

Vergaderjaar 2024–2025

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

36 600

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 522

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI EN
VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING EN DE
STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN
WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 november 2024

De prijzen op de energiemarkt zijn de afgelopen tijd gestabiliseerd. Voor veel huishoudens is dat goed nieuws. Tegelijkertijd liggen de prijzen structureel hoger dan voor de Russische invasie in Oekraïne en heeft een deel van de huishoudens moeite met het betalen van de energierekening. Het kabinet heeft in het Regeerprogramma de ambitie uitgesproken om te werken aan de betaalbaarheid van de energierekening en een rechtvaardige energietransitie om problemen voor veel huishoudens te verminderen, ook voor huishoudens met een kleine portemonnee en middeninkomens, en te verkennen hoe energiearmoede kan worden tegengegaan.

In gezamenlijk verband (Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, en Klimaat en Groene Groei) werkt dit kabinet hieraan. Zo zet het kabinet veel maatregelen door die structureel bijdragen aan energiebesparing in woningen op de lange termijn, bijvoorbeeld door het stimuleren van het nemen van isolerende maatregelen. Tevens heeft het kabinet voor zowel 2025 als 2026 € 60 miljoen gereserveerd om een energiefonds in te richten.

In deze voorliggende brief geven wij een inhoudelijke appreciatie op de Monitor Energiearmoede 2023, een actueel overzicht van maatregelen die van kracht zijn om huishoudens met een hoge energierekening te ondersteunen en invulling aan verschillende toezeggingen aan de Kamer. Ook informeren wij de Kamer over de voortgang met betrekking tot de motie Postma¹ en het amendement Kroger²

¹ Kamerstuk 32 813, nr. 1324

² Kamerstuk 36 378, nr. 29

Monitor Energiearmoede door CBS en TNO

Uit de publicatie blijkt dat er in 2023 naar schatting 396 duizend energiearme huishoudens³ waren. Dit is 4,8% van het totaal aantal huishoudens in Nederland, een stijging van 70 duizend ten opzichte van 2022. De hoge energieprijzen in 2023 hebben hierin een belangrijke rol gespeeld, waarbij diverse steunmaatregelen een dempend effect hebben gehad op de energierekening en het aantal huishoudens in energiearmoede. TNO schat in dat zonder de energietoeslag en het tijdelijk prijsplafond energie er in 2023 circa 885 duizend huishoudens (10,7%) in energiearmoede waren geweest. Het aandeel energiearme huishoudens in Nederland over langere tijd daalt wel, van 8,6% in 2019 tot de genoemde 4,8% in 2023. Naast de steunmaatregelen spelen ook energiebesparing door huishoudens en een afname van het aantal woningen met een lage energetische kwaliteit, zoals woningen met energielabel E, F en G, hierin een belangrijke rol. In de bijlage bij deze brief staat een nadere toelichting op inzichten uit de monitor en relevante onderzoeken en trajecten.

Inhoudelijke appreciatie en ondersteuning van huishoudens

De uitkomsten van de monitor sterken ons in de overtuiging dat het belangrijk is om structureel in te blijven zetten op energiebesparing en verduurzaming van woningen en laat zien dat aanvullend beleid belangrijk is geweest om huishoudens in tijden van (zeer) hoge energieprijzen extra te ondersteunen.

Betaalbare energierekening door energiebesparing in woningen

Energiebesparing en verduurzaming van woningen blijft een belangrijke route om bij te dragen aan een betaalbare energierekening voor bewoners met een kleine beurs. Met de voortgangsrapportage van het Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving⁴ van 2024 is de Kamer geïnformeerd over resultaten en ontwikkelingen. Huishoudens worden ondersteund via het Nationaal Isolatieprogramma (NIP), het Warmtefonds en de regelingen voor de Stimulering van Aardgasvrije Huur (SAH) en voor verenigingen van eigenaars (SVVE). Het kabinet zet de uitfasering van huurwoningen met energielabels E, F en G door.

Meer in het bijzonder hebben gemeenten in drie tranches in 2022 en 2023 in totaal € 550 miljoen ontvangen voor de aanpak van energiearmoede via de SPUK Aanpak Energiearmoede. De uitvoeringstermijn van deze SPUK wordt verlengd van 2025 naar tot en met 2027 zodat gemeenten meer tijd hebben voor de uitvoering. Daarnaast ondersteunen we een samenwerkingsverband van Energie Samen, de Fixbrigade Nederland en de Energiebank waarmee zij 50 lokale initiatieven ondersteunen en versterken en het netwerkprogramma van Milieu Centraal «Energiehulp vanuit vertrouwde kring voor huurders in energiearmoede».

Dit najaar wordt het *Ontwikkelpad Energiefixer* door de sector opgeleverd. Het ontwikkelpad draagt bij aan het vergroten van de duurzame arbeidsmarktkansen van energiefixers en biedt inzicht in ontwikkelmogelijkheden

³ TNO definieert energiearme huishoudens als huishoudens met een laag inkomen in combinatie met hoge kosten voor gas en elektriciteit of een woning met een lage energetische kwaliteit. Van lage energetische kwaliteit is sprake als een woning slecht te verwarmen is (bijvoorbeeld door slechte isolatie) en/of er geen mogelijkheden zijn om energie op te wekken (bijvoorbeeld met zonnepanelen). Een laag huishoudensinkomen is maximaal 30 procent hoger dan de lage-inkomensgrens.

⁴ Kamerstukken 32 847 en 32 813, nr.1190

tot beroepen in de sectoren van de techniek, bouw en energie. Op deze manier blijven de aangetrokken fixers, ook de energiefixers met een grotere ondersteuningsbehoefte, en hun netwerken behouden voor de energietransitie.

Energiefonds

Het kabinet blijft oog houden voor de betaalbaarheid van de energierekening. Met gerichte maatregelen op het vlak van koopkracht en inkomenszekerheid draagt het kabinet daar aan bij. Voor zowel 2025 als 2026 heeft het kabinet 60 miljoen gereserveerd om een energiefonds in te richten dat steun biedt aan huishoudens die hun energierekening niet kunnen betalen en om ervoor te zorgen dat zij kunnen meekomen in de energietransitie. Op dit moment overlegt het kabinet met diverse partijen, zoals een aantal energieleveranciers, woningcorporaties, banken, gemeenten en maatschappelijke organisaties, over de vormgeving ervan. De wens van alle partijen is om toe te werken naar een meer lange termijnoplossing voor huishoudens in plaats van alleen een tijdelijke compensatie op de energierekening. Hierbij is ondersteuning voor kwetsbare huishoudens bij de verduurzaming essentieel. Over de inrichting van een energiefonds wordt de Kamer nader geïnformeerd.

Social Climate Fund

Vanaf 2026 staat het Social Climate Fund (SCF) ter beschikking voor het opvangen van de effecten van het emissiehandelssysteem voor CO₂-emissies van de gebouwde omgeving en transport (ETS2) voor kwetsbare huishoudens en micro-bedrijven. Het SCF is onderdeel van het Fit For 55 pakket van de Europese Commissie. Het fonds is opgericht voor de periode van 2026–2032 en bevat voor alle lidstaten, inclusief 25% verplichte eigen inleg, € 86,7 miljard. Nederland kan aanspraak maken op € 720 miljoen die aangevuld moet worden met verplichte cofinanciering van € 240 miljoen. Om aanspraak te maken op deze middelen moet Nederland vóór juli 2025 een Sociaal Klimaatplan indienen bij de Europese Commissie. Dit najaar vindt er besluitvorming door het kabinet plaats over de gewenste plannen en toekomstige besteding van deze middelen. Deze plannen worden uitgewerkt en in consultatie gebracht bij relevante stakeholders.

Stand van zaken uitvoering motie-Postma

De motie Postma⁵ verzoekt de regering om een advies te vragen aan de Sociaal Economische Raad (SER), Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) en Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) over op welke wijze voorkomen kan worden dat de energietransitie tot een toename van de energiearmoede in Nederland leidt – en natuurlijk bij voorkeur tot een afname daarvan leidt. In de Kamerbrief over energiearmoede van april dit jaar⁶ is aangegeven dat er een kwalitatieve inventarisatie naar mogelijke maatregelen is opgestart. TNO pakt dit op en de medewerkers van de SER, WRR en het Nibud worden hierbij betrokken in een reflecterende rol. Het onderzoeksrapport wordt binnenkort opgeleverd en aan de Kamer aangeboden. Het kabinet zal de Kamer ook informeren over het vervolg, waaronder het aangekondigde kwantitatief vervolgonderzoek dat inzicht zal geven in de effectiviteit en de wenselijkheid van de geïdentificeerde beleidsinstrumenten.

⁵ Kamerstuk 32 813, nr. 1324

⁶ Kamerstukken 29 023 en 36 410, nr. 511

Nationale definitie energiearmoede

In lijn met het amendement-Kröger⁷ wordt een nationale doorvertaling van de definitie voor energiearmoede en de uitwerking van de verkenning energiearmoede opgenomen in de AMvB onder de Energiewet. De definitie ligt naar verwachting in lijn met de omschrijving in het INEK 2024⁸ en de Monitor Energiearmoede⁹. Factoren zoals onvoldoende besteedbaar inkomen, hoge energie-uitgaven, lage energetische kwaliteit van de woning en weinig investeringsmogelijkheden voor verduurzaming zullen hier onderdeel van zijn.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.T.M. Hermans

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
M.C.G. Keijzer

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel

⁷ Kamerstuk 36 378, nr. 29

⁸ Kamerbrief over definitieve update Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

⁹ Energiearmoede in Nederland 2019-2023 | Rapport | Rijksoverheid.nl

Energiearmoedemonitor

Met de Monitor Energiearmoede 2022 van het CBS wordt invulling gegeven aan een van de verplichtingen in het Nederlandse Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan (INEK). Het Europese kader voor het INEK vereist dat lidstaten aandacht besteden aan energiearmoede en de omvang daarvan monitoren. De keuze voor indicatoren en operationalisering hiervan is aan de lidstaten zelf.

Om een actueler beeld te krijgen bij de ontwikkeling van energiearmoede bij huishoudens heeft de Kamer een door TNO opgestelde inschatting van het niveau van energiearmoede in 2023 op zowel nationaal als lokaal niveau ontvangen. Deze inschatting is gebaseerd op de cijfers van het CBS die zijn vastgesteld voor 2022 voor individuele huishoudens. Voor de energieprijis, het effect van compensatiemaatregelen en het energieverbruik die ten grondslag liggen aan de inschatting van energiearmoede in 2023 zijn aannames gedaan. De meetmethodes en definities van het CBS en TNO sluiten op elkaar aan.

De monitor geeft ook inzicht in de groep huishoudens die lijkt te verkeren in «verborgen energiearmoede». Dit zijn huishoudens met een laag inkomen in een energetisch (zeer) slechte woning die energie *onder consumeren* (ten opzichte van het verwachte energieverbruik). TNO schat dat dit speelt bij 116 duizend huishoudens, deze groep is gegroeid ten opzichte van 2021 (destijds 80 duizend huishoudens). Het is aannemelijk dat deze huishoudens vanwege financiële problemen energie onder consumeren, bijvoorbeeld door de verwarming erg laag te zetten. TNO beschrijft dat onderconsumptie kan leiden tot negatieve gezondheidseffecten, bijvoorbeeld door klachten aan luchtwegen door schimmel en een grotere kans op gewrichtsklachten.

De monitor laat tot slot zien dat een ruime meerderheid van de groep huishoudens in energiearmoede woont in een woning van (zeer) lage energetische kwaliteit. In totaal hebben ruim 960 duizend huishoudens (12% van alle huishoudens in Nederland) een woning met een lage energetische kwaliteit die ze niet op eigen kracht kunnen verduurzamen. Ruim 90% van hen zijn huurders die geen zeggenschap hebben over hun woning. De overige 10% zijn woningeigenaren met onvoldoende financiële middelen om te investeren. Verderop in deze brief wordt ingegaan op de aanpak voor deze groepen.

Onderzoeken uit het Landelijk Onderzoeksprogramma Energiearmoede

TNO heeft daarnaast verschillende onderzoeken gepubliceerd als onderdeel van het Landelijke Onderzoeksprogramma Energiearmoede, waarover de Kamer eerder is geïnformeerd¹⁰. Uit dit programma komen waardevolle lessen voort voor de verdere aanpak van energiearmoede.

In een halfjaarlijkse peiling onder gemeenten geven gemeenten onder andere aan dat kleine energiebesparende maatregelen effectief zijn en dat grondige woningverbetering nodig blijft. Daarbij zijn nog niet alle kwetsbare huishoudens bereikt en er is behoefte aan een structurele aanpak van energiearmoede. TNO adviseert op basis van het onderzoek om energiearmoede integraal aan te pakken en om energiearmoede structureel te verhelpen. Uit een ander onderzoek naar de kenmerken van

¹⁰ Kamerstukken 29 023 en 36 200, nr. 354

effectieve energiehulp blijkt dat lokale inbedding van de energiehulporganisatie(s) en langere en meerdere bezoeken bijdragen aan een grotere positieve impact bij bewoners. Goede samenwerking met de woningcorporatie is daarin een effectieve basis om bewoners te bereiken.¹¹ Daarnaast zouden coaches en fixers met meer kennis van financiële steunmaatregelen bewoners beter de weg kunnen wijzen. Over de effecten van energiefixers en -coaches is geconcludeerd dat ze een positief effect hebben op het wooncomfort en de fysieke gezondheid¹².

De kwalitatieve monitor¹³ van TNO met verhalen van mensen in energiearmoede laat zien dat de energiecrisis een groot effect heeft gehad op burgers. Zij willen zelfredzaam zijn, maar voelen zich afhankelijk. De energietransitie wordt als belangrijk gezien, maar er zijn veel burgers voor wie het moeilijk is om in die transitie mee te komen.

In september is het onderzoek gepubliceerd over de zogenaamde energiearmoedekloof, waarin, binnen de groep in energiearmoede, verschillen en trends beter in kaart worden gebracht.¹⁴ De energiearmoedekloof wordt uitgedrukt in het bedrag dat nodig is om de afstand tussen het actuele niveau van energiearmoede en de officiële energiearmoedegrens te kunnen overbruggen. Het rapport laat zien dat het belangrijk is – bij het bepalen van de juiste beleidsinterventies – om niet alleen te sturen op een afname van het aantal huishoudens in energiearmoede, maar daarbij ook de diepte van de armoede te bezien.

Bij een midden energieprijis (ongeveer de huidige energieprijis) en zonder compensatiemaatregelen bedraagt de gemiddelde energiearmoedekloof per energiearm huishouden in Nederland € 472 per jaar. Ongeveer 54.000 huishoudens hebben een energiearmoedekloof van ten minste € 1.000 per jaar. Het onderzoek laat zien dat in woningen met een zeer lage energetische kwaliteit de energiearmoedekloof duidelijk hoger is dan in woningen met een gemiddelde of goede energetische kwaliteit. Bij stijgende energieprijzen stijgt energiearmoede relatief sterk onder de meest energiearme huishoudens en neemt daarmee de ongelijkheid in energiearmoede dus ook sterk toe.

Casuïstiektafels Instituut voor Publieke Waarden

Het Instituut voor Publieke Waarden heeft samen met diverse ministeries casuïstiektafels over klimaatrechtvaardigheid en knelpunten in de warmtetransitie georganiseerd. De eerste tafel richtte zich op de verdeelende rechtvaardigheid van klimaatbeleid en de onbedoelde negatieve effecten van bestaand beleid, met specifieke aandacht voor de mogelijke gevolgen van de transitie voor VvE's en haar leden. Tijdens de tweede tafel stonden knelpunten in de warmtetransitie voor burgers centraal. Hierbij werd specifiek gekeken naar de wijze waarop in de uitvoering wordt besloten over de verdeling van baten en lasten, en hoe burgers daarover oordelen. De rapporten van deze tafels worden binnenkort gepubliceerd.

¹¹ <https://www.tno.nl/nl/newsroom/2024/06/tno-onderzoek-energiehulpen/>

¹² <https://www.tno.nl/nl/newsroom/2023/07/steunmaatregelen-energiearmoede>

¹³ Verhalen van mensen in energiearmoede (tno.nl)

¹⁴ publications.tno.nl/publication/34643138/yulKz7av/TNO-2024-R11693.pdf