

29 023 Voorzienings- en leveringszekerheid energie
24 515 Preventie en bestrijding van stille armoede en
sociale uitsluiting
Nr. 595 Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en
 Werkgelegenheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2025

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen van 18 september jl. is door de leden Timmermans (GroenLinks-PvdA), Bikker (ChristenUnie) en Van Hijum (NSC) een motie ingediend¹. De motie verzoekt het kabinet om deze winter opnieuw directe inkomenssteun te organiseren voor huishoudens die hun energierekening niet kunnen betalen, om vaart te maken met de inrichting van een publiek energiefonds als opvolger van het Tijdelijk Noodfonds Energie en om de Kamer hier voor de Algemene Financiële Beschouwingen over te informeren. In deze brief informeer ik u op welke wijze het kabinet deze motie zou kunnen uitvoeren en welke afwegingen en risico's daarbij spelen.

Het kabinet deelt de urgentie van de Kamer en heeft hetzelfde doel: het ondersteunen van kwetsbare huishoudens en het betaalbaar houden van hun energierekening. Daarbij deelt het kabinet ook de wens om huishoudens zo snel mogelijk te helpen. De intentie om huishoudens nog deze winter te ondersteunen en daarvoor de beschikbare middelen uit het amendement van de leden Grinwis c.s. van € 50 miljoen aan te wenden, is daarmee een gedeelde wens van het kabinet en de Tweede Kamer.

In deze brief schets ik op welke wijze deze steun gerealiseerd zou kunnen worden aan de hand van twee mogelijke scenario's. Bij het bepalen van deze scenario's is ook nogmaals gezien of er mogelijkheden zijn om zonder private inleg een Rijksbijdrage in de bestaande publiek-private constructie te doen. Dit leidt echter tot forse financiële, juridische en maatschappelijke risico's. De Algemene Rekenkamer zal dit scenario zeer waarschijnlijk als onrechtmatige besteding van belastingmiddelen aanmerken. Deze optie beschouwt het kabinet daarom als een niet-realistisch scenario om op korte termijn de financieel meest kwetsbare huishoudens van steun te voorzien. Omdat het kabinet transparant wil zijn over deze afweging, wordt dit later in deze brief nogmaals kort toegelicht.

¹ Kamerstuk 36 800, nr. 20.

Scenario 1. Verzoek om een bijdrage van derde partijen

Het Tijdelijk Noodfonds Energie (TNE) was de afgelopen jaren gebaseerd op een publiek-private samenwerking, waarbij meer dan één derde van de middelen door de energiesector werd ingelegd. Om dit jaar opnieuw, binnen de bestaande juridische kaders, een financiële tegemoetkoming op de energierekening te verlenen via het TNE is een bijdrage van derde partijen van meer dan één derde noodzakelijk. Daarbij dienen uit deze bijdrage ook de uitvoeringskosten van het fonds bekostigd te worden om staatsteunrisico's te voorkomen. Dit risico wordt later in deze brief nog nader toegelicht.

Indien derde partijen hiertoe bereid zouden zijn en de stichting TNE dit wil uitvoeren, kan voor komende winter opnieuw een Tijdelijk Noodfonds Energie ingericht worden. Het kabinet kan dus alsnog derde partijen vragen of zij bereid zijn om bij te dragen en hier de Tweede Kamer over informeren. Hierbij is wel van belang om op te merken dat zij in een eerder stadium hebben aangegeven hiertoe niet bereid te zijn. Daarnaast is, zoals ook in de brief van 27 juni jl.² is vermeld, met de energiesector afgesproken dat het fonds van 2025 het laatste fonds zou zijn waarvoor zij zouden inleggen.

Daarbij moet ook dezelfde kanttekening gemaakt worden zoals ik heb gedaan in de brief aan de Tweede Kamer op 4 april 2025 bij het afgelopen energiefonds.³ Het is goed als uw Kamer zich realiseert dat met de beschikbare middelen mogelijk niet alle aanvragen kunnen worden gehonoreerd. Het TNE heeft in 2025 zo'n 115.000 huishoudens een financiële tegemoetkoming kunnen verstrekken met € 56,3 miljoen.

Het Rijk heeft nu € 50 miljoen tot de beschikking. Om deze volledig in te kunnen zetten, dienen derde partijen meer dan € 25 miljoen in te leggen. Elk lager bedrag van derden, leidt ook tot een lagere bijdrage van het Rijk (verhouding meer dan één derde/minder dan twee derde). Van het bedrag van derde partijen dienen ook de uitvoeringskosten bekostigd te worden.⁴ Er kan worden overwogen om de voorwaarden (hoogte inkomen/energiequote) van het fonds aan te passen om daarmee een groter bereik van de doelgroep te behalen. Dit licht ik later in deze brief nog nader toe.

De mogelijke uitvoering van een nieuw TNE voor aankomende winter dient zowel nog met de Stichting TNE als met de energieleveranciers nader besproken te worden. De Stichting TNE heeft eerder aangegeven te willen bijdragen aan een noodfonds, mits dit tot een substantiële verlichting voor huishoudens leidt.

² Kamerstuk 24 515, nr. 813

³ Kamerstuk 29023, nr. 562

⁴ De uitvoeringskosten bedroegen in 2025 € 10,7 miljoen

Scenario 2. € 50 miljoen via het Gemeentefonds naar de huishoudens die het meest financieel kwetsbaar zijn

Een tweede scenario om deze winter alsnog de huishoudens in de financieel meest kwetsbare situatie te helpen is om eenmalig de € 50 miljoen deze winter te verstrekken aan gemeenten via het Gemeentefonds. Hiermee kunnen gemeenten ervoor kiezen om deze middelen in te zetten voor de huishoudens die financieel het meest kwetsbaar zijn. Individuele gemeenten zijn echter vrij om te kiezen hoe zij deze aanvullende Gemeentefonds-middelen besteden. De besteding kan dus per gemeente verschillen en daarmee betreft dit een ongerichte maatregel. Het Rijk kan wel aan gemeenten de suggestie doen om de middelen te besteden aan bijvoorbeeld de individuele bijzondere bijstand, vroegsignalering of bijvoorbeeld energie(besparings)hulp.

Met het bovenstaande wil ik dan ook benadrukken dat dit scenario een wezenlijk ander effect heeft dan met het TNE de afgelopen jaren is bereikt. Dit scenario dient nog wel nader met de VNG besproken te worden.

Toelichting risico's Energiefonds met alleen een bijdrage van het Rijk

Zoals eerder in deze brief geschetst is bij het bepalen van de mogelijke scenario's ook nogmaals bezien of er mogelijkheden zijn om zonder inleg van derde partijen een Rijksbijdrage in de bestaande publiek-private constructie te doen. Dit leidt echter tot forse financiële, juridische en maatschappelijke risico's.

Allereerst zal bij een volledige bijdrage door het Rijk de constructie naar alle waarschijnlijkheid door de rechter worden aangemerkt als een buitenwettelijk bestuursorgaan en daarmee leiden tot een onrechtmatigheid. Daarmee moet de ondersteuning aan huishoudens voldoen aan de regels van het bestuursrecht, zoals een wettelijke grondslag. Deze ontbreekt. Het gevolg hiervan is dat uitkeringen onrechtmatig zijn en dat er geen rechtmatig subsidieplafond bestaat, met een open einde-regeling tot gevolg. Hierbij kan de Rijksoverheid financieel aansprakelijk worden voor alle aanvragen die worden ingediend. Dit kan oplopen tot extra uitgaven van honderden miljoenen euro's.

Daarnaast is er ook een risico op staatssteun. Andere jaren betaalde de energiesector de uitvoeringskosten van het Tijdelijk Noodfonds Energie. Als dat niet opnieuw gebeurt, moet uit de € 50 miljoen ook de uitvoeringskosten van het fonds betaald worden. Dit kan worden aangemerkt als staatssteun. Dit kan leiden tot onderzoek door de Europese Commissie en in het uiterste geval tot verplichte terugvordering inclusief rente van de verstrekte middelen, hetgeen dan voor risico van de stichting TNE komt. Het is

daarom de vraag of Stichting TNE onder deze omstandigheden bereid is een subsidieaanvraag in te dienen. Er zijn reële kansen op bovenstaande situaties. Op dit moment lopen er reeds rechtszaken over het Noodfonds in 2023 en in 2024.

Het afgelopen energiefonds heeft 115.000 huishoudens kunnen helpen met € 56,3 miljoen. Uit het beschikbare bedrag dienen in deze theoretische situatie ook de uitvoeringskosten worden betaald. Als de uitvoeringskosten gelijk blijven, betekent dit dat er van de € 50 miljoen zo'n € 39 miljoen beschikbaar is voor de daadwerkelijke financiële steun aan huishoudens. Daarmee wordt het bereik van de doelgroep fors lager dan afgelopen jaar en ziet het kabinet dit als zeer onwenselijk.

Om een grotere doelgroep te bereiken en om het door uw Kamer beschikbaar gestelde budget niet te overschrijden, kan worden afgewogen om het percentage van het sociaal minimum te verlagen en de energiewaarde te verhogen ten opzichte van de voorwaarden bij eerdere fondsen. Om de gehele doelgroep, zoals deze door CBS/TNO is berekend, te kunnen bedienen komt de bijdrage dan naar verwachting uit op een *eenmalige* tegemoetkoming van € 70-90 euro per huishouden (gerekend met een vast bedrag in plaats van een variabel bedrag). Het zou dan gaan om een aanzienlijk lager bedrag dan de gemiddelde uitkering uit het TNE (gemiddeld € 460). Dit betekent dat de tegemoetkoming veel minder impact heeft op het kunnen betalen van de energierekening.

Aangezien met het aanpassen van de voorwaarden de hierboven geschetste juridische en financiële risico's nog steeds aan de orde zijn, biedt dit geen oplossing. Wel is het mogelijk om het aanpassen van de voorwaarden mee te nemen bij de uitwerking van scenario 1.

Toelichting planning publiek energiefonds

Tot slot ga ik nog graag in op het verzoek van de motie om vaart te maken met het inrichten van het publieke energiefonds. Het kabinet deelt dat het van het grootste belang is om het publieke noodfonds zo snel mogelijk te realiseren, om zo de meest kwetsbare huishoudens te helpen. Dit fonds is één van de voorstellen van het kabinet voor het Europese Sociaal Klimaatfonds.

De eerste voorbereidingen zijn al in 2023 gestart. Het definitieve besluit over de verdeling van de Europese middelen uit het Sociaal Klimaatfonds kon pas in april 2025 worden genomen. Sinds dat moment zijn er direct vervolgstappen gezet, zoals het vinden van

een publieke uitvoerder en het voorbereiden van de benodigde regelgeving. Aan een publieke inrichting van een fonds worden namelijk meer eisen gesteld dan aan een privaat-publieke constructie.

Om de bevoegdheid om geld te verstrekken te creëren om rechtmatig gegevens te kunnen delen ten behoeve van de uitvoering en de vermogensvrijlating te regelen, zal de Participatiewet moeten worden gewijzigd. Gegevensdeling is nodig om te kunnen controleren op inkomen en energieverbruik, zodat de meest kwetsbare huishoudens worden bereikt. Ook zal er een Europees aanbestedingstraject moeten worden doorlopen voor het klant- en contactcentrum en moet bij de beoogd uitvoerder ICT worden ontwikkeld, inclusief koppelingen met DigiD en gegevensuitwisseling.

Het kabinet geeft dit project de hoogste prioriteit. Het is daarbij wel essentieel dat wordt voorkomen dat dit tot juridische risico's of fouten die later voor vertraging zorgen leidt. Dit in acht nemende zet het kabinet alles op alles om het publieke energiefonds in de winter van 2026/2027 operationeel te laten zijn.

Het realiseren van directe steun voor de meest kwetsbare huishoudens voor dit jaar is van groot belang, maar raakt wel aan de planning en omvang van het publieke noodfonds. De per amendement vrijgemaakte € 50 miljoen zou namelijk kunnen dienen als aanvullende co-financiering voor het Sociaal Klimaatfonds. Indien er wordt ingezet op één van de twee bovenstaande scenario's, kan het bedrag niet meer voor het publieke noodfonds worden ingezet, waarmee er geen aanvullende middelen uit het Sociaal Klimaatfonds verkregen kunnen worden.

De motie van de leden Timmermans cs. vraagt ook om vaart te maken met het opzetten van een publiek energiefonds. Bij het inzetten op één van de twee bovenstaande scenario's ontstaat een groot risico op vertraging in de geplande openingsdatum van het publieke noodfonds (winter 2026/2027), omdat dit veel ambtelijke inzet vraagt.

Vervolg

Het kabinet deelt de urgentie van uw Kamer om de huishoudens in de meest financieel kwetsbare situatie te ondersteunen bij het betalen van hun energierekening. Dit kan onder andere via de twee hierboven bovenstaande scenario's of via de eerder geschetste mogelijkheid in de kamerbrief van 27 juni⁵. Om de financieel meest kwetsbare huishoudens op korte termijn te ondersteunen, ziet het

⁵ Kamerstuk 24 515, nr. 813

kabinet het eerste scenario nu als de eerst te nemen stap. Conform het verzoek van de motie is contact geweest met enkele relevante partijen, waaronder VNG, TNE en een aantal energieleveranciers. In verdere gesprekken met de energiesector zal de nadruk liggen op de mogelijkheden om de benodigde bijdrage te leveren aan een Tijdelijk Noodfonds Energie. Ik zal uw Kamer op de hoogte brengen zodra er een uitkomst is.

Ik hoop u met deze brief voor nu voldoende geïnformeerd te hebben.

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