

Vergaderjaar 2023–2024

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

36 410

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 511

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN, VOOR KLIMAAT EN ENERGIE EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2024

Met deze brief informeren wij, de Minister voor Armoedebelid, Participatie en Pensioenen (APP), de Minister voor Klimaat en Energie (KE) en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), uw Kamer over een aantal toezeggingen en ontwikkelingen in relatie tot de aanpak van energiearmoede.

In de brief van 15 februari jongstleden over het Tijdelijk Noodfonds Energie¹ heeft de Minister voor APP aangegeven dat ondergetekende bewindspersonen eind maart de energiearmoedemonitor 2023 van TNO/CBS delen met uw Kamer. Met deze brief informeren wij u over de stand van zaken van deze monitor.

In de brief van 15 februari jl. is tevens toegezegd om uw Kamer te informeren over de inspanningen die het Rijk, samen met vele partners, doet in relatie tot de aanpak van energiearmoede nu en op de (middel-)lange termijn. In deze brief wordt hiertoe een eerste inzicht geboden, waarbij een uitgebreidere toelichting vlak voor het zomerreces aan de Tweede Kamer wordt toegezegd. Tot slot zal in deze brief, conform de toezegging van de Minister voor KE (WGO Energiewet, 8 april), ingegaan worden op de definitie van «kwetsbare afnemers» op wetsniveau in de Energiewet.

Uitstel TNO/CBS-energiearmoedemonitor

Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) is kort na het versturen van de brief over het Tijdelijk Noodfonds Energie van 15 februari jongstleden door TNO geïnformeerd over een complicatie in de publicatie van de energiearmoedemonitor. Dit komt door de nieuwe rekenmethode van het inflatiecijfer van het CBS die op 1 juni 2023 is

¹ Kamerstuk 29 023, nr. 460

ingegaan². Het nieuwe inflatiecijfer is een verbetering, omdat er naast nieuwe ook lopende energiecontracten worden meegenomen in de energieprijzen. Echter, doordat de energiearmoedemonitor uit 2021 en 2022 is gebaseerd op het oude inflatiecijfer, wordt het interpreteren van de ontwikkeling van energiearmoede over jaren heen moeilijk. TNO heeft aangegeven hierdoor niet eind maart, maar pas eind juni 2024 de cijfers te kunnen presenteren over 2023, die inhoudelijk vergelijkbaar zijn met de jaren ervoor.

Dit betekent dat vlak voor het zomerreces 2024 de energiearmoedemonitor 2023 en een appreciatie van het kabinet aan uw Kamer wordt aangeboden. In deze publicatie zal ook aandacht zijn voor zogenoemde «verborgen energiearmoede». Hierbij gaat het om huishoudens met een laag inkomen die vanwege de hoge energielasten de verwarming lager zetten of uitzetten. Dit is belangrijke informatie, omdat er zo een completer beeld ontstaat van energiearmoede. Uw Kamer heeft in verschillende debatten om meer inzicht hierover gevraagd.

Aangezien de cijfers over energiearmoede pas eind juni volgen, volgt ook dan een uitgebreidere schets van de interdepartementale aanpak van energiearmoede. Op die manier kan deze aanpak direct in verband worden gebracht met de meest recente cijfers. In de tussentijd nemen we uw Kamer wel graag mee in een aantal relevante ontwikkelingen, die we hieronder schetsen.

Inzet kabinet ondersteuning energierekening

De energierekening ligt momenteel lager dan tijdens de crisis in 2022/2023, maar is voor de meeste consumenten nog altijd een stuk hoger dan voor de Russische invasie in Oekraïne.³ Het blijft noodzakelijk om alert te zijn op mogelijk snel veranderende marktomstandigheden en de betaalbaarheid van energie op langere termijn.

Om die reden blijft het kabinet zich voor deze opgave inzetten. Zo zet dit kabinet met de verduurzaming van de gebouwde omgeving in op energiebesparing, onder andere door de inzet van het Nationaal Isolatieprogramma en de middelen voor de aanpak van energiearmoede. Daarnaast is met het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) een strategie richting 2050 uitgezet, waarin ook betaalbaarheid van energie op de lange termijn betrokken wordt door slimme inrichting van het energiesysteem.

In de jaarlijkse Energienota zal het kabinet de ontwikkelrichtingen van het NPE verder uitwerken. Tot slot is ook, naast het koopkrachtpakket en het eerdere grote energiepakket, in 2024 een subsidie verstrekt aan het Tijdelijk Noodfonds Energie om huishoudens met een laag inkomen en een hoge energierekening te ondersteunen bij het betalen van de energierekening.

Het Tijdelijk Noodfonds Energie 2024 was van 22 januari tot en met 20 maart geopend. Met de beschikbare € 84 miljoen, die beschikbaar was gesteld door het Rijk en een aantal energieleveranciers⁴, zijn inmiddels al 100.000 huishoudens geholpen bij het betalen van de energierekening. Gemiddeld heeft een huishouden € 600 over zes maanden via de energierekening ontvangen. Het grote aantal toegekende aanvragen laat zien dat voor deze huishoudens de energierekening nog steeds zwaar

² Waarom een nieuwe rekenmethode voor de inflatie | CBS

³ Kamerstuk 29 023, nr. 495

⁴ Essent, Vattenfall, Eneco, Budget Energie, Greenchoice, Innova Energie, Engie, Pure Energie en Vrij op Naam

drukt op hun uitgaven. In de beantwoording van de Kamervragen van het lid Beckerman en de schriftelijke vragen over het verslag van het Tijdelijk Noodfonds Energie is uw Kamer op 15 april jongstleden nader geïnformeerd over onder meer de toegankelijkheid.⁵

Samenwerking met publieke en private partners bij de aanpak

Zoals hierboven reeds is geschetst, is het in het licht van de energietransitie belangrijk om aandacht te blijven houden voor de kosten die de structureel hogere energieprijzen en het kunnen meekomen in een nieuw energiesysteem voor kwetsbare huishoudens met zich meebrengen.

In de reeds genoemde brief aan de Tweede Kamer over het Tijdelijk Noodfonds Energie op 15 februari jongstleden heeft de Minister voor APP gemeld dat de betrokken energieleveranciers in de gesprekken over hun financiële bijdragen aan het Noodfonds hebben aangegeven dat zij graag inhoudelijk willen meedenken bij deze opgave over hoe mensen te helpen die hun energierekening niet kunnen betalen. Een tweetal energieleveranciers heeft hiertoe ook al een paper gepubliceerd. De Minister voor KE heeft de Tweede Kamer zijn zienswijze gegeven op één van deze publicaties.⁶

De Minister voor APP heeft het hiervoor genoemde aanbod van de energieleveranciers aangenomen en hen uitgenodigd om mee te denken om te komen tot een duurzaam (bestendig) toekomstplan. Dit gebeurt in een breder verband waar naast de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), EZK en BZK ook een aantal andere partijen bij is betrokken. Daarbij wordt nadrukkelijk de samenwerking met publieke partijen en private en maatschappelijke organisaties gezocht. Er zijn namelijk al vele goede initiatieven, en het zou wenselijk zijn om alle individuele inspanningen te laten optellen in een algemeen belang, waarbij ook de kracht van publiek-private samenwerking zo veel mogelijk benut dient te worden.

Het Ministerie van SZW heeft in dat kader aan SchuldenlabNL – dat destijds samen met een aantal energieleveranciers het initiatief nam voor het actieplan Energiearmoede waaruit uiteindelijk het Tijdelijk Noodfonds Energie is ontstaan – gevraagd om hierbij een faciliterende rol in te nemen. In nauwe samenwerking met alle relevante stakeholders wordt gewerkt aan een publiek-private coalitie. Deze coalitie moet bijdragen aan de betaalbaarheid van de energierekening voor kwetsbare huishoudens, onder meer door een koppeling tot stand te brengen met verduurzaming zodat huishoudens structureel geholpen kunnen worden. Onderdeel hiervan is om effectieve interventies op te schalen en onnodige versnippering tegen te gaan. Om dat te realiseren is het van cruciaal belang dat kennisinstellingen, verzekeraars, banken, energieleveranciers, gemeenten, corporaties en maatschappelijke organisaties de samenwerking versterken om vanuit een collectief ervaren belang juist kwetsbare huishoudens te ondersteunen en te ontzorgen. Op dit moment is dit proces in volle gang. In de aangekondigde brief vlak voor het zomerreces informeren wij u nader over de voortgang van dit traject.

Stand van zaken uitvoering motie Postma

Met deze brief informeren wij u ook graag over de stand van zaken van de uitvoering van de motie Postma⁷. Deze motie verzoekt de regering om een

⁵ Aangangsel Handelingen II 2023/24, nr. 1514, Kamerstuk 29 023, nr. 508

⁶ Voorzienings- en leveringszekerheid energie | Tweede Kamer der Staten-Generaal

⁷ Kamerstuk 32 813, nr. 1324

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 (en natuurlijk bij voorkeur een forse afname) van de energiearmoede in Nederland leidt.

Op dit moment lopen ambtelijk nog gesprekken met de drie genoemde partijen over een mogelijke rol en reikwijdte. Deze hebben aangegeven geen voor de hand liggende (trekkende) partij te zijn voor een gedetailleerd onderzoek naar effecten van de energietransitie op huishouden-niveau. Wel kunnen zij mogelijk specifieke expertise inbrengen en/of een adviserende rol spelen door de uitkomsten van het onderzoek in breder maatschappelijk-economisch perspectief te plaatsen. Daarom wordt er ook gekeken naar andere mogelijke partijen die expertise hebben op dit terrein.

Momenteel wordt binnen de betrokken ministeries gewerkt aan het formuleren van een onderzoeksopdracht. De beoogde aanpak is een combinatie van een kwalitatieve en een kwantitatieve analyse. In het eerste deel wordt een (externe) kwalitatieve inventarisatie beoogd van mogelijke type maatregelen om kwetsbare huishoudens op korte en langere termijn te ontzien of beschermen, binnen en buiten het energiedomein. Dit kan worden opgepakt binnen het lopende Landelijke Onderzoeksprogramma Energiearmoede. Dit programma wordt elders in deze brief toegelicht.

Met een kwantitatief vervolg hierop kan in kaart worden gebracht wat de gevolgen van verschillende transitie-scenario's zijn op de energierekening van de verschillende type huishoudens en vervolgens welke van de geïnventariseerde maatregelen het meest passend zijn om energiearmoede (en mogelijk kostbare noodinterventies) te voorkomen. Deze verdieping kan niet los worden gezien van de bredere vraag hoe de lasten en de lasten van de energietransitie rechtvaardig kunnen worden verdeeld en hoe de energierekening voor iedereen betaalbaar kan worden gehouden. Om deze vragen te beantwoorden, is aanvullende expertise nodig die niet binnen het lopende Onderzoeksprogramma beschikbaar is. Om die reden kan dit tweede deel niet binnen een halfjaar, zoals in de motie gevraagd, worden uitgevoerd.

In de eerder genoemde brief over onder andere de energiearmoedemonitor die wij vlak voor het zomerreces 2024 naar uw Kamer zullen sturen, houden we u op de hoogte van de voortgang van het onderzoek. Daarin zullen we duiding geven over de rol van SER, WRR en Nibud. Ook verwachten we in deze brief de eerste resultaten van de kwalitatieve inventarisatie met uw Kamer te kunnen delen.

Voortgang Landelijk Onderzoeksprogramma Energiearmoede

Gezien het voorgaande is het belangrijk om te vermelden dat er al een bestaand Onderzoeksprogramma op energiearmoede is. De Ministeries van SZW, BZK en EZK werken sinds 2022 samen met drie provincies, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), TNO en RVO in het Landelijk Onderzoeksprogramma Energiearmoede. Dit onderzoeksprogramma zorgt voor inzicht bij het maken, uitvoeren en monitoren van beleid. Zo is er meer inzicht in de omvang en aard van energiearmoede, bijvoorbeeld het aantal huishoudens in energiearmoede, energiekosten per type huishouden en de verhalen achter de cijfers. Dit heeft geleid tot

diverse TNO-publicaties.⁸ Een eerstvolgende publicatie binnen dit programma is de hierboven al genoemde energiearmoedemonitor 2023.

Een belangrijk onderdeel van het programma is de halfjaarlijkse monitor van de uitvoering van energiearmoedebelief door gemeenten. Daarbij wordt inzicht gegeven in decentrale knelpunten en uitdagingen, goede praktijkvoorbeelden en behoeften van gemeenten bij de uitvoering van het beleid. Er is binnen het Onderzoeksprogramma niet alleen een decentrale focus, maar ook een internationale focus; ook de aanpak van andere Europese landen en (nieuwe) Europese aanbevelingen vormen belangrijke nieuwe inzichten.

In de reeds aangekondigde brief vlak voor het zomerreces wordt, als resultaat van dit onderzoeksprogramma, inzicht gegeven in de effectiviteit van energiebesparende maatregelen op de verschillende aspecten van energiearmoede, zoals de energierekening, wooncomfort, mentale en fysieke gezondheidsaspecten, gedrag, verbondenheid en betrokkenheid in de wijk.

Tot slot wordt in het Onderzoeksprogramma ook gesproken over de definitie van energiearmoede. Zoals eerder in deze brief geschetst en ook de motie van het lid Postma weergeeft, omvat de aanpak van energiearmoede meer dan alleen maar de betaalbaarheid van de energierekening nu. Het gaat ook over het kunnen meedoen aan de energietransitie. Dat betekent onder andere dat lusten en lasten zo eerlijk mogelijk worden verdeeld en dat iedereen op een passende manier mee kan doen of wordt meegenomen op weg naar een nieuw energiesysteem. Daarbij gaat het bijvoorbeeld concreet om de toegang tot en overstap naar nieuwe energiebronnen, zodat voorkomen wordt dat huishoudens «achterblijven» op energiebronnen die steeds duurder zullen worden.

Dit vraagt om een definitie van energiearmoede waarbij alle facetten van energiearmoede goed in beeld worden gebracht. Verdere verkenning over de definitie en waar deze vast te leggen, vindt momenteel plaats. Wij verwachten uw Kamer nader te kunnen informeren in de hiervoor reeds aangekondigde brief vlak voor het zomerreces. Het vaststellen van een definitie sluit ook aan bij de aanbevelingen van de Europese Commissie. Vanuit de Energy Efficiency Directive (EED) wordt aan lidstaten gevraagd een doelstelling op energiearmoede te formuleren.

Definitie «kwetsbare afnemers» in Energiewet

In het wetgevingsoverleg over het wetsvoorstel Energiewet heeft de Minister voor KE toegezegd in deze brief terug te komen op de definitie van kwetsbare afnemers in de Energiewet. Allereerst is het goed om te verhelderen dat het wetsvoorstel Energiewet op wetsniveau nu juist een hele brede definitie bevat, die verwijst naar de bepaling van de Elektriciteitsrichtlijn 2019/944 welke de kaders hierover bevat. De bepaling maakt het voor lidstaten mogelijk in hun definitie van kwetsbare afnemers «*te verwijzen naar energiearmoede en onder meer naar het verbod op afsluiting van de elektriciteitstoevoer van dergelijke afnemers in moeilijke tijden. Het concept «kwetsbare afnemers» kan bestaan uit inkomensniveaus, het percentage dat energie-uitgaven vormen van het besteedbare inkomen, de energie-efficiëntie van huizen, kritieke afhankelijkheid van elektrische apparatuur om gezondheidsredenen, vanwege leeftijd of andere criteria*».⁹

⁸ Energiearmoede voorkomen | TNO

⁹ De definitie in de (herziene) Gasrichtlijn is gespiegeld aan deze definitie, dit geldt dus ook voor gas.

De definitie van kwetsbare afnemers die bij nota van wijziging in het wetsvoorstel Energiewet is opgenomen, biedt dus ruimte om bij de vormgeving van beleid per maatregel andere factoren te betrekken bij een nadere afbakening van kwetsbare afnemers. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om inkomen, energiegebruik, woningkenmerken en gezondheid. Een specifiekere definitie in de wet opnemen is daarom niet nodig om aanvullend beleid op kwetsbare afnemers mogelijk te maken en zou zelfs averechts kunnen werken als deze de beleidsvrijheid inperkt. Elke maatregel vraagt om een eigen wijze van afbakening van de doelgroep aan de hand van daarbij relevante criteria, afhankelijk van de aard en het doel van de maatregel. Ook kan het wenselijk zijn om maatregelen te treffen die gericht zijn op een bredere groep burgers dan uitsluitend kwetsbare afnemers.

Het wetsvoorstel Energiewet kent momenteel één grondslag voor de nadere uitwerking van beleid, waar de bescherming van kwetsbare afnemers van bijzonder belang is, aanvullend op de bescherming die voor alle consumenten geldt. Dit betreft de Regeling afsluitbeleid die extra bescherming biedt voor alle kleinverbruikers (waaronder huishoudens) met problemen bij het betalen van de energierekening.¹⁰ De leverancier mag het energiecontract niet opzeggen op het moment dat de kleinverbruiker een betalingsregeling heeft getroffen en nakomt, door afsluiting ernstige gezondheidsrisico's loopt of schuldhulpverlening heeft aangevraagd.

De definitie op wetsniveau, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Energiewet, is dus breder dan de afbakening van de doelgroep kwetsbare afnemers zoals deze nu geldt in de Regeling afsluitbeleid. De definitie op wetsniveau laat ruimte om bij andersoortige maatregelen te verwijzen naar bijvoorbeeld woningkenmerken. Deze kenmerken spelen niet noodzakelijkerwijs een rol bij de afsluitregeling, maar zouden wel relevant kunnen zijn bij het afbakenen van de doelgroep als het gaat om maatregelen bij energiebesparing in de gebouwde omgeving. De afbakening van de doelgroep kan hiermee afgestemd worden op het soort maatregel, zodat maatwerk mogelijk is.

Wij hopen uw Kamer met deze brief voor nu voldoende inzicht te hebben gegeven in een aantal relevante ontwikkelingen in relatie tot de aanpak van energiearmoede. Vlak voor het zomerreces ontvangt uw Kamer een brief langs drie lijnen: 1) een appreciatie van de energiearmoedemonitor 2) resultaten tot nu toe en reflectie 3) een aanpak voor de komende periode, waarin we ook vooruitblikken op de analyse van groepen huishoudens kwetsbaar voor energiearmoede.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge

¹⁰ Dit beleid is momenteel ook onder de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet uitgewerkt waarin er, naast vergaande bescherming voor alle kleinverbruikers, een absoluut afsluitverbod geldt voor «kwetsbare consumenten» en voor kleinverbruikers die zich in een schuldhulpverlenings-traject bevinden of daartoe een verzoek hebben gedaan. Kwetsbare consumenten worden in de regeling op dit moment gedefinieerd als «een kleinverbruiker voor wie de beëindiging van het transport of de levering van elektriciteit of gas zeer ernstige gezondheidsrisico's tot gevolg zou hebben voor de kleinverbruiker of huisgenoten van de kleinverbruiker».