

Zowel verduurzaming als inkomenssteun nodig om energiekosten te drukken

Hoewel de energieprijzen de laatste maanden sterk zijn gedaald, blijven ze naar verwachting structureel hoger en volatieler dan in de periode vóór 2021. Het kabinet wil huishoudens beschermen tegen hoge energiekosten. De meest effectieve manier huishoudens te beschermen is het voeren van inkomensafhankelijk energiebeleid.

IN HET KORT

- Het kabinet zoekt naar alternatieven voor het prijsplafond om gericht hoge energiekosten tegen te gaan.
- Bovenmodale inkomens zijn zelden kwetsbaar voor hoge energieprijzen, ook met een slecht geïsoleerde huur- of koopwoning.
- Lagere inkomens zijn vaak kwetsbaar voor hoge energieprijzen, vooral maar niet alleen bij een slecht geïsoleerde woning.

ANIKA BATENBURG

Onderzoeker bij TNO

FRANCESCO DALLA LONGA

Onderzoeker bij TNO

PETER MULDER

Onderzoeker bij TNO en universitair hoofddocent aan de Universiteit Utrecht

Het kabinet wil hoge energiekosten bestrijden door gerichte ondersteuning van kwetsbare huishoudens met lage inkomens in energetisch slechte woningen (Tweede Kamer, 2023a). Er wordt bovendien gezocht naar manieren om generieke compensatiemaatregelen af te bouwen ten faveure van gerichte maatregelen (Tweede Kamer, 2023b; 2023c).

Qua inkomenssteun overweegt het kabinet een impliciete energietoeslag via verhoging van de zorgtoeslag en het verruimen van de huurtoeslag. Het afgelopen jaar hadden huishoudens met een laag inkomen bovendien recht op een eenmalige uitkering ('energietoeslag') door gemeenten; deze regeling heeft de toename van energiearmoede sterk gedempt (Mulder et al., 2023) en is recent verlengd voor 2023, maar kent een hoge uitvoeringslast voor gemeenten. Andere inkomensafhankelijke beleidsmaatregelen, zoals een inkomensafhankelijke energiebelasting, zijn veelal geen optie vanwege gebrek aan uitvoeringscapaciteit, met name bij de Belastingdienst.

Onze analyse laat zien in hoeverre inkomenssteun, energieprijzbeleid en verduurzaming van woningen helpen om huishoudens die kwetsbaar zijn voor hoge energieprijzen gericht te ondersteunen. De analyse is gebaseerd op administratieve gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) voor ruim zeven miljoen individuele

huishoudens (87 procent van de ruim acht miljoen huishoudens in Nederland). Op basis van de CBS data is onze conclusie dat we ons moeten richten op het verduurzamen van woningen, en dat er inkomensgericht beleid nodig is om de meest kwetsbare huishoudens extra te ondersteunen.

Methode

We onderscheiden huishoudens op basis van vier inkomensgroepen (laag, midden-laag, midden-hoog en hoog), drie verschillende vormen van woningeigendom (eigen woning, huur corporatie en huur overig) en drie niveaus van energetische woningkwaliteit (goed, slecht en zeer slecht). Voor elk van deze 36 groepen huishoudens berekenen we de omvang en de energiequote.

De 'energiequote' wordt gedefinieerd als de energiekosten als percentage van het inkomen. We hanteren als vuistregel dat een energiequote boven de acht à tien procent een indicatie is van financiële kwetsbaarheid voor hoge energielasten op de langere termijn – in navolging van de internationale literatuur (Moore, 2012; Heindl en Schuessler, 2015) en verwante studies voor Nederland (Mulder et al., 2021, CBS, 2023; Schotten et al., 2023).

We meten inkomen als gestandaardiseerd besteedbaar huishoudensinkomen. Voor het definiëren van laag inkomen hanteren we de lage-inkomensgrens van het CBS, omdat die ook is toegepast in recente berekeningen van CBS en TNO voor de energiearmoede (CBS, 2023; Mulder et al., 2023). Een midden-laag inkomen ligt tussen de lage-inkomensgrens en het mediane inkomen; een midden-hoog inkomen bevindt zich tussen de mediaan en twee keer de mediaan. Daarboven is er sprake van hoog inkomen.

Voor het definiëren van energetische woningkwaliteit maken we gebruik van de nieuwe CBS-indicator 'lage energetische kwaliteit' (LEK). Hiermee kunnen we drie categorieën woningen onderscheiden: niet-LEK (ongeveer energielabel A t/m C), LEK (ongeveer energielabel D en E) en zeer-LEK (ongeveer energielabel F en G).

We berekenen de energiekosten van huishoudens op basis van een inschatting van het huidige energieverbruik, in combinatie met drie energieprijsscenario's. We hanteren het geregistreerde energieverbruik in 2020, gecorrigeerd voor vijftien procent besparing op gasconsumptie in reactie op de hoge energieprijzen (CBS, 2023; Mulder et al., 2023). Energiekosten betreft de som van vaste en variabele kos-

ten, inclusief energiebelastingen en btw, minus de jaarlijkse teruggave op de energiebelasting. We rekenen met drie prijsniveaus. De prijsniveaus 'laag' en 'hoog' zijn gebaseerd op de gemiddelde consumententarieven voor gas en elektriciteit in respectievelijk 2020 en 2022; ze zijn bedoeld als referentiepunten aan respectievelijk de onderkant en bovenkant van bandbreedte. Het prijsniveau 'midden' ligt hier tussenin en is gebaseerd op de meeste recente scenario's van het PBL (Hammingh et al., 2022) voor kleingebruikersprijzen in de periode 2025–2040. Voor meer informatie over de methode en exacte energieprijzen zie Batenburg et al. (2023).

Zwak verband inkomen en woningkwaliteit

Er is in Nederland nauwelijks een verband tussen inkomen en energetische woningkwaliteit; zie figuur 1. Het is dus niet zo dat de meeste lage inkomens in Nederland in een tochtig huis wonen, terwijl de rijken er warmpjes bij zitten. Integendeel, er zijn juist relatief veel huishoudens met een hoog inkomen die in matig tot slecht geïsoleerde huizen wonen (denk aan jarendertigwoningen en monumenten), terwijl de meerderheid van de corporatiewoningen – waar de laagste inkomens zijn geconcentreerd – een goede energetische kwaliteit heeft.

Inkomensafhankelijke subsidies voor het isoleren van energetisch (zeer) slechte woningen komen in meerderheid terecht bij hogere inkomens, en zijn dus minder effectief om kwetsbare huishoudens te ondersteunen. Generieke inkomenssteun voor lage inkomens komt daarentegen zowel terecht bij huishoudens in een slecht geïsoleerde woning, als bij de grotere groep in een redelijk tot goed geïsoleerde woning.

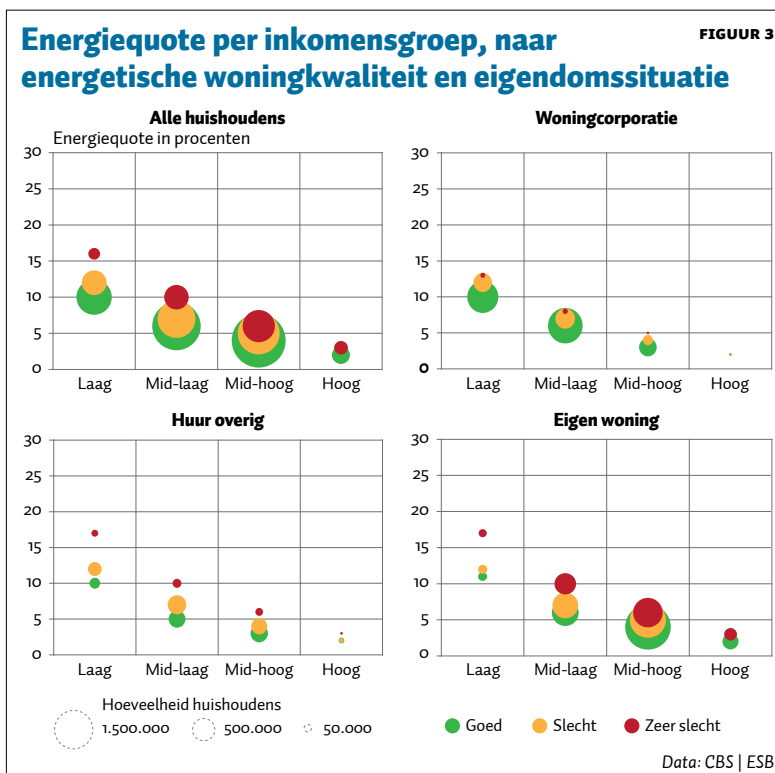
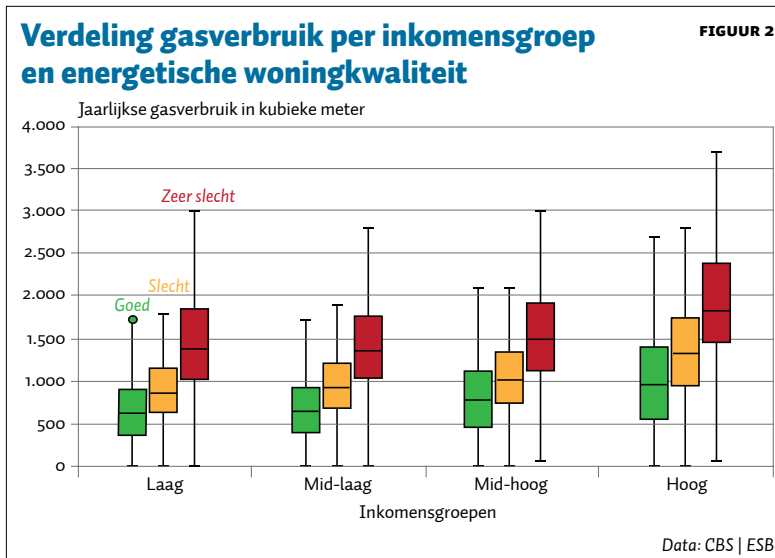
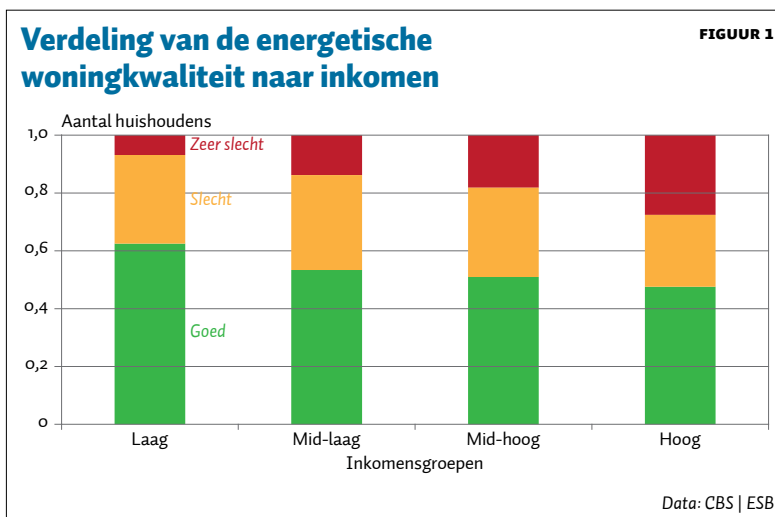
Weinig verschil in verbruik tussen inkomens

De data laten ook zien dat, na correctie voor energetische woningkwaliteit, het gasverbruik tussen inkomensgroepen nauwelijks verschilt; zie figuur 2. Het verbruik is alleen enigermate hoger voor de allerhoogste inkomensgroep (die qua omvang relatief klein is). Voor elektriciteitsverbruik geldt een soortgelijk patroon (Batenburg et al., 2023).

Dat het energieverbruik dus vooral wordt bepaald door de energetische kwaliteit van de woning en niet door inkomen, betekent dat generieke differentiatie van energieprijzen naar energieverbruik – bijvoorbeeld via het invoeren van schijven in de energiebelasting met een laag tarief voor 'basisverbruik' – geen effectieve manier lijkt om financieel kwetsbare huishoudens specifiek te ondersteunen. Anderzijds geeft het wel aan dat verduurzaming in brede zin effectief is om energiebesparing te realiseren.

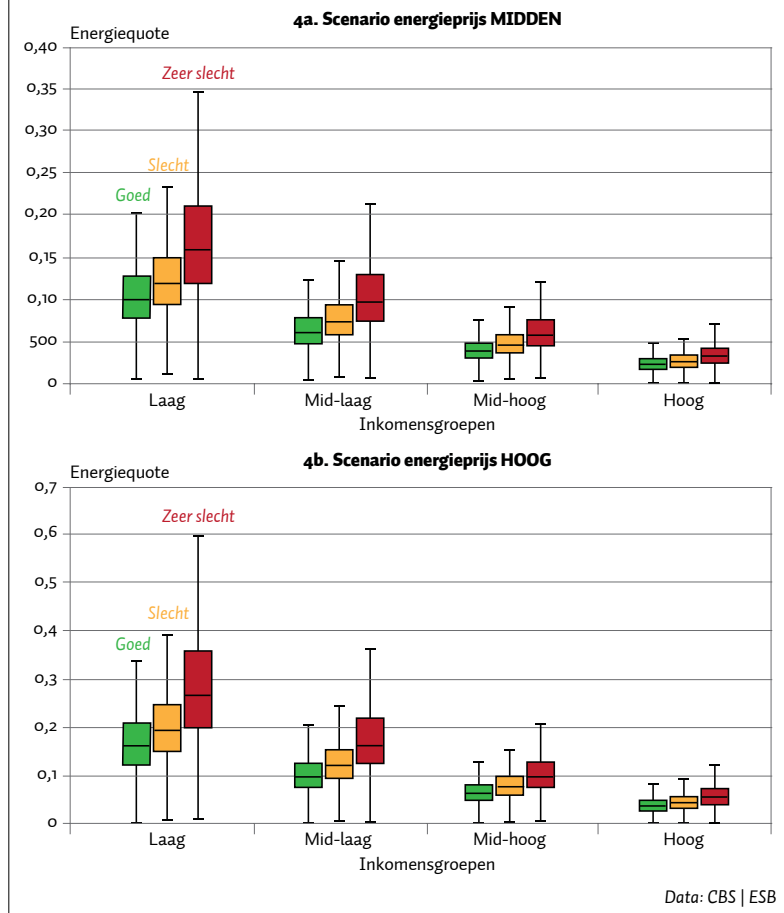
Particuliere woningen slecht geïsoleerd

Het geven van inkomenssteun via de huurtoeslag is ook niet doelmatig. Verschillen in de eigendomssituatie van de woning hebben invloed op de mate van kwetsbaarheid, maar minder dan het inkomen. Huurders hebben wel relatief vaker een hogere energiequote dan woningeigenaren, maar dit heeft niet primair te maken met slechte isolatie van huurwoningen. We illustreren dit met figuur 3, waarin we de energiequote tonen bij de 'midden'-energyprijs, uitgesplitst naar de diverse eigendomssituaties. De groep lage inkomens met een zeer slecht geïsoleerde woning (zie



Verdeling energiequote per inkomensgroep en energetische woningkwaliteit

FIGUUR 4



figuur 3) is relatief klein (ongeveer 75.000), maar heeft hoge energielasten met een mediane energiequote van zo'n zeventien procent bij de midden-energieprijs (zie figuur 4). Uit figuur 3 blijkt dat onder huishoudens met een laag of midden-laag inkomen de energiequote gemiddeld het hoogst is in energetisch zeer slechte particuliere huur- en koopwoningen.

Een belangrijke verklaring voor de lagere energiequote voor lage inkomens in de corporatiesector (zie figuur 3) is dat slechts ongeveer 25 procent van de corporatiewoningen niet goed geïsoleerd is, tegenover ongeveer 57 procent van de overige huurwoningen en 55 procent van de eigen woningen die niet goed geïsoleerd zijn. Het feit dat energiearmoede zich concentreert in corporatiewoningen (Mulder et al., 2021; 2023) komt dus voornamelijk door de concentratie van huishoudens met een (zeer) laag inkomen in deze sector, en niet door een groot aandeel slecht geïsoleerde woningen.

Kleine groep sterk kwetsbare huishoudens

De data laten zien dat er een kleine groep zeer kwetsbare huishoudens is. Zij hebben een erg hoge energiequote als gevolg van een laag inkomen in combinatie met een energetisch zeer slechte woning. In de corporatiesector is slechts 1,7 procent van alle woningen van zeer slechte energetische kwaliteit (ongeveer energielabel F en G); dit zijn ongeveer 35.000 woningen, waarvan er ongeveer 15.000 worden

bewoond door huishoudens met een inkomen onder de lage inkomensgrens. Hoewel deze aantallen uit onze dataset een onderschatting zijn van de werkelijkheid (onze dataset bevat 87 procent van alle woningen), gaat het hier dus om een relatief kleine groep, maar met een groot energiearmoedeprobleem.

Ook in de particuliere huursector is er een (kleine) groep zeer kwetsbare huishoudens. De groep particuliere huurwoningen bevat daarentegen relatief veel energetisch slechte woningen; in totaal gaat het in onze dataset om ruim 400.000 woningen. Ongeveer elf procent van de particuliere huurwoningen is van zeer slechte energetische kwaliteit. Weliswaar hebben minder huishoudens met een laag inkomen een particuliere huurwoning dan een corporatiewoning, maar daar staat tegenover dat de meerderheid van de huishoudens met een lager inkomen in een particuliere huurwoning een energetisch (zeer) slechte woning huurt – in totaal betreft dit ongeveer 275.000. Ook hier geldt weer dat de harde kern van deze groep – laagste categorie inkomen in slechtste categorie huurhuis – relatief klein is: ongeveer 20.000 huishoudens in onze dataset.

Ook in de categorie eigen woning is groep kwetsbaren (laagste categorie inkomen in slechtste categorie koophuis) relatief klein: ongeveer 40.000 huishoudens.

Energiequote hangt samen met inkomen

Kwetsbaarheid hangt wél sterk samen met het inkomen van huishoudens. De wens van het kabinet om generieke compensatiemaatregelen af te bouwen, wordt sterk ondersteund door de data. Huishoudens met een bovenmodaal inkomen hebben zelden een hoge energiequote, ook niet in het scenario met een (heel) hoge energieprijs; zie figuur 4. Het gaat hier om ongeveer veertig procent van alle huishoudens.

De lage energiequote van hogere inkomens bij een hoge energieprijs betekent dat er omwille van de betaalbaarheid van de energierekening geen reden is om deze huishoudens te ondersteunen met energieprijzbeleid. Des te opvallender is het daarom dat het kabinet een generieke verlaging van de btw op energie overweegt (van 21 naar 9 procent). Deze maatregel ondermijnt bovendien de prijsprikkel voor verduurzaming, en staat dus op gespannen voet met de doelstellingen van klimaatbeleid. De prijsprikkel vanuit de energiemarkten bleek afgelopen jaar zeer effectief voor particuliere huiseigenaren, getuige de run op investeringen in woningverduurzaming en de sterke daling van het gasverbruik.

Huishoudens met een beneden-modaal inkomen hebben juist vaak wél een hoge energiequote, ook als ze een goed geïsoleerde woning hebben; zie figuur 4. Bij de lage energieprijs van 2020 is de mediane energiequote voor huishoudens met een inkomen onder de lage-inkomensgrens al zeven à tien procent. Bij hogere energieprijzen neemt deze kwetsbaarheid toe. Bij de midden-energieprijs stijgt de energiequote voor de lage inkomens naar tien à zestien procent; bij de hoge energieprijs (niveau 2022) wordt dit 16 à 27 procent. Daarbij worden de midden-lage inkomens ook kwetsbaar: zij krijgen bij een midden-energieprijs te maken met een mediane energiequote van zeven à tien procent; bij de hoge energieprijs wordt dit tien à zestien procent.

Daar komt bij dat de meeste extreme pieken van de energiequote voorkomen in de energetisch slechtste woningen. Huishoudens met een laag inkomen in de staart van de verdeling zijn in een zeer slecht geïsoleerde woning bij een middenprijs 23 à 35 procent van hun inkomen kwijt aan energiekosten; bij een hoge energieprijs gaat het om 40 à 60 procent. Dit betreft de relatief kleine groep van zeer kwetsbare huishoudens die de harde kern van het energiearmoede probleem vormen – zo'n 20.000 huishoudens.

Beleidsimplicaties

Het feit dat de meeste huishoudens met een hoge energiequote huurders zijn (in zowel corporatie- als particuliere huurwoningen) vraagt om een hoger tempo van woningverduurzaming door verhuurders – prijssprinkels voor burgers werken hier niet. Er gelden inmiddels normen voor het uitfasen van de energetisch slechtste huurwoningen per 2028/9, maar het tempo van renovatie ligt nog steeds (veel) te laag om deze genoemde norm te halen. Ook zijn er prijssprinkels voorzien voor verhuurders in de vorm van (extra) huurkorting voor huurwoningen met de laagste energielabels (via extra aftrekpunten in het woningwaarderingstelsel), maar er is geen prikkel of norm om woningen van huurders met een hoge energiequote (waarbij het inkomen dus meeweegt) te prioriteren bij het plannen van renovaties.

De energiekosten van huishoudens met een benedenmodaal inkomen kunnen, onafhankelijk van hun woningkwaliteit, worden verlaagd door (de jaarlijkse vermindering van) de energiebelasting inkomensafhankelijk te maken, of door een directe energietoeslag via de toeslagensystematiek in te voeren. Van het laatste ziet het kabinet af, omdat het niet in lijn is met de wens om toeslagen af te schaffen. Een inkomensafhankelijke energiebelastingvermindering wordt wel overwogen, maar de uitvoering daarvan is complex: het vereist koppeling van inkomensgegevens aan gebruiksgegevens, en het delen van inkomensgegevens met commerciële energiebedrijven – dit vergt een wetswijziging en wettelijke waarborgen. Daarnaast kan een inkomensafhankelijk prijsplafond als verzekering dienen voor extreme energieprijzen, waarbij het tarief voor de laagste inkomens lager kan zijn dan het huidige generieke prijsplafondtarief, terwijl het omgekeerde kan gelden voor de hogere inkomens. Het kabinet wil deze optie niet verder verkennen, mede met het oog op uitvoeringsproblemen voor huishoudens met een blokaansluiting.

Conclusies

De kwetsbaarheid van lage inkomens voor een hoge energiequote laat zich eenvoudig verklaren: hogere energiekosten eisen bij lagere inkomens sneller een groter deel van het inkomen op dan bij hogere inkomens. Onze bevindingen sluiten op dit punt aan bij de conclusie van recente studies van Centraal Planbureau en De Nederlandsche Bank dat lagere inkomens structureel kwetsbaar zijn bij hogere kosten van levensonderhoud (CPB, 2022a; 2022b; Schulenberg en Vlekke, 2022; Van Hoenselaar en Heerma van Voss, 2023; Van Hoenselaar et al., 2023; Schotten et al., 2023).

Onze analyse toont aan dat ondersteuning van huishoudens bij de aanpassing aan structureel hogere energie-

prijzen primair om inkomensafhankelijke beleidsmaatregelen vraagt die de energiequote omlaag brengen. Dit kan in principe door het inkomen van huishoudens met een benedenmodaal inkomen te verhogen of hun energiekosten te verlagen.

Woningverduurzaming brengt energiekosten omlaag, maar is niet dé oplossing voor de kwetsbaarheid van lagere inkomens voor hogere energieprijzen. Door tussen de 75 en 100 duizend huizen te renoveren halen we de hoogste pieken van energiekosten eruit. Een eenmalige investering in gerichte woningverduurzaming betekent dat minder jaarlijkse inkomenssteun nodig is om extreme inkomenseffecten van een relatief kleine groep te compenseren. In de praktijk komt een hoger tempo van woningverduurzaming echter nog moeilijk van de grond.

Het ontwikkelen van een efficiënt beleidsinstrumentarium ter ondersteuning van huishoudens bij de aanpassing aan structureel hogere energieprijzen vraagt daarom niet alleen om technologische maar ook om institutionele innovaties – met name bij de Belastingdienst, Rijksoverheid, gemeenten en woningcorporaties.

Literatuur

- Batenburg, A., F. Dalla Longa en P. Mulder (2023) *De energiekosten van verschillende typen huishoudens in Nederland*. TNO Rapport, P10493.
- CBS (2023) *Monitor Energiearmoede 2020*. CBS Statistiek, 7 februari.
- CPB (2022a) *Centraal Economisch Plan 2022*. CPB Raming, maart.
- CPB (2022b) *Macro Economische Verkenning 2023*. CPB Raming, september.
- Heindl, P. en R. Schuessler (2015) Dynamic properties of energy affordability measures. *Energy Policy*, 86, 123–132. <hij heet officieel Schüßler, maar in deze bron wordt het als Schuessler gespeld>
- Hoenselaar, F. van, en B. Heerma van Voss (2023) Vijf aanbevelingen om klimaat- en inkomensbeleid samen te laten gaan. *ESB*, 108(4822), 278–281.
- Hoenselaar, F. van, G. Eijssink en N. Rupert (2023) *Kwetsbaarheid en veerkracht van Nederlandse huishoudens*. DNB Occasional Studies, 21-01.
- Middelkoop, M. van, S. van Polen, R. Holtkamp en F. Bonnerman (2018) *Meten met twee maten: Een studie naar de betaalbaarheid van de energierekening van huishoudens*. PBL-publicatienummer 3124.
- Moore, R. (2012) Definitions of fuel poverty: Implications for policy. *Energy Policy*, 49, 19–26.
- Mot, E., V. Schippers, N. Phan et al. (2023) *Inkomenseffecten van woningisolatie naar de isolatiestandaard*. CPB-TNO Publicatie, april.
- Mulder, P., F. Dalla Longa en K. Straver (2021) *De feiten over energiearmoede in Nederland; Inzicht op nationaal en lokaal niveau*. TNO Rapport, P11678.
- Mulder, P., A. Batenburg en F. Dalla Longa (2023) *Energiearmoede in Nederland 2022; Een actuele inschatting op nationaal en lokaal niveau*. TNO Rapport, P10210.
- PBL (2022) *Klimaat- en Energieverkenning 2022*. PBL Planbureau voor de Leefomgeving. publicatienummer: 4838.
- 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, jun.
- Tweede Kamer (2023a) *Kamerbrief Voorjaarsbesluitvorming Klimaat, DGKE/27070798*, 26 april.
- Tweede Kamer (2023b) *Kamerbrief Verkenning instrumenten gerichte compensatie huishoudens kwetsbaar voor hoge energieprijzen na 2023*, 2023-0000033466, 22 februari.
- Tweede Kamer (2023c) *Kamerbrief Uitkomsten verkenning instrumenten voor gerichte compensatie huishoudens kwetsbaar voor hoge energieprijzen na 2023*, 2023-0000103941, 28 april.w