

Vijf aanbevelingen om klimaat- en inkomensbeleid samen te laten gaan

Het kabinet denkt na over de verlenging van het energieprijzplafond om huishoudens te beschermen tegen hoge energieprijzen. Tegelijkertijd wordt er met het oog op de klimaatdoelen ook een minimumprijs voor gas overwogen. Wat zijn de effecten van beide maatregelen op financieel kwetsbare huishoudens, en hoe kunnen het klimaat- en inkomensbeleid samengaan?

IN HET KORT

- Het prijsplafond werkt vooral goed als doelgroepgerichte verzekering voor extreme prijzen, minder als koopkrachtinstrument.
- Verduurzaming van woningen vermindert de CO₂-uitstoot, maar is niet altijd genoeg om financiële kwetsbaarheid te voorkomen.
- Een minimumprijs voor gas, met een terugsluis van opbrengsten naar lage inkomens, brengt de klimaatdoelen dichterbij.

FRANK VAN HOENSELAAR

Econoom bij De Nederlandsche Bank (DNB)

BAS HEERMA VAN VOSS

Econoom bij DNB en promovendus aan de Radboud Universiteit

Jarenlang was het in Den Haag gemeengoed dat koopkrachtbeleid niet via de energierekening diende te lopen. De extreme energieprijzen die volgden op de Russische invasie in Oekraïne maakten een einde aan deze beleidswijsheid. In 2023 geldt er een prijsplafond voor gas en elektriciteit. Maar niet alleen te hoge, ook te lage energieprijzen worden als onaanvaardbaar beschouwd. Prijsprikkels dragen namelijk bij aan het behalen van de klimaatdoelen – en onder druk van de hoge prijzen hebben we het afgelopen jaar massaal energie bespaard. In het recent uitgekomen Interdepartementaal Beleidsonderzoek Klimaat (Rijksoverheid, 2023) adviseren ambtenaren daarom tot de invoering van een minimumprijs voor gas.

Het kabinet buigt zich nu gelijktijdig over zowel het prijsplafond als de minimumprijs, en de beleidskeuzes kunnen al binnenkort bij de besluitvorming dit voorjaar relevant zijn. Bij het formuleren van dit energieprijzbeleid is het van belang om de impact op financieel kwetsbare huishoudens af te wegen tegen de effecten op de klimaatdoelen. Met welke keuzes kan het kabinet recht doen aan de doelen vanuit beide beleidsdomeinen? Wij doen vijf aanbevelingen op basis van berekeningen met CBS microdata.

1. Gebruik het prijsplafond als gerichte verzekering tegen extreme prijzen, niet als een vast koopkrachtinstrument

Het prijsplafond is vorig jaar tot stand gekomen 'onder stoom en kokend water'. Een veel gehoorde kritiek is dat het onvoldoende gericht is: ook huishoudens die dit niet nodig hebben worden gecompenseerd. Hiermee wordt er een onnodig groot beroep gedaan op de belastingbetaler, en wordt de verduurzamingsprikkel ten dele weggenomen.

Positief aan het prijsplafond is daarentegen dat het tot op zekere hoogte kan voorkomen dat huishoudens financieel kwetsbaar worden. Uit onze analyse op basis van CBS microdata naar financiële kwetsbaarheid van huishoudens, zie kader 1, blijkt dat het prijsplafond een groot deel van de pijn kan wegnemen, maar dat het de effecten van de gestegen prijzen niet volledig dempt. Dit is logisch, omdat de prijzen tot waar het prijsplafond afdekt aanzienlijk hoger liggen dan de gemiddelde energieprijzen uit het verleden.

Bij het prijsniveau van 2022 (2,30 euro per kuub gas, 0,54 euro per kilowattuur elektriciteit), zonder aanvullend beleid en bij een gelijkblijvend energieverbruik, waren er ongeveer 1.050.000 huishoudens (dertien procent) financieel kwetsbaar geweest. In dat scenario zou het prijsplafond tot een reductie van 310.000 kwetsbare huishoudens hebben geleid. De gemiddelde jaarlijkse energierekening voor alle huishoudens was dan met zo'n 1.200 euro gedaald.

Bij nóg hogere energieprijzen was het prijsplafond effectiever geweest. Als de energieprijzen dit jaar waren uitgekomen op anderhalf keer die van 2022, dan had het prijsplafond gezorgd voor een reductie van 610.000 kwetsbare huishoudens. Dit duidt op de kracht van het prijsplafond als een 'verzekering' tegen hogere prijzen, zie figuur 1.

Het huidige prijsplafond heeft dus voor- en nadelen. Het is een duur koopkrachtinstrument om de meest kwetsbare huishoudens te bereiken. De kosten van het prijsplafond zouden bij het prijsniveau van 2022 en het verbruik van 2020 ongeveer 8,5 miljard euro geweest zijn. Tegelijkertijd heeft het huidige prijsplafond als voordeel ten opzichte van het reguliere koopkrachtbeleid dat het ook aansluit op de grote verschillen in energie-uitgaven binnen de groep van kwetsbare huishoudens. Sommige huishoudens worden bij extreme energieprijzen immers zwaarder getroffen dan andere, vanwege de verschillen in energielabel, type energiecontract, gezinssamenstelling of gezondheid. Hoewel



een prijsplafond duur uitpakt als koopkrachtinstrument, is een gericht prijsplafond als verzekering voor lage inkomens tegen extreme prijzen dus wel te rechtvaardigen. De vraag is dan: hoe komen we tot een gericht prijsplafond?

2. Als een sociaal tarief onhaalbaar blijkt, kan een verlaging van de verbruikshoeveelheden het prijsplafond gericht maken

Als er ook in 2024 een prijsplafond nodig blijkt, is het verstandig om het plafond 'gericht' te maken. Het kabinet overweegt dat ook. Een inkomensafhankelijk plafond, – ook wel een sociaal tarief genoemd – kan dezelfde doelen vele malen efficiënter behalen. Het is op dit moment echter onzeker of een dergelijk plafond uitvoerbaar is.

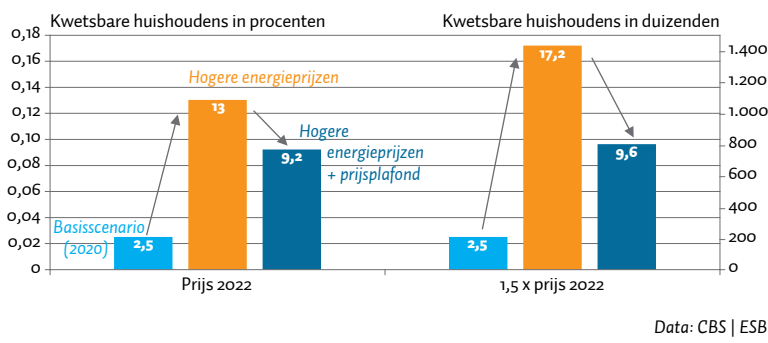
Mocht een inkomensafhankelijk plafond niet haalbaar blijken, dan zijn er twee knoppen waaraan er relatief eenvoudig gedraaid kan worden om het huidige prijsplafond gericht te laten werken. Ten eerste het energiegebruik dat onder het prijsplafond valt (plafondvolume), en ten tweede de hoogte van de compensatie (plafondprijzen). Maar welke optie is het meest effectief in het terugdringen van financiële kwetsbaarheid?

Zowel vanuit klimaatperspectief als vanuit inkomensbeleid heeft het verlagen van het plafondvolume de voorkeur. Omdat het marginale gebruik scherper geprijsd wordt als het plafondvolume naar beneden wordt bijgesteld, biedt deze ingreep een sterkere prikkel tot energiebesparing en verduurzaming. Daarnaast sluit een lager plafondvolume beter aan bij de doelgroep: lage inkomens hebben, gemiddeld genomen, een lager energieverbruik dan het gemiddelde van alle huishoudens. Zij zijn dus vaker al geholpen met een lager plafondvolume. Dit beeld wordt bevestigd door de cijfers gepresenteerd in tabel 1. Daarin wordt het huidige prijsplafond afgezet tegen een halvering van de plafondvolumes, en een verhoging van de plafondprijzen naar 1,90 euro per kuub gas en 0,50 euro per kWh elektriciteit. Tabel 1 toont dat per bestede euro een halvering van het plafondvolume ongeveer vijftien procent effectiever is in het beperken van het aantal kwetsbare huishoudens dan een verhoging van de plafondprijzen.

Een versoberd plafond kan bovendien samengaan met een vangnetregeling voor schrijnende gevallen – bijvoor-

Gevolgen hogere energieprijzen en prijsplafond op de kwetsbaarheid van huishoudens

FIGUUR 1



Effecten en kosten van vormgevingen van het prijsplafond, afgezet tegen energieprijzen 2022

TABEL 1

Scenario	Energieprijzen (kuub gas, kWh elektriciteit)	Effect aantal kwetsbare huishoudens	Effect overheidsuitgaven
Prijsplafond 2023	€1,45 tot 1.200 kuub, €0,40 tot 2.900 kWh	-310.000	€8,5 miljard
Prijsplafond, halvering plafondvolumes	€1,45 tot 6.00 kuub, €0,40 tot 1.450 kWh	-220.000	€5,1 miljard
Prijsplafond, verhoging prijzen	€1,90 tot 1.200 kuub, €0,50 tot 2.900 kWh	-130.000	€3,5 miljard

Data: CBS | ESB

Wie is er kwetsbaar voor energieprijsstijgingen?

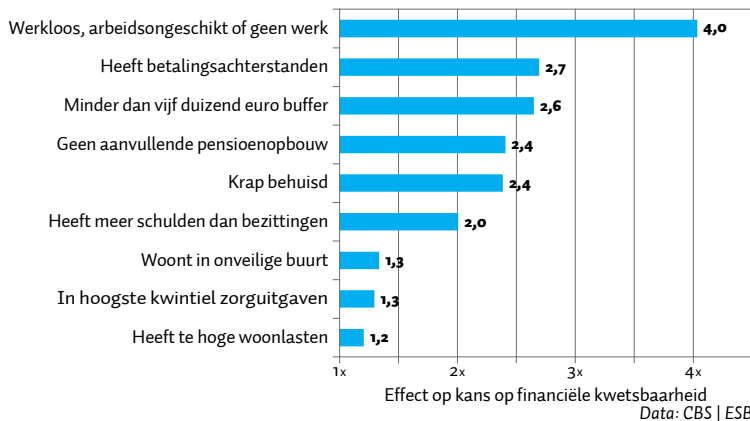
KADER 1

Doel van het prijsplafond is om de effecten van de gestegen energieprijzen op de koopkracht tegen te gaan, met het oog op huishoudens die anders in de betalingsproblemen zouden kunnen komen. In dit artikel worden huishoudens conform Schotten et al. (2023) beschouwd als financieel kwetsbaar voor energieprijsstijgingen als zij ten eerste energie-uitgaven hebben van meer dan acht procent van het huishoudensinkomen, ten tweede weinig vermogen hebben (minder dan 12.450 euro), en ten derde

een besteedbaar inkomen hebben tot 120 procent van de armoedegrens. Er doen ook andere definities de ronde (Mulder et al., 2023), maar er is geen consensus. De hier gekozen definitie leent zich goed voor het evalueren van beleidsinstrumenten zoals het prijsplafond. Daarbij gaan we telkens uit van gelijkblijvend beleid. Zie voor scenario's waarin ander compenserend beleid is meegenomen Schulenberg en Vlekke (2022).

Stapeling van kwetsbaarheden bij door energieprijsstijging financieel kwetsbare huishoudens

FIGUUR 2



zoveel mogelijk op individuele basis bekeken worden, maar dit vraagt veel van de uitvoerders van een dergelijke regeling, zeker als deze een grote groep moet helpen. Ook moet er bij een beperkter plafond gekeken worden naar andere instrumenten om de koopkrachteffecten van gestegen prijzen op lagere inkomens te dempen. Wat zijn de uitgangspunten voor dit koopkrachtbeleid?

3. Richt koopkrachtbeleid op groepen die op meerdere terreinen kwetsbaar zijn

De groep huishoudens die financieel kwetsbaar zijn voor energieprijsstijgingen, heeft veelal ook andere kwetsbaarheden en problemen. Zo heeft deze groep meer dan tweeneenhalf keer zo vaak een problematische schuld – en ook vier keer zo vaak geen werk. Ook is deze groep vaker te krap behuist, bouwt ze bijna twee keer zo vaak geen pensioen op, en woont ze vaker in een onveilige buurt. Zie figuur 2 voor de samenhang tussen de kwetsbaarheden van Nederlandse huishoudens. Uit eerdere studies (Mulder et al., 2023; Schotten et al., 2023) weten we ook dat in deze groep huurders sterk oververtegenwoordigd zijn. Huurders hebben bovendien vaak minder mogelijkheden om hun energieverbruik te verlagen.

De overlap in kwetsbaarheden, zoals weergegeven in figuur 1, laat zien dat de doelgroep van het prijsplafond veelal dezelfde doelgroep is als die van het 'reguliere' inkomensbeleid. Dit betekent dat er corporaties, schuldhulpverlening en 'traditionele' koopkrachtinstrumenten nodig zijn voor een evenwichtige oplossing. Deze traditionele instrumenten kunnen de getroffen groep veelal efficiënter bereiken dan dat het energieprijsplafond dat kan.

4. Versnelde verduurzaming van woningen van kwetsbare huishoudens is verstandig, maar niet in alle gevallen voldoende

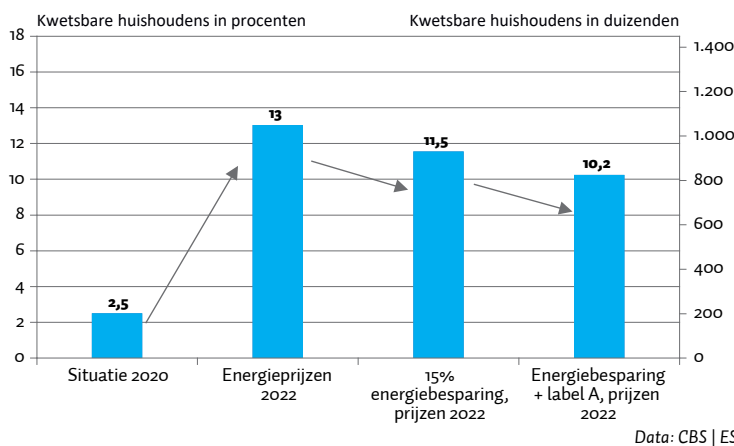
Het versneld verduurzamen van woningen wordt door het kabinet terecht gezien als 'een win-win' tussen klimaat- en inkomensbeleid. Hierdoor gaan zowel de energiekosten als de uitstoot van CO₂ omlaag. Dit geldt in het bijzonder als de woningen van kwetsbare groepen met voorrang kunnen worden verduurzaamd. Wat zijn de effecten die we hiervan kunnen verwachten op financiële kwetsbaarheid?

Veel mensen hebben in 2022 energie bespaard. Een groot deel van de huishoudens draaide de thermostaat lager en douchte korter. Een kleiner maar eveneens toegenomen deel investeerde in isolatie en warmtepompen (Schotten et al., 2023). Gecorrigeerd voor de gemiddelde buitentemperatuur, lag het verbruik van gas gemiddeld vijftien procent lager (CBS, 2023). Deze energiebesparingen hebben geleid tot een kleiner aantal huishoudens dat financieel kwetsbaar is. Als we ervan uitgaan dat alle huishoudens in gelijke mate energie hebben bespaard – en in gelijke mate op zowel gas als elektriciteit – dan neemt het aantal kwetsbare huishoudens met zo'n 120.000 af door alleen deze energiebesparingen – zie figuur 3. Dit is waarschijnlijk een onderschatting van het daadwerkelijke effect van de besparingen, omdat we weten dat huishoudens met een hogere energierekening meer bespaard hebben (Schotten et al., 2023).

Verdere verduurzaming van de huizenvoorraad is een verstandige volgende stap. Dit moet hoe dan ook bij het behalen

Effecten van prijzen, gedrag en verduurzaming op het aantal financieel kwetsbare huishoudens

FIGUUR 3



Effecten en kosten van verschillende minimumprijzen, afgezet tegen scenario energieprijzen 2020

TABEL 2

Scenario	Energieprijzen (kuub gas, kWh elektriciteit)	Effect aantal kwetsbare huishoudens	Effect overheidsinkomsten
Minimumprijs gas laag	€1,00 per kuub	+120.000	€1,9 miljard
Minimumprijs gas hoog	€1,50 per kuub	+370.000	€6,4 miljard

Data: CBS | ESB

beeld waar de medische omstandigheden ertoe leiden dat het energieverbruik van een huishouden ver uitkomt boven het gemiddelde. Bij extreme prijzen die een prijsplafond rechtvaardigen, is een vangnetregeling echter in alle gevallen nodig – want hoe genereus het prijsplafond ook wordt ingericht, er zullen altijd huishoudens zijn die zonder eigen schuld vastzitten aan een hoger verbruik dan wordt vergoed. Naarmate de vangnetregeling een groter deel van de doelgroep dekt, kunnen de kosten van het prijsplafond afnemen.

Hier speelt echter een afrijsel tussen een uitvoerbare en een doelmatige vangnetregeling: voor een optimaal effect moet de nood bij de huishoudens die zich aanmelden

van de klimaatdoelen. Bovendien zijn de effecten van een dergelijke verduurzaming structureel, en daarmee al snel goedkoper dan een doorlopende compensatie. Echter, de te behalen reductie van financiële kwetsbaarheid is niet erg groot. Aan de hand van een inschatting hoeveel er bespaard kan worden met verbeteringen in energielabels (Groot, 2023), hebben we berekend wat verduurzaming voor het aantal financieel kwetsbare huishoudens zou betekenen. Zelfs als alle huishoudens tot label A verduurzaamd worden, dan betekent dit een extra vermindering van 100.000 financieel kwetsbare huishoudens. Wel dempt dit samen met de energiebesparing de energierekening met bijna 1200 euro per jaar. Deze effecten betekent dat er structureel voor minder huishoudens hulp nodig is bij extreme energieprijzen, en dat huishoudens die financieel kwetsbaar blijven veelal met minder hulp toekunnen. Hoewel spoedige verduurzaming noodzakelijk is, zijn inkomensproblemen dus wel structureel te verminderen, maar niet volledig te verhelpen met verduurzaming alleen. Dit komt ook deels doordat veel kwetsbare huishoudens bij woningcorporaties huren, waar de energiezuinigheid van woningen al relatief hoog is.

5. Voer een beperkte minimumprijs in, met compensatie voor kwetsbare groepen

Energieprijsprikkels werken om de verduurzaming van huizen te versnellen, zo bleek afgelopen jaar eens te meer (Schotten et al., 2023). Het IBO Klimaat bevat dan ook voorstellen aangaande een minimumprijs voor gas via de energiebelasting (Rijksoverheid, 2023). Een minimumprijs geeft zekerheid aan investeerders in verduurzaming – zoals verhuurders en woningeigenaren – over het rendement van hun investeringen. Uit de begeleidende analyse van CE Delft blijkt dat vrijwel alle woningen rendabel verduurzaamd kunnen worden bij een gasprijs van 1,50 euro per kuub. Bij een prijs van 1,00 euro neemt het aantal rendabel te verduurzamen woningen toe met 800.000, ten opzichte van het prijsniveau van 2020. Daarom richten we ons hier alleen op de eerste twee niveaus, 1,00 en 1,50 euro. Die zetten we af tegen de prijsniveaus van 2020, niet van 2022 – omdat een minimumprijs geen effect heeft in een scenario met hoge prijzen.

Een minimumprijs van 1,50 euro betekent ongeveer een verdubbeling van het prijsniveau van 2020. Het aantal financieel kwetsbare huishoudens neemt daarmee fors toe: met een toename van 370.000 kwetsbare huishoudens verdrievoudigt bijna de problematiek in dat scenario. Als er wordt gekozen voor een minimumprijs van 1,00 euro is de toename in het aantal kwetsbare huishoudens met 120.000 huishoudens een stuk beperkter. Aangezien deze maatregel – mochten de energieprijzen weer tot dit niveau zakken – leidt tot hogere inkomsten voor de staat uit de energiebelasting op gas, is er ruimte voor compensatie. Die compensatie kan bij de prijsniveaus van de minimumprijzen worden vormgegeven via het reguliere koopkrachtinstrumentarium – zoals in de derde sectie van dit artikel geschetst, is er een aanzienlijke overlap tussen de groep financieel kwetsbaren voor energieprijsstijgingen en groepen zoals huurders, problematische schuldenaars, en dergelijke. Als met compenserend beleid de koopkrachteffecten voor de laagste inkomens beperkt kunnen worden gehouden, dan kan een minimumprijs forse positieve klimaateffecten realiseren.

Conclusies

Een betere combinatie van inkomens- en klimaatbeleid dan in 2023 is goed voorstelbaar. Een gerichter prijsplafond dat werkt als verzekering, spoedige verduurzaming van woningen van financieel kwetsbare huishoudens, inkomensbeleid op basis van kenmerken van de doelgroep en een zorgvuldig gekozen minimumprijs, kunnen daaraan bijdragen. Tegelijkertijd blijft er een afruil bestaan tussen de doelen van inkomensbeleid en klimaatbeleid.

Een dergelijke afruil doet zich bijvoorbeeld voor bij het vaststellen van een minimumprijs voor gas. Hoe hoger deze minimumprijs, des te sterker het klimaateffect, maar ook hoe meer het wringt dat compensatie voor een minimumprijs alleen generiek kan worden vormgegeven. Dit betekent dat huishoudens in de onderste inkomensgroepen met een slecht geïsoleerde woning relatief meer last hebben van een minimumprijs. Bovendien gaat het binnen die groep vaak om huurders, en ook om woningeigenaren met beperkte middelen. Het perspectief op verduurzaming is voor die groep dus beperkt. Anderzijds – zoals het IBO Klimaat terecht constateert – is het laaghangende fruit binnen het klimaatbeleid al grotendeels geplukt. De overgebleven maatregelen die de klimaatdoelstellingen substantieel dichterbij kunnen brengen hebben alle hun nadelen. Verder uitstellen van klimaatmaatregelen die toch ooit getroffen moeten worden, maakt deze niet minder pijnlijk en betekent dat de compensatie langer loopt.

Een andere uitruil betreft die tussen de gerichtheid en effectiviteit van het prijsplafond. Enerzijds beperkt een te ruim prijsplafond de prikkels voor klimaatbeleid, en biedt risico's op overcompensatie en onbeheersbaarheid van de overheidsfinanciën. Anderzijds bestaat de wens om effecten van extreme energieprijzen op te vangen voor lage inkomens. Deze uitruil is veel scherper, zo lang een inkomensgericht prijsplafond onuitvoerbaar blijft. Wel zijn er verzachtende maatregelen denkbaar. Een goed uitgewerkte vangnetregeling, waarbij er op basis van maatwerk wordt gekeken naar schrijnende gevallen, is ingewikkeld om uit te voeren maar kan wel de spanning tussen gerichtheid en effectiviteit doen afnemen.

De spanning tussen de doelen van klimaatbeleid en inkomensbeleid kan niet volledig worden weggenomen, en de voorliggende besluiten zijn daarom bij uitstek politieke afwegingen tussen verschillende belangen. Dit neemt niet weg dat er een flinke winst valt te behalen ten opzichte van het huidige energieprijzbeleid. Daarbij is er nu meer tijd dan vorig jaar om ook de langetermijneffecten op inkomensverdeling, klimaat en overheidsfinanciën mee te wegen.

Literatuur

- CBS (2023) *Aardgasverbruik woningen 2022: Voorlopige cijfers*. CBS Bericht, 13 februari.
- Groot, S. (2023) *Energiecrisis maakt energiezuinige woning nog aantrekkelijker*. Rabobank Bericht, 20 januari.
- Mulder, P, A. Batenburg en F. Dalla Longa (2023) *Energiearmoede in Nederland 2022*. TNO Rapport, januari.
- Rijksoverheid (2023) *Scherpe doelen, scherpe keuzes*. Rapport, maart. Te vinden op www.tweedekamer.nl.
- Schotten, G., G. Brouwer, B. Heerma van Voss en F. van Hoenselaar (2023) *Isoleren en compenseren*. DNB Analyse, 14 februari.
- Schulenberg, R. en M. Vlekke (2022) *Stresstest kosten van levensonderhoud*. CPB Beleidsanalyse, juni.