

Vergaderjaar 2025–2026

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

36 800

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 603

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2025

Ondanks dat de energieprijzen gedaald zijn ten opzichte van de gascrisis na de inval van Rusland in Oekraïne, zijn er nog altijd huishoudens die moeite hebben met het betalen van de energierekening. Als een huishouden hier structureel last van heeft kan er sprake zijn van energiearmoede. Energiearmoede doet zich voor wanneer een huishouden te maken heeft met een laag inkomen in combinatie met een hoge energierekening en/of in combinatie met een woning van slechte energetische kwaliteit.¹ Energiearmoede kan vervelende gevolgen hebben, zoals betalingsproblemen, schuldenopbouw, verslechtering van de gezondheid en sociaal isolement.

Hierbij informeer ik u, mede namens de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en de Staatssecretaris Participatie en Integratie (SZW), over de resultaten van het tweede deel van het TNO-onderzoek over energiearmoede naar aanleiding van de motie-Postma.² Deze motie verzoekt de regering een advies te vragen over op welke wijze voorkomen kan worden dat de energietransitie tot een toename van de energiearmoede in Nederland leidt – en bij voorkeur leidt tot een afname daarvan.

In het voorliggende onderzoek presenteert TNO de impact van overheidsbeleid op het aantal huishoudens in energiearmoede in Nederland, op zowel korte als lange termijn. Het onderzoek laat zien dat energiearmoede bij ongewijzigd beleid grofweg gelijk blijft in de komende decennia en na 2040 er een daling inzet. Dit onderzoek raamt de ontwikkeling van de volgende drie onderliggende factoren van energiearmoede: een laag inkomen, de hoogte van de energierekening en de energetische kwaliteit van de woning.

¹ Monitor Energiearmoede, TNO.

² Kamerstukken II 2023/24, 32 813, nr. 1324.

Uit het onderzoek blijkt dat het aantal woningen met lage energetische kwaliteit flink daalt, maar dat de energierekening stijgt, met name door de hoge nettarieven. De ontwikkeling van deze twee factoren zorgt voor een enigszins gelijkblijvend percentage van huishoudens die kampen met energiearmoede. Vanwege de verwachte daling van het aantal huishoudens met lage inkomens door algemene inkomensstijging, is er uiteindelijk toch een daling van energiearmoede zichtbaar. Deze conclusie dient te worden geïnterpreteerd met inachtneming van een aantal aannames en aanwezige onzekerheden in de gebruikte gegevens en modellen in het onderzoek, die ook in deze brief nader worden toegelicht.

TNO heeft onderzocht hoe energiearmoede zal ontwikkelen gedurende de energietransitie op basis van een factoranalyse. Om energiearmoede te verlagen, heeft TNO acht beleidsmaatregelen onderzocht; vier hiervan hebben een significant positief effect op het verlagen van energiearmoede. Het huidige demissionaire kabinet zal geen keuzes meer maken over de beleidsmaatregelen genoemd in het voorliggende rapport. Besluitvorming over eventuele generieke of gerichte maatregelen is aan een volgend kabinet omdat dergelijke maatregelen een meerjarige beleidsaanpak vergen en ook forse budgettaire consequenties kunnen hebben. Dit onderzoek reikt hiervoor relevante overwegingen aan.

Om deze conclusie, de factoranalyse en de onderzochte beleidsmaatregelen verder toe te lichten, gaat deze brief achtereenvolgens in op:

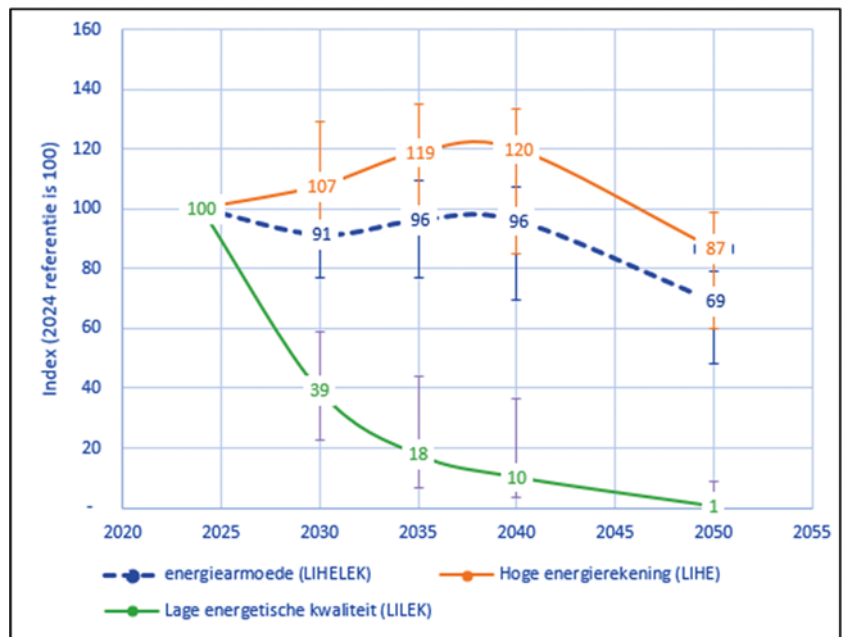
1. De aanpak op hoofdlijnen en belangrijkste conclusies;
2. Factoranalyse en onderzochte beleidsmaatregelen;
3. Overige reflecties.

1. Aanpak op hoofdlijnen en belangrijkste conclusies

Afgelopen maart is de Kamer geïnformeerd over het eerste deel van het onderzoek naar aanleiding van de motie-Postma.³ Dit onderzoek was een kwalitatieve inventarisatie van mogelijke beleidsmaatregelen die ingezet kunnen worden om energiearmoede tegen te gaan, nu en in de toekomst. Deel II van het onderzoek – dat nu voorligt – raamt de ontwikkeling van energiearmoede en het effect van de in deel I geïdentificeerde beleidsmaatregelen voor de jaren 2030, 2040 en 2050. De keuze voor deze referentiejaren is gemaakt om zowel te kijken wat beleidsmaatregelen op korte termijn kunnen bijdragen, als ook juist op de langere termijn, wanneer de effecten van de energietransitie sterker tot uiting komen en structureel meer impact zullen hebben.

In figuur 1, dat afkomstig is uit het TNO-onderzoek, is de ontwikkeling van het aantal huishoudens in energiearmoede tot 2050 gepresenteerd bij ongewijzigd beleid. Te zien is dat energiearmoede de komende twee decennia – ten opzichte van referentiejaar 2024 – naar verwachting licht zal dalen, waarna in 2050 een verwachte daling van 31 procent zichtbaar is. Er zit nog wel een flinke onzekerheidsmarge in deze resultaten; de bandbreedte van de resultaten is in de figuur aangegeven met de verticale maatlijnen.

³ Kamerstukken II 2024–2025, 29 023, nr. 555.



Figuur 1: De ontwikkeling van energiearmoede aan de hand van de indicatoren LIHELEK, LIHE en LILEK in het referentiescenario tot 2050.

De energiearmoedegrafiek bestaat uit twee variabelen, deze variabelen zijn in de figuur weergegeven door de groene en oranje lijn. De groene lijn geeft huishoudens weer met een laag inkomen (LI) en een lage energetische kwaliteit van de woning (LEK) (samen: LILEK). De oranje lijn zijn huishoudens met een laag inkomen (LI) en hoge energiekosten (HE) (samen: LIHE): deze aparte groep heeft geen last van een lage energetische kwaliteit van de woning, maar heeft om andere redenen hoge energiekosten. Deze groepen gezamenlijk vormen het totaal aan Nederlandse huishoudens in energiearmoede. Te zien is dat met name de groep LILEK bijdraagt aan een daling van energiearmoede, doordat de energetische kwaliteit van woningen verbetert. Energiearmoede onder de LIHE-groep zal de komende jaren waarschijnlijk toenemen, dit is te verklaren door een stijging van de nettarieven. Deze stijging is tot 2040, volgens TNO, naar verhouding groter dan de veronderstelde stijging van het inkomen.

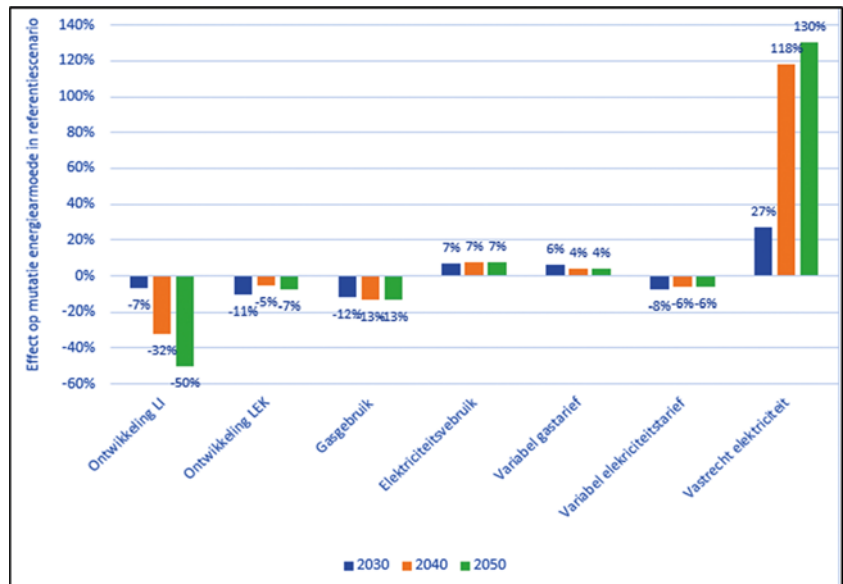
TNO veronderstelt in het onderzoek dat huidig beleid doorgezet wordt en dat de welvaartsontwikkeling van de afgelopen jaren, vooral die van lage inkomens, zich de komende jaren met dezelfde trend voortzet.⁴ Hoewel er, voor de komende decennia, een substantiële daling van huishoudens in energiearmoede wordt geraamd, wordt in het rapport vastgesteld dat ook onder huidig beleid energiearmoede blijft bestaan in Nederland. Om dit te mitigeren kunnen zowel algemene als gerichte beleidsmaatregelen worden overwogen. Algemene maatregelen zijn beleidsvoorstellen die voor alle eindgebruikers gelden, zonder onderscheid. Gerichte beleidsmaatregelen richten zich specifiek op de groep in energiearmoede.

⁴ In dit onderzoek is voorgenomen beleid uit de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) van 2024 gebruikt. (Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (2024). Klimaat- en Energieverkenning 2024. Geraadpleegd van: <https://www.pbl.nl/publicaties/klimaat-en-energieverkenning-2024>).

2. Factoranalyse en onderzochte beleidsmaatregelen

Het onderzoek van TNO benoemt een aantal factoren die van invloed kunnen zijn op de resultaten. In figuur 2 is de factoranalyse te zien, evenals de zeven onderzochte factoren. Deze factoren kunnen direct gelinkt worden aan de verschillende variabelen van energiearmoede:

- het inkomen van een huishouden (factor 1: de ontwikkeling van lage inkomens);
- de energetische kwaliteit van de woning (factor 2 t/m 4: ontwikkeling van de lage energetische kwaliteit, gasgebruik en elektriciteitsverbruik);
- de hoogte van de energierekening (factor 5 t/m 7: tarieven gas en elektriciteit en het vastrecht elektriciteit).



Figuur 2: Bijdrage factor op de ontwikkeling energiearmoede in referentiescenario, weergegeven door het percentage verandering van de energiearmoede index in referentiescenario t.o.v. de energiearmoede index

Zoals te zien in de figuur hebben met name de factoren «*Ontwikkeling lage inkomens (LI)*», en «*Vastrecht elektriciteit*» grote invloed op de ontwikkeling van het percentage energiearmoede in de toekomst.⁵ Op deze twee factoren wordt in de volgende alinea's verder ingegaan, evenals de eerdergenoemde factor LEK.

Allereerst veronderstellen de onderzoekers, op basis van CBS-data van de afgelopen jaren, dat het aantal lage inkomens zal blijven dalen onder invloed van de stijgende welvaart en staand inkomens- en armoedebeleid: de afname van het aandeel huishoudens met een laag inkomen is namelijk sinds 2013 gemiddeld 0,21 procentpunt per jaar gedaald.⁶ Dit zorgt ervoor dat de groep lage inkomens daalt, wat een relatief groot neerwaarts effect heeft op het verwachte percentage huishoudens in energiearmoede.

Ten tweede hebben de leveringskosten (het vastrecht) voor elektriciteit een relatief groot effect op de resultaten. Het onderzoek laat zien dat de stijging van deze leveringskosten door de jaren heen aanzienlijk kan

⁵ Vastrecht omvat: de leveringskosten, de vaste teruggave energiebelasting, en de netbeheerkosten. Vooral de netbeheerkosten zullen in de toekomst zorgen voor een stijging van de energierekening.

⁶ CBS (2025). Laag en langdurig laag inkomen van huishoudens; huishoudenskenmerken. <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83841NED>

bijdragen aan een stijging in energiearmoede. Beleidsopties voor het dempen van de netkosten zijn geanalyseerd in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) over de kosten van elektriciteitsinfrastructuur en de opvolging hiervan.⁷ Een herijking van het nettatariefstelsel wordt naar verwachting in 2028 geïntroduceerd, met een nieuw tijdsafhankelijk nettatarief van vier prijsniveaus voor kleine aansluitingen.⁸ Het tarief dat per huishouden wordt betaald, zal in dit nieuwe tariefstelsel meer in lijn liggen met het verbruik van elektriciteit en de belasting van het net. Hierbij gaat een ruime meerderheid van de huishoudens minder betalen dan met het huidige tariefstelsel het geval zou zijn. Echter, ook met een alternatief tariefstelsel, zullen de netkosten in 2030 hoger zijn dan momenteel het geval is. Hierover, en over de opties voor vervolgstappen hierop, is de Kamer in eerdere correspondentie geïnformeerd.^{9 10}

Tot slot zorgt de factor «*Ontwikkeling woningen van lage energetische kwaliteit (LEK)*» voor een dalend aantal energiearme huishoudens. Doordat woningen verduurzaamd worden, door bijvoorbeeld isolatie, wordt het energieverbruik van huishoudens lager en verlaagt dit het totale aantal huishoudens in energiearmoede in Nederland. De aanname in het onderzoek is dat de huidige afspraken betreffende de verduurzaming van woningen worden voortgezet, waaronder het uitfaseren van EFG-labels in de huursector. Het blijven inzetten op de verbetering van de energetische kwaliteit van woningen is dus nuttig om energiearmoede te dempen.¹¹

Het basispad onder huidig beleid laat reeds een afname zien van het aantal huishoudens in energiearmoede, TNO heeft daarnaast acht beleidsmaatregelen onderzocht die energiearmoede mogelijk verder kunnen verlagen. Deze verschillende beleidsmaatregelen kunnen opgedeeld worden in drie clusters:

- i. Beleid gericht op kwaliteit van de woning:
 - Aanscherping prestatieafspraken sociale huur;
 - Subsidie en normering schillabel B koopwoningen;
 - Subsidie koopwoningen;
- ii. Beleid gericht op de betaalbaarheid van de energierekening:
 - Geen energiebelasting op elektriciteit;
 - Progressieve energiebelasting;
 - Verlaging energiebelasting;
- iii. Beleid gericht op financiële tegemoetkoming bij een hoge energierekening:
 - Tegemoetkoming energierekening sociale huur;
 - Financiële tegemoetkoming via een publiek energiefonds.

Het effect van de verschillende maatregelen op het aantal huishoudens in energiearmoede wordt geïllustreerd in het TNO-rapport. Uiteraard is bij de beoordeling van de verschillende beleidsopties de relatieve doelmatigheid en budgettaire omvang van groot belang. De beleidsopties hebben sterk uiteenlopende kosteninschattingen en verschillen bovendien in wie deze kosten dient te dragen. Ook is van belang of een maatregel een langdurig of tijdelijk effect heeft.

⁷ Kamerstukken II, 24/2025, 29 023, nr. 553.

⁸ Kamerstukken II, 24/2025, 29 023, nr. 597.

⁹ Kamerstukken II, 24/2025, 33 043, nr. 119. Bijlage C – Uitkomsten onderzoek amortisatievariant t.b.v. elektriciteitstarieven.

¹⁰ Kamerstukken II, 24/2025, 29 023, nr. 567.

¹¹ Het recent aangekondigde «IBO energietransitie van de woningvoorraad» gaat ook in op de impact van de energietransitie op betaalbaarheid en over hoe de overheid lagere inkomensgroepen doeltreffend en doelmatig kan ondersteunen. Dit onderzoek kan verdere beleidssuggesties bieden voor een nieuw kabinet. (Kamerstukken II, 24/2025, 29 389, nr. 160. Bijlage: Taakopdracht IBO energietransitie van de woningvoorraad richting 2050.)

3. Overige reflecties

Een vraag die volgt uit dit onderzoek is of de focus van de aanpak van energiearmoede op termijn zal verschuiven van het verbeteren van de energetische kwaliteit van woningen naar andere beleidsinstrumenten. Op basis van dit onderzoek is de verwachting immers dat de energetische kwaliteit van de woning voor veel huishoudens op termijn geen belangrijke oorzaak van energiearmoede meer zal zijn. Hierdoor wordt energiearmoede vooral een inkomens- en verdelingsvraagstuk, waarmee een meer generieke armoedeaanpak wellicht passender wordt.

Om die reden beveelt TNO aan om in beleid omtrent de betaalbaarheid van de energierekening actief in te spelen op het verdelingsvraagstuk. Het is volgens TNO belangrijk om er bij beleidsoverwegingen in de toekomst oog voor te hebben dat huishoudens kunnen deelnemen aan de energietransitie, en dat de verdeling van de baten en lasten hiervan niet tot een stijging van energiearmoede leidt. Dit speelt bijvoorbeeld rondom vraagstukken als de kosten van warmtenetten, het gebruik van batterijen of het in gebruik nemen van nieuwere technologie waarvoor particuliere investering vereist is. Deze zullen moeten worden beoordeeld in het licht van betaalbaarheid, toegankelijkheid en de mate waarin verschillende groepen burgers en bedrijven in staat zijn om mee te kunnen bewegen met de energietransitie.

Tevens kan opgemerkt worden dat er verschillen zijn tussen beleidsmaatregelen in de prikkel die gegeven wordt aan verduurzaming. Zo kan een verhoging van de belasting op aardgas en de verlaging van de belasting op elektriciteit een positieve prikkel hebben voor de klimaat- en energietransitie. Andersom kan financiële tegemoetkoming bij hoge energiekosten voor bewoners van een woning met lage energetische kwaliteit de prikkel om te verduurzamen juist verlagen.

Het voorliggende onderzoek laat de diepte van energiearmoede buiten beschouwing, evenals de hoeveelheid middelen die een huishouden nodig heeft om uit energiearmoede te komen. Naar deze energiearmoedekloof is echter wel onderzoek gedaan.¹² Hieruit bleek dat er een grote verscheidenheid onder energiearme huishoudens bestaat, en dus een grote variatie in de diepte van energiearmoede.¹³

Ten slotte moet benadrukt worden dat wanneer een huishouden niet energiearm is volgens de gehanteerde definitie, dit huishouden alsnog kwetsbaar kan zijn voor hoge energiekosten. De Monitor Energiearmoede van TNO laat zien dat er één miljoen kwetsbare huishoudens zijn in Nederland die risico lopen op energiearmoede.¹⁴ Het voorliggende TNO-onderzoek zegt dan ook niets over de huishoudens die net boven de energiearmoedegrens zitten. Deze risicohuishoudens zijn en blijven daarom een belangrijke aandachtsgroep. TNO beveelt dan ook aan om de effecten van beleid op energiearmoede en huishoudens in kwetsbare posities periodiek en consistent te blijven monitoren. Dit is momenteel geborgd door het jaarlijks uitbrengen van de Monitor Energiearmoede. Vanaf 2026 start het Nationaal Energiearmoede Observatorium (NEO). NEO ontwikkelt en ontsluit kennis, via monitoring, onderzoek en het ophalen van kennis binnen een breder netwerk van deskundigen.

¹² De energiearmoedekloof is het verschil tussen het actuele niveau van energiearmoede en de energiearmoedegrens – hoe energiearmer het huishouden is hoe groter die afstand.

¹³ TNO (2024). De energiearmoedekloof in Nederland. R11693. <https://publications.tno.nl/publication/34643138/yulKz7av/TNO-2024-R11693.pdf>

¹⁴ TNO & CBS (2025). Energiearmoede in Nederland 2019–2024. R11172. <https://www.tno.nl/nl/newsroom/2025/07/energiearmoede-2024-gestegen-6-1-procent/>

Dit TNO-onderzoek laat zien dat beleidsinzet van belang blijft om de energierekening van mensen betaalbaar te houden. Een rechtvaardige verdeling van kosten en baten van de energietransitie wordt daar een steeds belangrijker onderdeel van. Evenwichtige besluitvorming hierover is aan een volgend kabinet. Deze brief en dit onderzoek bieden handvatten daartoe.

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