volendam 2022 zijn per 1-1-2023 vervallen. De Beleidsregels eenmalige energietoeslag Edam-Volendam 2023 zijn per 01-09-2024 vervallen. Voor het overige inhoudelijke met betrekking tot artikel 4:84 Awb verwijzen we u naar de eerdere antwoorden.
Bijlage(s)	brief KSD met ongevraagd advies inzake toepassing EET 2023 Detailrapport 08 Vragen los van het Raadsplein (ID 642) Reactie op ongevraagd advies KSD over de energietoeslag 2022 en 2023 d.d. 6 november 2023