

Vergaderjaar 2025–2026

36 915 XXII

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (XXII) voor het jaar 2026 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota)

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2026

In deze brief informeer ik de Tweede Kamer over de onderbouwing van een beleidsvoorstel met financiële gevolgen (€ 20 mln. of meer in enig jaar) die is opgenomen in de Nota van wijziging op de 1e suppletoire begroting 2026 van Begrotingshoofdstuk XXII (VRO) (Kamerstuk 36 915-XXII, nr. 7).

In deze brief wordt conform wetsartikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 voor dit voorstel ingegaan op doelen, instrumenten, financiële gevolgen, verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid en voorgenomen monitoring en evaluatie. Sinds eind 2021 gebeurt dit Rijksbreed via de werkwijze «Beleidskeuzes uitgelegd», zie Kamerstuk 31 865, nr. 198.

In deze Kamerbrief is een nadere onderbouwing opgenomen over het beleidsvoorstel «ondersteuning energiearmoede». Op begrotingsartikel 2, energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit, wordt hiervoor € 40 mln. toegevoegd in 2026 en € 40 mln. in 2027.

De Nota van wijziging op de 1e suppletoire begroting 2026 bevat ook een ophoging van het Nationaal Warmtefonds (€ 180 mln. in 2026) en aanvullende middelen in het kader van de subsidieregeling Verenigingen van Eigenaren (SVVE) (25 mln. in 2027). Voor de ophoging van het Nationaal Warmtefonds wordt nu geen kader «Beleidskeuzes uitgelegd» opgesteld omdat dit is ondervangen met de onderbouwing van eerdere ophogingen van het Nationaal Warmtefonds die reeds met uw Kamer zijn gedeeld (Kamerstuk 32 813, nr. 1374 en Kamerbrief 33 043, nr. 119). De middelen over de SVVE hebben betrekking op begrotingsjaar 2027. Uw Kamer zal de onderbouwing conform «Beleidskeuzes uitgelegd» ontvangen voor de behandeling van de begroting 2027 in de Tweede Kamer.

1. Ondersteuning Energiearmoede

Beleidskeuzes uitgelegd

1. Doel(en)

Het kabinet heeft de Kamer in april geïnformeerd over het maatregelenpakket Acties Weerbaarheid Energieschok (Kamerstuk 36 933, nr. 1). Een van de genoemde maatregelen betreft (het continueren) de inzet op energiefixers.

Het doel van deze beleidsmaatregel is het verlagen van de energierekening door middel van energiebesparende maatregelen en efficiënter gedrag. Daarnaast heeft energiehulp een positief effect op onder meer het wooncomfort (met name bij onderconsumptie van energie), de gezondheid van bewoners, sociaal welzijn, klimaat, en begeleiding door de energietransitie.¹

De doelgroep van deze beleidsmaatregel betreft huishoudens die kwetsbaar zijn voor hoge energieprijzen. CBS en TNO laten in hun energiearmoedemonitor zien dat in 2024 ongeveer 510 duizend huishoudens te maken hebben met energiearmoede, dat is 6,1% van alle huishoudens in Nederland. Het aantal risicohuishoudens wordt op circa 1 miljoen geschat, dit is 12,9%. Deze huishoudens zijn niet energiearm, maar hebben een laag middeninkomen in combinatie met hoge energiekosten en/of een woning van lage energetische kwaliteit. Zij zijn daardoor ook kwetsbaar bij hoge energieprijzen. Samen gaat het om 1,5 miljoen huishoudens.

Het budget van € 80 mln. heeft als doel dat gemeenten praktische energiehulp kunnen bieden aan deze huishoudens met (risico op) energiearmoede. Met deze aanvullende € 80 mln. zouden daarmee naar schatting 300.000 huishoudens ondersteund kunnen worden.

Dat is gebaseerd op het gegeven dat er de afgelopen jaren per energiehulptraject gemiddeld € 266 euro is uitgegeven.

Wel verwachten we dat de mogelijkheid bestaat dat dit getal lager is omdat er na veel gerealiseerde kleinere oplossingen (zoals tochtstrips, radiatorfolie en LED-lampen), er nu een beweging is naar grondigere/duurdere maatregelen zoals waterzijdig inregelen en meer langdurige coaching en begeleiding.

Het CBS becijfert de gemiddelde energiequote – het percentage van het inkomen dat een huishouden uitgeeft aan energiekosten – van huishoudens met energiearmoede in 2024 op bijna 12%. Ter vergelijking: Voor alle huishoudens bedroeg de energiequote bijna 5%. De groep met risico op energiearmoede heeft een energiequote van bijna 7,7%.² Energiehulp draagt bij aan armoedepreventie en aan het weerbaar maken van deze huishoudens voor prijsschokken.

2. Beleidsinstrument(en)

Het is op dit moment de inzet om in 2026 € 40 mln. in te zetten via verhoging en verlenging van de bestaande SPUK Aanpak Energiearmoede. Dat kan namelijk snel, en geeft gemeenten ruimte voor komend stookseizoen.

¹ Effect energiehulp | TNO

² Energiearmoede in 2024 gestegen naar 6,1 procent | CBS

Voor de jaren daarna is het de bedoeling dat er budget beschikbaar wordt gesteld uit het Sociaal Klimaatfonds waarvoor een nieuwe regeling wordt opgesteld richting gemeenten.

Het Sociaal Klimaatfonds is een Europees fonds dat de sociale en economische gevolgen van de energietransitie verzacht. Nederland heeft een conceptplan voor het Sociaal Klimaatplan ingediend bij de Europese Commissie om invulling te geven aan het Sociaal Klimaatfonds en werkt nu de definitieve aanvraag uit. Het energiehuis is als maatregel beschreven binnen dit Sociaal Klimaatplan. Binnen het energiehuis valt de energiehulp door middel van energiefixers.³

Het Rijk, zijnde het beleidsverantwoordelijke departement, schiet dit geld voor en maakt het over aan de gemeenten, en de Europese Commissie maakt de middelen aan het Rijk over aan het einde van de termijn als de prestaties zijn geleverd.

Voor 2026 worden de middelen via de SPUK beschikt aan gemeenten, verdeeld op basis van de hoeveelheid energiearmoede in de gemeente. Voor 2027 verwacht ik in het kader van het Sociaal Klimaatplan, een aparte aanvraagprocedure op te zetten, waar eveneens alle gemeenten middelen uit kunnen ontvangen.

Wanneer de aanvraag en het goedkeuringsproces van het Sociaal Klimaatplan vertraging oploopt bestaat de terugvaloptie om voor 2027 opnieuw de bestaande SPUK Aanpak Energiearmoede te verhogen.

3. Financiële gevolgen

A. voor het Rijk

Via het Energieschokpakket wordt € 80 mln. beschikbaar gesteld voor «Energiefixers» en deze middelen worden toegevoegd aan artikel 2 van de VRO-begroting onder «Ondersteuning Energiearmoede».

De eerste € 40 mln. wordt in 2026 ingezet om de bestaande SPUK Aanpak Energiearmoede te verhogen. Over de tweede € 40 mln. in 2027 volgt nog nadere besluitvorming⁴.

Totale SPUK middelen tot op heden

Van 2022 tot 2024 er via de bestaande SPUK Aanpak Energiearmoede € 553 mln. verstrekt.

Subsidies aan gemeenten	2022	2023	2024	2025	2026	2027
SPUK tranche 1	150					
SPUK tranche 2		218,5				
SPUK tranche 3		185				

³ Met het energiehuis geeft Nederland invulling aan de eisen uit artikel 18 van de EPBD IV voor een one-stop-shop-systeem. De wetgeving verplicht Europese lidstaten om dit in te richten voor de ondersteuning bij de verduurzaming van gebouwen. Centraal staat dat gebouwge-naren, bewoners en organisaties op één plek terecht moeten kunnen voor betrouwbare informatie, begeleiding, ondersteuning en ontzorging. Dit met als doel de verduurzaming van gebouwen te versnellen en ervoor te zorgen dat de gebouwde omgeving in 2050 CO₂-neutraal is.

⁴ De huidige inzet is dat deze middelen in 2027 worden toegevoegd aan de middelen die beschikbaar komen vanuit het Sociaal Klimaat Fonds. Deze € 40 mln. maakt deel van de Nederlandse cofinanciering die nodig is om Europese middelen uit het Sociaal Klimaat Fonds te ontvangen.

Subsidies aan gemeenten	2022	2023	2024	2025	2026	2027
SPUK n.a.v. Iran-pakket					40	
SKP cofinanciering n.a.v. Iranpakket (voorzien, nog niet definitief)						40

Bedragen in mln. euro's

B. voor maatschappelijke sectoren

N.v.t.

4. Nagestreefde doeltreffendheid

TNO heeft onderzoek gedaan naar het effect van energiehulp⁵. TNO berekende dat het bezoek van energiefixers kan leiden tot ongeveer 12% energiebesparing per huishouden. TNO beoordeelt energiehulp als zeer effectief bij huishoudens in energiearmoede. Ook worden positieve effecten gemeten wat betreft verlaging van het medicijngebruik (astma, reuma) en verbetering van het sociaal welzijn.⁶ Gemeenten zien de energiehulp als transitiebegeleider in de energietransitie.⁷

Via diverse wegen worden gemeenten ondersteund om de middelen zo effectief mogelijk in te zetten. Het gaat onder andere om de volgende initiatieven:

- In de energiehulpsector zijn veel lokale initiatieven actief, waarvan TNO oordeelt dat dat heel effectief kan zijn. Om deze organisaties te laten groeien in professionaliteit en effectiviteit hebben de Energiebank en Fixbrigade het Actienetwerk Energiearmoede opgericht, en deze wordt gesubsidieerd door het Rijk.
- Milieu Centraal heeft het Energiehulpnetwerk opgericht om kennis en kunde te creëren hoe zo goed mogelijk met diverse doelgroepen in contact te komen en op maat te ondersteunen. Deze kennis wordt breed verspreid aan alle relevante organisaties.
- Een uitdaging voor gemeenten is het vinden van de doelgroep. Hiervoor zijn de belangrijke initiatieven de pilot in het kader van het Energienoodfonds, waarin ontvangers van het Noodfonds toestemming geven om benaderd te worden door gemeenten voor energiehulp, en het klimaatwerk van het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) is actief om binnen de ruimte van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) onderzoek te doen naar hoe gemeenten de doelgroep doelgericht kunnen benaderen.

Er is vanuit de SISA-verantwoording van gemeenten op de SPUK Aanpak Energiearmoede gezien hoeveel middelen in 2024 zijn uitgegeven (€ 129 mln.). Daarvan hebben in 2024:

- 210.000 huurwoningen en 130.000 koopwoningen fysieke maatregelen ontvangen.
- 225.000 huishoudens advies gekregen.

2024 is een jaar waarin de gemeenten op volle toeren draaiden en de aanloopeffecten zo goed als voorbij waren. Om de uitgaven in 2025 en verder in te schatten hebben we aangenomen dat in 2025 de uitvoering nog op volle kracht draait, en afbouwt in 2026 en 2027 omdat de budgetten opraken. Deze inschatting doen we ook op basis van

⁵ Verkenning energiebesparing door energiefixers

⁶ Effect energiehulp | TNO

⁷ Energiehulp als transitiebegeleider in aanpak energiearmoede

gesprekken met gemeenten en partijen in de sector en blijkt tevens uit de meegeleverde flitspeiling van gemeenten.

Vorig jaar is door TNO via enquête gepeild hoe gemeenten in de middelen stonden, en dat bevestigt dat beeld.⁸

De effectiviteit van de inzet wordt onderzocht door onder meer TNO en het Nationaal Energiearmoede Observatorium (NEO) en dit ondersteunt gemeenten en gemeenteraden om doelmatig met de middelen om te gaan. Uiteindelijk is het aan gemeenten om de middelen zo effectief mogelijk te besteden.

5. Nagestreefde doelmatigheid

De uitvoeringslast van de SPUK Aanpak Energiearmoede is laag. De gevraagde registratie van de uitgevoerde activiteiten is tot een minimum beperkt, zodat hier geen onnodige tijd aan wordt verspild. Gemeenten rapporteren via de SiSa-methode en daarmee loopt het mee in de jaarlijkse accountantscontrole daarvan. De aandacht van de gemeentelijke ambtenaren zal daarmee vooral gefocust zijn op het maken van impact bij huishoudens.

De middelen van de SPUK en het Sociaal Klimaatfonds worden via gemeenten ingezet. Het is een bewuste strategie om energiehulp niet via nationaal of provinciaal niveau te laten verlopen. De inzet van middelen via gemeenten is de meest effectieve inzet omdat lokale factoren heel belangrijk zijn voor de energiehulp. Dit gaat om: gebouwenmerken, sociale factoren in de wijk (denk bijvoorbeeld aan vertrouwen van bewoners, armoede en culturele diversiteit), de verhuurders of woningcorporaties, het warmtetransitieplan en de lokaal actieve organisaties zoals energiehulpdiensten. Ook kan een gemeente synergie bereiken met bijvoorbeeld het Nationaal Isolatieprogramma, of andere lokale initiatieven. Een nationaal programma kan niet dit maatwerk leveren dat nodig is om goed aan te sluiten, en zou daarmee minder doelmatig zijn.

Hetzelfde doel nastreven met minder middelen had minder effect opgeleverd. Gemeenten schalen hun maatregelenpakketten met de budgetten die er zijn. Dus kleinere budgetten betekent minder woningen, minder tijd per woning en/of minder maatregelen. 85% van de gemeenten geeft aan behoefte te hebben aan meer SPUK-middelen.⁹ Hetzelfde bereiken via bijvoorbeeld reclamecampagnes is niet goed mogelijk. Dit type campagnes wordt uiteraard ook ingezet, maar bereikt niet alle huishoudens, en levert geen maatwerk. Ook is het onwenselijk om bijvoorbeeld extra financiële prikkels te geven door bijvoorbeeld een hogere energiebelasting, om de prikkel tot verduurzaming te versterken. Dit zou energiearmoede juist versterken, en bewoners zonder veel handelingsperspectief extra raken.

Een hogere doelmatigheid door het vereisen van bepaalde targets, of limiteren van doelgroepen is niet mogelijk. In de uitvoeringspraktijk is het onhaalbaar om van bewoners inkomensgegevens te vragen en de energierekening. Dit zou een hoge uitvoeringslast meenemen, daarmee een aanzienlijk deel van het budget in bureaucratie laten uitgeven en tevens niet goed werken bij bewoners met een hoog wantrouwen richting overheden.

⁸ Jaarlijkse monitoring bij gemeenten over de uitvoering van energiearmoedebeleid
TNO-2026-16643.pdf

⁹ Jaarlijkse monitoring bij gemeenten over de uitvoering van energiearmoedebeleid
TNO-2026-16643.pdf

6. Evaluatieparagraaf

Om zicht te houden op de besteding en effecten van de middelen van Ondersteuning Energiearmoede worden een aantal acties uitgevoerd.

Jaarlijks rapporteren gemeenten via SiSa de bestedingen van de SPUK Aanpak Energiearmoede. Daarnaast voert TNO jaarlijks de monitor energiearmoede uit onder gemeenten via een enquête als verantwoordings- en leerinstrument.¹⁰

Er liep tot en met 2025 een Landelijk Onderzoekprogramma Energiearmoede geleid door TNO. In dit onderzoeksprogramma is onderzoek verricht naar de stand van de energiearmoede in Nederland, hoe ondersteuning in de praktijk eruit ziet, en om te bepalen wat de effectieve elementen zijn van energiehulp.¹¹ De resultaten worden zo goed mogelijk meegenomen in beleidsontwikkeling en worden bekend gemaakt bij gemeenten via onder meer het NPLV.

De opvolging van het Landelijk Onderzoekprogramma Energiearmoede is het Nationaal Energiearmoede Observatorium, geleid door de RvO, ondersteund door TNO. Het NEO zal een kennis en expertisecentrum zijn voor alle relevante organisaties betrokken bij Energiearmoede, en ook dit zal informatie op blijven leveren over hoe middelen voor energiearmoede goed kunnen worden ingezet. Hieronder valt ook de eerder genoemde jaarlijkse monitoring uitvoering energiearmoedebelief onder gemeenten.¹²

Een evaluatie van de SPUK Aanpak Energiearmoede wordt op dit moment opgestart en afgerond in 2027. Deze evaluatie wordt ook opgenomen op de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) van het thema Energietransitie en de gebouwde omgeving.

De monitoring en evaluatiecyclus van het onderwerp Energiehuis van het Sociaal Klimaatplan wordt op dit moment ontworpen. Vanuit de verordening van de Europese Commissie wordt uitgewerkt aan welke eisen de monitoring en evaluatie moet voldoen, en dit moet een heldere auditeerbare monitoring zijn.¹³

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
E. Boekholt-O'Sullivan

¹⁰ Energiehulp als transitiebegeleider in aanpak energiearmoede

¹¹ Overzicht onderzoeken: TNO-2025-R11107.pdf

¹² Jaarlijkse monitoring bij gemeenten over de uitvoering van energiearmoedebelief
TNO-2026-16643.pdf

¹³ Verordening - 2023/955 - EN - EUR-Lex