



ENERGIEARMOEDE: EEN RUIMTELIJK VERDELINGSVRAAGSTUK

In korte tijd heeft energiearmoede zich ontwikkeld tot een grote beleidsuitdaging in Nederland, maar toch bleek een gerichte aanpak van de energiecrisis onmogelijk. Kunnen een beter begrip en berekening van energiearmoede overheden helpen om beleid te voeren dat niet alleen efficiënter maar ook rechtvaardiger en duurzamer is?

Toen de gasprijzen in het najaar van 2021 razendsnel stegen, brak er paniek uit in de Nederlandse ministerraad. De koopkracht van huishoudens moest gestut worden, daar was men het over eens. Minister van Financiën Wopke Hoekstra haastte zich te benadrukken dat eventuele compensatie wel “slim” moest zijn en “gericht op die mensen voor wie het probleem straks het grootste is”. Toch gebeurde dit niet: er werd kort hierop een generieke belastingverlaging voor elektriciteit van ruim drie miljard euro aangekondigd.

Om alsnog te voldoen aan gedane beloftes reserveerde het kabinet 150 miljoen euro voor een “gerichte aanpak van energiearmoede”, een bedrag dat een halfjaar later werd verdubbeld. De gelden, bedoeld voor kleinschalige renovaties, werden verdeeld over de Nederlandse gemeenten op basis van een inschatting van de omvang van energiearmoede. Deze investeringen waren een stuk doelmatiger en effectiever: ze kwamen in grotere mate terecht bij huishoudens die door het ijs dreigden te zakken, en in tegenstelling tot generieke belastingverlagingen (de facto subsidiëring van verbruik) bleef de prikkel voor rijke huishoudens

om hun koophuis te verduurzamen intact. Daarnaast hebben generieke belastingverlagingen een inflatoire en regressieve werking: rijke huishoudens verbruiken meer energie en vangen dus meer belastingvoordeel.

Winnaars en verliezers

Deze discussie illustreert een duidelijke trend: de energietransitie wordt in toenemende mate gezien als een grote maatschappelijke omwenteling met winnaars én verliezers. Niet alleen in Den Haag, maar juist ook op Europees niveau, waar het ‘Sociale Klimaatfonds’ – dat er na enig oponthoud echt lijkt te gaan komen – bestemd is om de gevolgen van de klimaattransitie voor kwetsbare huishoudens te dempen. Hoe de verdeling van deze 59 miljard euro op rechtvaardige wijze gemaakt wordt, blijft echter de hamvraag. De gevolgen van de klimaattransitie worden namelijk niet alleen gevoeld in de hoogte van de energierekening, maar ook bijvoorbeeld in de verschuiving van werkgelegenheid en de blootstelling aan extreme weersomstandigheden. De complexe aard van de klimaattransitie als verdelingsvraagstuk vraagt in die

zin om een herijking van de sociale zekerheid.

Toch gebruiken overheden graag relatief eenvoudige statistieken om verdeling te onderbouwen, wat voor- en nadelen heeft. Hoog tijd dus om het maatschappelijke probleem van energiearmoede nader te introduceren, de becijfering hiervan uit te leggen, en te bespreken wat de meerwaarde en tekortkomingen van verdeelsleutels binnen een gericht transitiebeleid zijn.

Becijfering energiearmoede

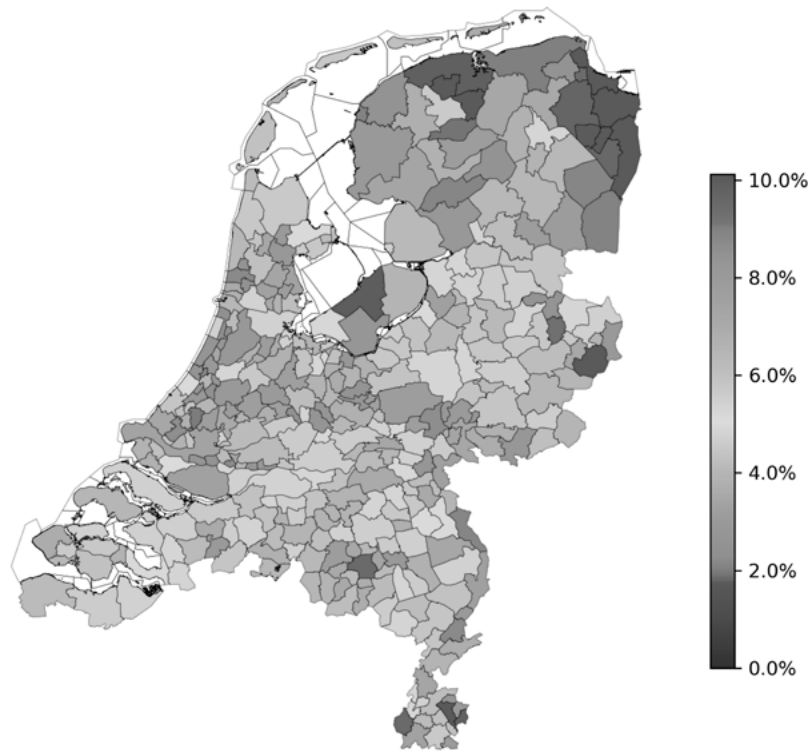
Energiearmoede wordt sinds het toonaangevende werk van Brenda Boardman doorgaans gedefinieerd als het niet in staat zijn om de energierekening te kunnen betalen vanwege beperkte financiële middelen, een energie-inefficiënte woning en/of hoge prijzen. Terwijl te hoge energielasten kunnen leiden tot schuldenproblematiek, zorgt een inadequate temperatuurhuishouding voor vocht, tocht en schimmel in de woning, daarmee gepaard gaande fysieke en mentale gezondheidsproblemen, en uiteindelijk ook sociale isolatie en verminderde prestaties op school en werk.

Boardman stelde voor een huishouden als energiearm te classificeren als het meer dan 10% van het besteedbaar inkomen kwijt is aan energielasten, wat destijds overeenkwam met twee keer de Britse mediane 'energiequote' van 5%. Deze indicator is in de afgelopen decennia vaak gebruikt, maar wordt ook bekritiseerd omdat de drempelwaarde arbitrair en context-specifiek is. Ook worden hoge inkomensgroepen met hoge lasten meegenomen en beïnvloedt prijsvolatiliteit op de energiemarkt de uitkomsten sterk. In 2011 berekende de Financial Times dat wijlen Queen Elizabeth II zich op het randje van energiearmoede bevond, omdat het verwarmen van paleizen haar bijna 10% van haar koninklijke toelage kostte.

De energietransitie is een maatschappelijke omwenteling met winnaars én verliezers

Econoom John Hills introduceerde daarom op verzoek van de Britse overheid een nieuwe methode, namelijk de 'Low Income High Cost' (LIHC). Deze methode classificeert huishoudens als energiearm indien zij na aftrek van woon- en energielasten uitkomen onder de armoedegrens en hun energielasten hoger zijn dan de mediaan. De voornaamste kritiek op deze methode is juist dat het door de relatieve insteek vrijwel onmogelijk is om energiearmoede uit te bannen, want als elk huis verduurzaamd wordt en hierdoor het totale verbruik omlaaggaat, daalt ook de mediaan mee. Afgelopen jaar werd een nieuwe indicator ingevoerd ('Low Income Low Energy Efficiency', LILEE). Deze classificeert huishoudens als energiearm als zij na aftrek van woon- en energielasten uitkomen onder de armoedegrens en de kwaliteit van hun woning te wensen overlaat (energielabel D of slechter). Het Nederlandse onderzoeksinstituut TNO gebruikte een combinatie van LIHC en LILEE om energiearmoede in Nederland te berekenen (zie figuur). Ze kwamen uit op 550.000 huishoudens in energiearmoede, zo'n 7% van het totaal.

De beleidsdiscussie rondom (de becijfering van) energiearmoede staat niet stil. Zo heeft de Europese Commissie onderzoekers verenigd in de Energy Poverty Advisory Hub (EPAH), die lidstaten helpt met varianten op de bovengenoemde indicatoren. De vergelijking tussen Europese landen wordt vooralsnog gemaakt op basis van geëquivalenteerde uitkomsten, maar naar verwachting



TNO-berekening van omvang energiearmoede in Nederlandse gemeenten (Mulder et al., 2021)

zal dit in de komende jaren ook met grootschalige datasets gedaan worden. In mijn onderzoek focus ik mij op de zogeheten energiearmoedekloof: de vermindering in energielasten die nodig is om een energiearm huishouden niet meer als energiearm te classificeren. Door inachtneming van de energiearmoedekloof wordt zowel de diepte van de problematiek als de verschillen tussen huishoudens in energiearmoede inzichtelijk. Op die manier kunnen beleidsevaluaties grondiger en gedetailleerder gebeuren, en kunnen middelen gericht worden ingezet.

Daarnaast zeggen alle opgetelde energiearmoedekloven van Nederlandse huishoudens samen ook iets over de zogeheten 'sociale kosten' van het probleem. Ze kunnen als onderlegger dienen voor een gericht compensatiepakket dat qua omvang in het niet valt bij de miljarden aan crisispakketten voor koopkracht die deze herfst zijn aangekondigd in Nederland en Duitsland. Zoals eerder beschreven is dit naast goedkoper ook duurzamer, progressiever en prudenter (minder inflatiedruk). Toch klinkt er ook kritiek: draaft men zo door in geïndividualiseerd en technocratisch efficiëntie-denken?

Individualisering of maatwerk?

Regelmatig uiten publicisten kritiek op de term energiearmoede. Het zou een vorm van 'armoede-taylorisme' vertegenwoordigen, waarbij armoede wordt opgedeeld in behapbare deelproblemen met specifieke kenmerken. Dit zou afbreuk doen aan universele bestaanszekerheid en afleiden van het structurele armoedeprobleem. Het zijn terechte zorgen, zeker omdat de besparingscampagne van afgelopen winter ('Zet ook de knop om') doet denken aan milieucampagnes van vroeger ('Een beter milieu begint bij jezelf'). Het zal nog even duren voordat de Rijksvoorlichtingsdienst het buiten de eigen verantwoordelijkheid zoekt ('Jij hebt recht op dubbel glas, eis het van je verhuurder').

Toch is maatwerk in de energietransitie alleen mogelijk wanneer we het probleem op microniveau kennen. Door de blik te verruimen van inkomen alleen naar woningkwaliteit en andere huishoudenkenmerken ontstaat een breder zicht op deze situatie, wat het belang van de eerder beschreven indicatoren benadrukt.

Er is nu eenmaal een verschil tussen een tochtige woning en een energieneutraal huis. Net zoals het uitmaakt of hier een alleenstaande professional van dertig of een eenoudergezin met grote energiebehoefte woonachtig is. Voor de één stellen de hoge energieprijzen niet zoveel voor, terwijl het eenoudergezin mogelijk ernstige gezondheidsgevolgen ervaart doordat de kachel niet aan kan. De erkenning van deze verschillen is een eerste stap om de door velen gewenste 'rechtvaardige transitie' vorm te geven.

Als overheden of woningcorporaties inzicht krijgen in de specifieke kwetsbaarheid die ontstaat tijdens een energiecrisis, kunnen ze beleid gericht vormgeven. Voor de corporatie betekent dit bijvoorbeeld een renovatiestrategie die niet alleen uitgaat van financiële en technische efficiëntie, maar ook van de sociale component. Huishoudens die kampen met energiearmoede kunnen dan eerder op structurele woningverbetering rekenen, waardoor de koe bij de horens wordt gevat. De overheid kan in de tussentijd zorgen dat accijnsverhogingen op fossiele brandstoffen geen desastreus effect hebben op huishoudens die al met energiearmoede kampen.

De erkenning van verschillen is een eerste stap om de door velen gewenste 'rechtvaardige transitie' vorm te geven

Een voorbeeld van gerichte overheidsaanpak is de Britse *Warm Home Discount*. Dit is een korting van 150 pond op de energierekening, die door datakoppeling van verschillende ministeries automatisch wordt toegekend aan specifieke groepen in slechte woningen. De bescheiden omvang van de korting en de kleine groep die ervoor in aanmerking komt mag in een toekomstige hervorming worden heroverwogen, maar het achterliggende idee is helder: de erkenning van energie als basisbehoefte door het garanderen van een bepaalde hoeveelheid energie aan kwetsbare huishoudens, zonder de prikkel tot energiebesparing helemaal weg te nemen.

Denk vervolgens nog eens terug aan de Nederlandse benadering. Miljarden aan generieke belastingverlaging en vervolgens 300 miljoen over de schutting gooien van gemeenten, die niet over de juiste data beschikken en allemaal zelf het wiel opnieuw moeten uitvinden. Hoeveel van de 150 miljoen zal komend jaar zijn uitgegeven aan hen voor wie het geld bedoeld was?

Voorkomen van minoritarisme

De inzet van energiearmoede-statistieken als prioriteringsinstrument, om gerichte inzet van schaarse middelen te staven, kan op die manier worden gerechtvaardigd. De grote aandacht voor het concept in het afgelopen jaar kan ondanks de trieste aanleiding dus een geluk bij een ongeluk blijken. Hoge energieprijzen dwongen overheden om over de schouder te kijken, en het nadenken over compensatie van 'achterblijvers' kan nog eens van pas komen aan de vooravond van de grote klimaattransitie.

Tegelijkertijd openbaart dit ook een risico: de klimaattransitie is niet alleen breder dan de energierekening, maar ook binnen de energiecrisis wordt de pijn breder gevoeld dan alleen de groepen die met energiearmoede kampen. Energiearmoedestatistieken heilig verklaren en in grote mate inzetten als sturingsinstrument kan ervoor zorgen dat groepen die net boven de drempelwaarden uitkomen buiten de boot vallen. Dit 'minoritarisme', het primaat

van een kleine groep over andere (tevens achtergestelde) groepen, kan voorkomen worden door een ruimere blik.

Daarom is het belangrijk om naast de winnaars en verliezers van de energietransitie juist ook oog te hebben voor subtoppers en huishoudens in de degradatiezone. Energiearmoedestatistieken zijn bruikbaar, maar alleen in een bredere herijking van de sociale zekerheid. Nu de koopkrachtplaatjes langzaam uit de mode geraken kunnen de modelleers van het Centraal Planbureau dus aan de slag met een nieuwe puzzel: de verdelingseffecten van de energietransitie.

Literatuurselectie

- Boardman, B. (1991). *Fuel Poverty: From Cold Homes to Affordable Warmth*. Pinter Pub Limited.
- Charlier, D., & Legendre, B. (2021). Fuel poverty in industrialized countries: Definition, measures and policy implications a review. *Energy* 236, 121557.
- Croon, T.M., Hoekstra, J.S.C.M., Elsinga, M.G., Dalla Longa, F, Mulder, P. (2022) *Mind the Gap: The Use of Poverty Gap Indices to Quantify Energy Poverty in the Netherlands [Working Paper]*.
- Liddell, C., & Morris, C. (2010). Fuel poverty and human health: A review of recent evidence. *Energy Policy* 38, nr. 6, pp. 2987-2997.
- 's Jongers, T. (2022) De term 'energiearmoede' verhuult het werkelijke probleem: structurele armoede. *De Correspondent*.
- Mulder, P., Dalla Longa, F. & Straver, K. (2021) *De Feiten over Energiearmoede in Nederland*. TNO.

Tijn Croon (t.m.croon@tudelft.nl) werkt aan zijn promotieonderzoek over gericht sociaal beleid in de energietransitie aan de TU Delft binnen het Europese onderzoeksconsortium RE-DWELL.