



Retouradres: Postbus 93122, 2509 AC Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Geachte mevrouw Schouten,

Op 22 januari 2024 heeft het Tijdelijk Noodfonds Energie (hierna: TNE) het loket heropend voor aanvragen. Huishoudens met een laag inkomen en een hoge energierekening maken dan kans op zes maanden steun vanuit het TNE, waarmee hun energierekening wordt verlaagd. Dit is de tweede keer dat het TNE opent. In 2023 is dit voor het eerst gebeurd. Toen kwam ik tot de conclusie dat ik als Nationale ombudsman niet bevoegd was om tweedelijnsklachten over het TNE te behandelen. Met de heropening van het TNE is de situatie veranderd. Ditmaal kom ik tot de conclusie dat ik mij als Nationale ombudsman wél bevoegd acht om tweedelijnsklachten over het TNE te behandelen. Met deze brief laat ik u weten dat ik de klachten over het TNE die bij mij binnenkomen of reeds zijn binnengekomen in behandeling neem.

Hieronder licht ik toe waarom ik vind dat ik hierover bevoegd ben. Daarnaast vraag ik in deze brief specifiek aandacht voor een klacht die al meerdere keren bij mij is binnengekomen, namelijk dat burgers zonder DigiD geen aanvraag kunnen doen bij het TNE.

Bevoegd over tweedelijnsklachten

De Nationale ombudsman is bevoegd om tweedelijnsklachten te behandelen over gedragingen van bestuursorganen. In sommige gevallen is het evident dat er sprake is van een bestuursorgaan, maar in andere gevallen, zoals bij publiek-private samenwerking, moet gekeken worden naar de specifieke omstandigheden. Kernvraag is of er een dermate nauwe inhoudelijke en financiële band is tussen de overheid en de private partij, dat er sprake is van de uitoefening van publiek gezag of een publieke taak, waardoor de (behoorlijkheids)normen die voor de overheid gelden van toepassing zijn. De criteria voor de beoordeling of een private partij bij de uitvoering van een (financiële) regeling een bestuursorgaan is, zijn uitgewerkt in de jurisprudentie.¹ Er gelden twee eisen. Ten eerste moet de overheid in beslissende mate zeggenschap hebben over de inhoud van de regeling (de overheid bepaalt). Ten tweede moet de overheid ten minste twee derde van de financiering voor haar rekening nemen (de overheid betaalt). Ik heb de heropening van het TNE, waaronder de veranderingen in de financiering, onderzocht en ik kom tot de conclusie dat aan deze eisen is voldaan. Voor de juridische onderbouwing van dit oordeel verwijs ik u naar de bijlage van deze brief.

¹ Zie [Raad van State 23 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2260](#); [Raad van State 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379](#); [Raad van State 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394](#); [Raad van State 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:184](#).

Pagina 1

Datum
29 februari 2024

Onderwerp
Tijdelijk Noodfonds Energie

Ons nummer
1928306

Bijlage(n)
1

Nationale ombudsman
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

T 070 356 35 63
post@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl



Maak aanvraag zonder DigiD mogelijk

Op de website van het TNE staat: 'Als je geen DigiD hebt, moet je eerst een DigiD aanvragen.' Met andere woorden: burgers hebben een DigiD nodig, voordat ze in aanmerking komen voor steun van het TNE. Bij de ombudsman zijn hierover meerdere klachten van burgers binnengekomen. Dat er geen alternatief is naast DigiD, vind ik niet in lijn met wat je als burger mag verwachten van een toegankelijke overheid. Ik vind dat burgers, wettelijk vertegenwoordigers en gemachtigden ook zonder DigiD een aanvraag moeten kunnen doen bij alle overheden en dus ook bij het TNE.

In Nederland zijn 2,6 miljoen mensen niet vaardig genoeg om digitaal zaken te doen met de overheid. In mijn rapport 'Hoezo mijnoverheid?' uit 2017 vroeg ik aandacht voor de (digitale) toegankelijkheid van de overheid. Ook bracht ik vorig jaar het rapport 'DigiD helpt niet mee' uit. Hierin constateer ik dat, ondanks eerdere beloften van de overheid, er geen goede digitale machtigingsvoorziening is voor gemachtigden en wettelijk vertegenwoordigers. Daardoor is een aanvraag indienen bij het TNE ingewikkeld en soms zelfs onmogelijk.

Per 1 januari 2024 is de zorgplicht van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv) in werking getreden. Met de zorgplicht zijn bestuursorganen verplicht om ondersteuning te bieden aan mensen die niet aan het digitale verkeer mee kunnen doen. Burgers houden altijd de keuze tussen de digitale of de niet-digitale weg. Dat is bij het TNE nu niet het geval. Ik wil u, als verantwoordelijke minister, daarom vragen het op de kortst mogelijke termijn mogelijk te maken dat burgers óók zonder DigiD een aanvraag kunnen doen, zeker met het oog op de doorontwikkeling of heropening van het TNE.

Wie ik nog meer informeer

Een kopie van deze brief stuur ik naar het TNE. Ook zal ik het TNE vragen om hun klachtenregeling op hun website makkelijk vindbaar te maken en hierbij te verwijzen naar de Nationale ombudsman als tweedelijns-klachtbehandelaar. Verder stuur ik een kopie van deze brief aan de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Zo niet, dan sta ik er uiteraard voor open om dit in een gesprek verder toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman

Reinier van Zutphen



Bijlage: Juridische onderbouwing op bevoegdheid tweedelijnsklachtbehandeling

De bevoegdheid van de Nationale ombudsman is gekoppeld aan twee begrippen: gedragingen van bestuursorganen (art. 1a lid 1 Wet Nationale ombudsman (WNo) jo. art. 9:18 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb)). Het begrip bestuursorgaan in de WNo is gelijk aan het begrip bestuursorgaan in de Awb.

Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 17 september 2014 (de 17 september-jurisprudentie²) volgt dat een orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon, zoals het TNE, een bestuursorgaan is als dat orgaan met openbaar gezag is bekleed. Daarvoor is bepalend of aan dat orgaan een publiekrechtelijke bevoegdheid tot het eenzijdig bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten is toegekend.

Bij organen van privaatrechtelijke rechtspersonen die geldelijke uitkeringen of op geld waardeerbare voorzieningen aan derden verstrekken, zoals bijvoorbeeld een tegemoetkoming voor (hoge) energiekosten, kan zich een uitzondering op deze regel voordoen, waardoor die organen toch bestuursorganen zijn in de van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder b van de Awb.

Deze uitzondering doet zich voor indien aan twee cumulatieve vereisten is voldaan. Ten eerste moeten de inhoudelijke criteria voor het verstrekken van geldelijke uitkeringen of voorzieningen in beslissende mate worden bepaald door een of meer bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder a Awb (het inhoudelijke vereiste: 'de overheid bepaalt'). Ten tweede moet de verstrekking van deze uitkeringen of voorzieningen in overwegende mate, dat wil zeggen in beginsel voor twee derden of meer, worden gefinancierd door een of meer bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder a Awb (het financiële vereiste: 'de overheid betaalt').

Met de heropening van het TNE, is de financiering – althans de verhoudingen in de financiering – gewijzigd. In 2023 werd de helft middels een subsidie gefinancierd door het Rijk. Nu bedraagt de subsidie twee derde van het totaalbedrag. Doordat de financiering nu voor twee derde van een a-bestuursorgaan afkomstig is, is daarmee in feite voldaan aan het financiële vereiste ('de overheid betaalt').

Voor het inhoudelijk vereiste is het relevant om te achterhalen of de verstrekkingcriteria door het TNE zelf zijn opgesteld of dat deze criteria ook van een a-bestuursorgaan afkomstig zijn ('de overheid bepaalt'). Hierover stelt AG Widdershoven in zijn conclusie, overgenomen door de Afdeling in eerdergenoemde uitspraak: "Wat betreft de 'mate van invloed' als bedoeld in vraag 3a, acht ik het voldoende dat de overheid door middel van een goedkeuringsrecht of anderszins beslissende invloed heeft op de criteria voor besteding van de financiële middelen in het algemeen (inhoudelijke sturing). Deze criteria moeten wel een zekere mate van concreetheid hebben, zodat zij deze besteding daadwerkelijk sturen. Bovendien moeten zij het overheidsbelang bij die besteding op enigerlei wijze weerspiegelen."³ Naar aanleiding van een woo-verzoek heeft de minister van SZW op 30 mei 2023 een woo-besluit gepubliceerd, met daarbij 26 bijlagen. Deze bijlagen geven een beeld over de communicatie tussen het ministerie van SZW en

² [Raad van State 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379](#); [Raad van State 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394](#).

³ Raad van State 23 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2260, r.o. 4.16



**nationale
ombudsman**

Stichting Noodfonds i.o., dan wel vertegenwoordigers daarvan (de Stichting Noodfonds was destijds nog in oprichting). De documenten geven zicht op de hoge mate van betrokkenheid – en sturing – vanuit het ministerie van SZW richting het Noodfonds (in oprichting).

Daarnaast beschrijven de subsidiebeschikkingen, van 3 februari 2023 en 5 februari 2024, de criteria die het ministerie SZW geeft aan het Noodfonds, waarbij het ministerie van SZW refereert aan een activiteitenplan dat is uitgewerkt (een Plan van Aanpak) en dat als bijlage is toegevoegd aan de subsidieaanvraag. Dit Plan van Aanpak is – blijkens de documenten uit het woo-verzoek – opgesteld in nauwe samenwerking en overleg met SZW, zodat hiermee in feite gerefereerd wordt aan criteria die niet (in hoofdzaak) zijn opgesteld door het Noodfonds zelf. Concluderend kan gesteld worden dat de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen beslissende invloed had op de criteria voor de besteding van de financiële middelen in het algemeen ('de overheid bepaalt').

De beantwoording van de vraag of het TNE daarmee kwalificeert als een (buitenwettelijk) b-orgaan is, is wat de ombudsman betreft dan ook 'ja'. Om die reden acht de Nationale ombudsman zich bevoegd om tweedelijnsklachten te behandelen.