



Gemeente
**EDAM
VOLENDAM**

Koepel Sociaal Domein
Neptunusstraat 11
1131 WJ VOLENDAM

Uw brief van	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
08 oktober 2023		Z23130125	6 november 2023
Onderwerp	Doorkiesnummer	Bijlage(n)	
Reactie op uw ongevraagd advies over de energietoeslag 2022 en 2023	(0299) 398 398		

Geachte leden van de Koepel Sociaal Domein,

Op 8 oktober 2023 ontvingen wij (opnieuw) ongevraagd advies van uw Koepel Sociaal Domein over het beleid en de uitvoering van de eenmalige energietoeslag 2022 en 2023. In deze brief gaan wij in op dit ongevraagd advies.

Energietoeslag 2023 in voorbereidende fase

In uw advies verwijst u naar het Wetsvoorstel eenmalige energietoeslag 2023 dat inmiddels in werking is getreden. Het klopt dat wij zijn begonnen met de voorbereidingen voor nieuw op te stellen beleid voor 2023. Op 11 oktober 2023 zijn onze beleidsmedewerkers uitgenodigd om met de Participatieraad het gesprek aan te gaan over de energietoeslag 2023. Het is gebruikelijk om uw Koepel Sociaal Domein via de onderliggende raden al in het beginstadium van beleidsontwikkeling te betrekken, waarna uiteindelijk een officiële adviesaanvraag bij uw Koepel Sociaal Domein volgt. Uw ongevraagd advies schept in dat proces verwarring, omdat u zich nu al heeft uitgesproken over een aantal beleidskeuzes, zoals de groep voor ambtshalve verstrekking en het (herhaalde) verzoek om een staffel in te stellen. Wij vinden dit jammer. Aan deze keuzes zitten namelijk voor- en nadelen, waarover ambtelijk nog zou worden gesproken met de Participatieraad in aanloop naar het opstellen van de beleidsregels en een officiële adviesaanvraag bij uw Koepel Sociaal Domein. Dit is belangrijk voor onder meer een goede belangenafweging en zorgvuldige voorbereiding (ook onderdeel van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur).

Samenwerking met uw Koepel Sociaal Domein in 2022

Voor 2022 hebben wij het proces als hierboven beschreven wel doorlopen. Het wetsvoorstel, de bijbehorende landelijke richtlijnen voor invulling van de beleidsbevoegdheden, en ook andere keuzemogelijkheden voor 2022 zijn al in vroeg stadium voorgelegd aan uw Koepel Sociaal Domein. Nog voordat beleidsregels waren opgesteld. Uw adviezen en de adviezen van de Participatieraad zijn vervolgens in eigen lokale beleidsregels vervat en voorafgaand aan onze besluitvorming naar u verzonden voor akkoord. Ook voor tussentijdse wijzigingen van het beleid heeft u positieve adviezen

uitgebracht. Dit betekent dat u op de hoogte bent van het feit dat bij onze keuzes zo veel als mogelijk is aangesloten bij de richtlijnen vanuit het Rijk voor de eenmalige energietoeslag 2022 en u hebt hiertoe ook geadviseerd.

Edam-Volendam wijkt slechts op enkele punten af van de landelijke (niet-bindende) richtlijnen

Wij hebben naar aanleiding van uw advies, de doelgroep beperkt. Met deze aanscherpingen hebben we geprobeerd de doelgroep zo vast te stellen dat daaraan de (aannemelijke) veronderstelling ten grondslag ligt dat het om huishoudens gaat die met gestegen energiekosten zijn geconfronteerd. Dit in lijn met het hoofddoel van de wet om ernstige financiële problematiek als gevolg van de gestegen energieprijzen te voorkomen. Het op deze manier vaststellen van de doelgroep is gebruikelijk bij het vaststellen van een categoriale bijzondere bijstandsregeling. De aanscherpingen zagen op het uitsluiten van aanvragers die geen energierekening betalen en geen hoofdbewoner zijn. Een stapeling van energietoelagen op woonadressen, en daarmee het risico op overcompensatie, wordt hiermee zo veel als mogelijk voorkomen. Wanneer als voorbeeld geen sprake is van energiekosten voor huishoudens, worden deze immers ook niet geconfronteerd met sterk gestegen energiekosten.

De handreiking en modelbeleidsregels ≠ de landelijke richtlijnen

De landelijke (niet-bindende) richtlijnen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voor 2022 waren als een van de bijlagen bij de handreiking van 2022 opgenomen. Deze zijn verwerkt in de tekst van de handreiking en overige bijlagen, waaronder de modelbeleidsregels, die door kennis- en adviespartner Stimulansz in opdracht van genoemde partijen zijn opgesteld. Handreikingen, modelbeleidsregels, modelbrieven en -beschikkingen worden wel vaker opgesteld om gemeenten te ontlasten en ondersteunen bij het opstellen van beleid en inrichting van het uitvoeringsproces. Wij maken vaker gebruik van dit soort ondersteunende documenten, maar nemen deze niet altijd allemaal óf even letterlijk over. Bijvoorbeeld wanneer we zien dat zaken praktischer geregeld of simpeler verwoord kunnen worden. Of bij een verschil in (wets)interpretatie en uitleg. Het is ook niet verplicht om de handreiking en modellen te volgen. Het zijn hulpmiddelen.

In onze gemeente zijn de opbouw van het modelaanvraagformulier en de modelbrieven- en beschikkingen gevolgd, maar zijn deze documenten wel vertaald naar de lokale situatie en processen. Hierdoor ontstaan verschillen tussen de modellen van Stimulansz en onze eigen modellen. Dit is niet vreemd, aangezien het Rijk heeft aangegeven om waar mogelijk aansluiting te zoeken bij het lokale beleid (en uitvoering), zodat geen compleet nieuwe werkwijzen moesten worden ingericht. Dat hebben wij dus ook gedaan. De aanbeveling om aanvragers die niet aan alle voorwaarden voldoen de mogelijkheid te bieden argumenten aan te dragen waarom zij toch een energietoeslag zouden moeten krijgen, stond ook in het modelaanvraagformulier. Deze mogelijkheid hebben wij in onze gemeente, zowel in het papieren aanvraagformulier, als in het digitale aanvraagformulier verwerkt.

Dat wij geen hardheidsclausule hebben overgenomen uit de modelbeleidsregels betekent niet dat deze niet bestaat. Deze volgt namelijk specifiek voor beleidsregels uit artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht, waar u in uw advies ook naar verwijst. Deze zogeheten 'inherente afwijkingsbevoegdheid' of 'wettelijke hardheidsclausule' maakt een aparte hardheidsclausule in beleidsregels overbodig.

Beleidsregels Edam-Volendam voor 2022 bieden ons kaders en inwoners rechtszekerheid



Beleidsregels zijn een hulpmiddel voor ons om tot de juiste en evenredige beslissingen te komen. Ze bieden rechtszekerheid voor inwoners in die zin dat zij kunnen lezen hoe wij omgaan met bevoegdheden en besluiten voorbereiden. In de wet is geregeld dat wij ons aan die regels moeten houden, tenzij dit (vrij vertaald) leidt tot zeer onredelijke gevolgen voor een belanghebbende vanwege relevante persoonlijke omstandigheden. In dat geval moet worden afgeweken van de beleidsregels. Dat is waar artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht kortgezegd over gaat. Een besluit op basis van de beleidsregels moet dus evenredig zijn. Dat houdt in geschikt, noodzakelijk en 'evenwichtig' in relatie tot het doel ervan. Wanneer vaak moet worden afgeweken van de beleidsregels, dan deugt de beleidsregel dus niet.

Wij vinden het belangrijk dat inwoners duidelijkheid krijgen over wat zij kunnen verwachten van ons. Zij mogen verwachten dat wij ons aan onze eigen beleidsregels houden, tenzij zich een situatie als hierboven beschreven voordoet. In de praktijk waren die situaties op één hand te tellen.

Omdat op enig moment de uitvoeringscapaciteit overbelast dreigde te worden met aanvragen en bezwaarprocedures waarvan eigenlijk duidelijk was dat deze buiten het bereik vielen van de regeling (bijvoorbeeld pensioengerechtigden met een inkomen tot 300% van de inkomensgrens) is wel geprobeerd om inwoners in zo simpel mogelijke taal te laten weten alleen aanspraak op de regeling te maken wanneer dit passend en nodig was. En niet slechts 'omdat het kan'. Met iets andere woorden is daarom de voorlichting op onze website aangepast.

Rechterlijke uitspraken

Daarnaast is er nog een andere mogelijkheid voor afwijking van geldende beleidsregels, namelijk wanneer belangrijke juridische uitspraken (jurisprudentie) effect hebben op onze uitvoeringspraktijk en de regels doorkruisen. Wij proberen deze aanpassingen waar mogelijk ook zo snel mogelijk door te voeren in de beleidsregels zelf. Zoals u weet hebben wij tussentijds de uitsluitingsgrond van studenten ingetrokken en de enige afwijzing die wij op dat moment op die grond hadden gebaseerd ambtshalve opnieuw beoordeeld (dit valt niet onder de wettelijke hardheidsclausule). Ook via communicatiekanalen is dit kenbaar gemaakt. Naast uitspraken in juridische procedures van andere gemeenten kunnen ook eigen juridische procedures er uiteindelijk toe leiden dat de beleidsregels op onderdelen moeten worden aangepast. Hoewel wij bij zowel de vormgeving als bij de uitvoering van beleid schending van geschreven en ongeschreven rechtsregels proberen te voorkomen kan het zo zijn dat een rechter anders oordeelt. Wij proberen relevante uitspraken daarom ook voortdurend in de gaten te houden.

Uitvoering in 2022

Wij kunnen ons niet vinden in het geschetste beeld dat er sprake was van een starre uitvoering en de menselijke maat in onze uitvoering is gemist.

In tegenstelling tot veel andere gemeenten in het land maakten onze regels en uitvoering het mogelijk dat de peildatum iedere dag van het jaar kon zijn. Zo kon iedere instromende uitkeringsgerechtigde vallend onder de doelgroep ambtshalve een energietoeslag toegekend krijgen. En konden personen die door het jaar heen te maken kregen met een terugval in inkomen op dat moment een aanvraag indienen. Zoals dit voor kon komen bij personen die de pensioengerechtigde leeftijd gedurende het jaar bereikten of bij personen die hun baan kwijtraakten. Op die manier stond een peildatum niet aan dit soort situaties in de weg.

Ook is er rekening mee gehouden toen de bijstandsnormen 1 juli 2022 (zoals gebruikelijk) werden geïndexeerd. Indexering zorgde voor een stijging van de inkomensgrenzen. Er zijn inwoners die voordat zij een aanvraag indienen bellen om te informeren of zij in aanmerking komen voor de regeling. In die periode is samen met de inwoner direct gekeken of het voor de inwoner misschien voordeliger was om juist voor of juist na 1 juli een aanvraag in te dienen. Bij al ingediende, openstaande aanvragen werd bij de afhandeling van de aanvraag meteen rekening gehouden met de indexatie van de bijstandsnormen, zodat dit niet in het nadeel zou werken voor de aanvrager.

Inkomensgrenzen

Het klopt dat wij harde inkomensgrenzen hanteerden. Dit was u bekend en blijkt ook duidelijk uit de toelichting bij de beleidsregels. Het hanteren van een marginale overschrijding oogt voor veel mensen wellicht sympathiek, maar betekent feitelijk het verleggen van een harde inkomensgrens. Want een marginale grens kent ook een grens. Deze wordt alleen mooier verpakt.

Wij merken dat het idee bestaat dat een kleine overschrijding van de grenzen en daardoor het mislopen van de energietoeslag op zich een onevenredig gevolg oplevert. Dit is niet zo. Hiervoor bestaat volgens ons ook geen aanleiding in rechterlijke uitspraken. Daarnaast is het Rijk hier vooraf duidelijk over geweest. Er zullen altijd mensen zijn die net buiten een gestelde grens vallen. Het doel van de energietoeslag is voorkomen dat mensen met een inkomen op of rond het sociaal minimum door de gestegen energieprijzen in de financiële problemen komen (en daarnaast een groot beroep op het instrument van individuele bijzonder bijstand voorkomen). Het mislopen van een energietoeslag is vervelend, maar leidt op zich nog niet tot onevenredige gevolgen en daarmee afwijking van de beleidsregels. Wanneer de overschrijding in combinatie met andere persoonlijke omstandigheden leidt tot ernstige gevolgen, dan kan dit anders zijn. We willen benadrukken dat voor deze beoordeling inzicht nodig kan zijn in gegevens die in eerste instantie niet getoetst (mogen) worden, om gevolgen te kunnen duiden. Dit volgt wat ons betreft ook uit de beoordeling die Rechtbank Rotterdam heeft gemaakt en waar u naar verwijst. Maar ook uit de uitspraak van bijvoorbeeld Rechtbank Den Haag van 9 december 2022¹ komt dit naar voren. Bovendien benadrukt Rechtbank Rotterdam in een andere uitspraak² dat er hoge eisen worden gesteld aan het aannemen van onaanvaardbare gevolgen. Dat betekent dat een situatie waarin een uitzondering moet worden gemaakt op een redelijke regeling, niet snel wordt aangenomen.

Algemene verruiming grenzen en toevoegen lagere energietoeslag voor extra inkomensgroepen

Waar het gaat om het verleggen van een grens voor uitbreiding van de doelgroep of het toevoegen van een extra groep met een lagere energietoeslag heeft u al meerdere keren ongevraagd advies gegeven. Voor 2022 hebben wij de keuze gemaakt dit niet te doen en ook schriftelijk uitgelegd waarom niet. Ook onze beleidsmedewerkers hebben deze keuzes in vergaderingen met de Participatieraad mondeling toegelicht. Onderstaand een citaat uit onze eerdere brief.

“De eenmalige energietoeslag is een categoriale regeling waarbij niet wordt gekeken of het verstrekken van dit bedrag ook echt noodzakelijk is. Er mag ook niet worden gekeken of een huishouden op dit moment te maken heeft met een stijging van de energiekosten. Daarmee is de eenmalige energietoeslag een ongerichte regeling. Het Rijk heeft hiervoor gekozen. Verruimen is echter een lokale keuzemogelijkheid. Als gemeente zetten wij in op het bevorderen van bestaanszekerheid. Structurele

¹ Rechtbank Den Haag 9 december 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:13617

² Rechtbank Rotterdam 11 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:8945

oplossingen hebben daarmee de voorkeur boven tijdelijke oplossingen. Verduurzaming en energie besparen of inwoners ondersteunen bij het maken van bewuste financiële keuzes kunnen op de langere termijn meer opleveren dan het ontvangen van een eenmalig bedrag. Waar andere mogelijkheden nog uitkomst kunnen bieden, wordt op ingezet. Denk aan mogelijkheden op het gebied van werk, energie besparen of budget begeleiding. De bedoeling is dat inwoners deze mogelijkheden benutten.”

Hier is en wordt in Edam-Volendam dan ook hard aan gewerkt. In december vorig jaar zijn onze ‘Maatregelen tegengaan energie-armoede’ aan de gemeenteraad gepresenteerd. Met daarin maatregelen die onze gemeente neemt in aanvulling op landelijke regelingen (zoals de energietoeslag). Onze gemeenteraad heeft hiervoor geld gereserveerd en daarnaast hebben wij een specifieke uitkering ontvangen vanuit het Rijk. Hierbij is niet gekozen voor maatregelen waarmee direct geld wordt overgemaakt, maar voor maatregelen met meer impact voor onze inwoners. Zoals de fixbrigade, waarbij inwoners die weinig te besteden hebben via intermediairs en vanuit vroegsignalering een waardebon ontvangen voor gratis energiebesparende producten en hulp bij energiebesparende klusjes. Ook bedoeld om de energiekosten voor deze groepen structureel te verlagen. Er is een samenwerking gestart met Humanitas. Zij helpen mensen om hun financiële administratie beter op orde te houden.

Inwoners die een energietoeslag mislopen (maar ook inwoners die extra hulp nodig hebben) hoeven dan ook niet tussen wal en schip te vallen. Bovendien boden onze wijksteunpunten en het team geldzaken binnen ons Breed Sociaal Loket al ondersteuning bij geldzorgen en vragen over geld of schuldhulpverlening indien nodig.

Inzicht in de afwijzingen

U geeft aan het aantal afwijzingen verhoudingsgewijs hoog te vinden en vraagt naar de redenen van afwijzing in 2022. Bij brief van 16 oktober 2022 informeerden wij u op uw verzoek al eerder over de 108 afwijzingen die tot en met 27 september 2022 bekend waren. Waar u eerder de aanname deed dat de afwijzingen met name alleenstaanden zouden treffen met een inkomen tussen 120% en 130% van het sociaal minimum, bleek uit het tussentijdse onderzoek dat het merendeel van de afwijzingen juist zag op inkomens die hoger lagen dan 130% van het sociaal minimum. Dat hebben wij u kenbaar gemaakt. Ook de potentiële extra doelgroep bij een inkomensgrens tot 130% is daarbij vermeld.

In uw laatste advies veronderstelt u dat de afwijzingen ‘veelal weduwen met een gering aanvullend pensioentje in veel te grote energieslurpende woningen betreft die niet kleiner konden en kunnen wonen’. Zonder opnieuw de afwijzingen te onderzoeken kunnen wij u aangeven dat het overgrote deel van de gehanteerde doelgroep (alsmede de inkomensgroepen daarboven) bestond uit pensioengerechtigden. Dit blijkt namelijk ook uit de cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)³. En dat het overgrote deel een afwijzing heeft ontvangen vanwege een te hoog inkomen, dat sterk varieerde met overschrijdingen van soms enkele euro’s tot meer dan duizend euro, per maand.

In 2023 heeft Bureau Bartels onder 108 gemeenten een onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van de energietoeslag in 2022. Daaruit volgde dat circa 34% van het aantal aanvragen werd afgewezen. In onze gemeente ligt dat percentage rond de 28% (30% als buiten behandeling gestelde aanvragen worden meegerekend). Wij kijken daarin dus niet veel af van andere gemeenten. Wij zien dan ook geen

³ [CBS Statline Laag en Langdurig laag inkomen; huishoudenskenmerken, regio \(indeling 2022\)](#)

meerwaarde in een verdergaand onderzoek naar de afwijzingen in onze gemeente. Een dergelijk onderzoek houdt in dat elk individueel dossier moet worden bekeken.

Tot slot

Voor 2023 moeten de beleidskeuzes nog worden gemaakt en vastgelegd in beleidsregels. We gaan ervan uit dat de voorbereidende werkzaamheden zoals voorbespreking van de keuzemogelijkheden met de Participatieraad zoals gebruikelijk door kan gaan en hopen u met deze brief voor nu voldoende te hebben geïnformeerd.

Meer informatie

Mocht u nog vragen en/of opmerkingen hebben naar aanleiding van deze brief, dan kunt u contact opnemen met een van onze beleidsmedewerkers Werk & Inkomen:
mevrouw S.M.J.C. Koning-Veerman,
mevrouw T. Veerman-Schouten,

Met vriendelijke groet,
Het college van burgemeester en wethouders van Edam-Volendam,
de secretaris, de burgemeester,

H. van der Woude

L.J. Sievers