

Energiearmoedebeleid in Nederland en Europa



TNO 2024 P10142 – 17 mei 2024

Energiearmoedebeleid in Nederland en Europa

Contouren voor een langetermijnstrategie voor
energiearmoede in Nederland

Auteurs

Thomas Schuurman Hess
Batoul Mesdaghi
Koen Straver
Ryenne Pisa (RVO)
Carmen de Vreede (RVO)

Rubricering rapport

TNO Publiek

Aantal pagina's

62 (excl. voor- en achterblad)

Alle rechten voorbehouden

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

© 2024 TNO

Samenvatting

Vanuit de overheid is steeds meer aandacht voor energiearmoede in Nederland. Dat is van belang vanwege de energiecrisis van afgelopen periode, de hogere energieprijzen en voor het realiseren van een rechtvaardige, inclusieve transitie. Momenteel ontbreekt het echter aan een nationaal beleidsraamwerk¹ voor energiearmoede in Nederland. De Europese Unie geeft aan dat Nederland de strategie tegen energiearmoede verder moet ontwikkelen door bijvoorbeeld specifieke meetbare doelen op te stellen (Europese Commissie, 2023, p.7). Daarentegen zijn er wel beleidsraamwerken op provinciaal en gemeentelijk niveau. Hierin wordt veel samengewerkt met lokale structuren zoals wijkinitiatieven, buurthuizen en energiecoöperaties (Beukers et al., 2022). Feenstra et al. (2021) waarschuwen dat het ontbreken van een nationaal beleidsraamwerk in combinatie met veel diverse, uiteenlopende lokale aanpakken kan leiden tot een ongelijk beleidslandschap. Ook de beleidsmedewerkers van Nederlandse gemeenten zelf ervaren een gebrek aan nationale regie en strategie op het gebied van energiearmoedebelief (Van Tilburg et al., 2023).

De Europese Unie verplicht lidstaten, onder meer in de *Energy Efficiency Directive* (EED) en vanuit het Sociaal Klimaatfonds, om energiearmoede effectief en doelmatig aan te pakken. De Europese Commissie heeft verder een aanbeveling (2023/2407) gepubliceerd met diverse bouwstenen en randvoorwaarden om een langetermijnstrategie voor energiearmoede op te stellen. Om te kijken waar de Nederlandse aanpak van energiearmoede nu staat, en hoe een langetermijnstrategie voor energiearmoede opgesteld kan worden, is deze inventarisatie uitgevoerd in het kader van het Landelijk Onderzoeksprogramma Energiearmoede. De centrale onderzoeksvraag was: **Welke stappen moet Nederland nog nemen om een langetermijnstrategie tegen energiearmoede te ontwikkelen?**

Om antwoord te geven op deze vraag, zijn de volgende deelvragen beantwoord:

- I. Welke beleidsverplichtingen en adviezen tegen energiearmoede gelden er vanuit de Europese Unie voor de lidstaten?
- II. Hoe wordt energiearmoede gedefinieerd door de Europese Unie en in verschillende Europese landen?
- III. Hoe pakken Europese lidstaten energiearmoede momenteel aan?

De eerste deelvraag wordt beantwoord in Hoofdstuk 2. Hiergeven we aan welke verplichtingen en adviezen uit Europa komen. De tweede deelvraag wordt beantwoordt in Hoofdstuk 3. Hier wordt eerst de Europese definitie van energiearmoede toegelicht en vervolgens worden er verschillende definities uit andere Europese lidstaten toegelicht. De derde deelvraag wordt in Hoofdstuk 4/5/6 beantwoord. De aanpak van andere Europese landen kan namelijk grofweg worden opgeknipt in beleid dat zich richt op; De betaalbaarheid van de energierekening (H4), besparing (H5) en de toegang tot duurzame energie (H6). De hoofdvraag wordt in Hoofdstuk 7 beantwoord.

¹ Met een beleidsraamwerk refereren we aan een samenhangende set beleidsregels die samen een doel nastreven

Om deze vragen te beantwoorden zijn literatuur over energiearmoedebeleid, Europese beleidsverplichtingen en aanbevelingen, en beleidsvoorbeelden uit Europese landen geraadpleegd. Dit rapport beschrijft internationale voorbeelden, er is dus niet getoetst of getest of deze voorbeelden ook toepasbaar zijn in Nederland. Ze dienen eerder ter inspiratie.

Nederland is al actief in het helpen van energiearme huishoudens, maar met een aantal concrete stappen kan deze hulp structureel, uitgebreider en effectiever zijn. Dit is van belang, niet alleen om te anticiperen op eventuele toekomstige energiecrises of schokken in energieprijzen, maar ook vanwege verschillende andere voordelen.

Een eerste voordeel van een langetermijnstrategie is dat het gemeenten stabiliteit biedt om energiearmoedeprojecten op te starten. Een tweede voordeel is dat wanneer specifiek beleid en monitoring voor energiearmoede zijn opgezet, de overheid kan bijsturen indien blijkt dat energiearme huishoudens niet voldoende geholpen worden. Hierdoor kunnen tevens verbindingen worden gelegd met andere beleidsdoelen, zoals het tegengaan van transportarmoede. Een derde voordeel is dat vanuit een langetermijnstrategie voor energiearmoede kan worden voortgebouwd op het opzetten en monitoren van beleid voor een rechtvaardige energietransitie, bijvoorbeeld in combinatie met Nationale Klimaat- en Energieplannen. Dit is van belang gezien de diverse vraagstukken omtrent verdeling die bij de energietransitie komen kijken, welke op verschillende manieren nadelig kunnen uitpakken voor huishoudens.

Dit rapport levert een kader en een overzichtsbijdrage aan voor een Nederlandse langetermijnstrategie om energiearme huishoudens te helpen. Binnen het Landelijk Onderzoeksprogramma Energiearmoede wordt er gewerkt aan een langetermijnstrategie door middel van workshops met de begeleidersgroep van het programma. Dit rapport vormt input voor die workshops.

Adviezen en verplichtingen vanuit Europa

De Europese Unie geeft in meerdere beleidsstukken prioriteit aan de aanpak van energiearmoede in de slechtst presterende gebouwen. De Europese Unie verwacht dat lidstaten de aanpak van energiearmoede en bescherming van kwetsbare huishoudens prioriteren in hun Nationale Klimaat- en Energieplannen en Sociale Klimaatplannen in 2025. Een van de belangrijkste punten die de Europese Unie benadrukt is de noodzaak van een doeltreffende aanpak tegen energiearmoede door een zorgvuldige implementatie van een wettelijk kader. In het kader moet blijken wat de lidstaat verstaat onder *energiearm* en *kwetsbaar*, en wat de verschillen en complementariteit van deze begrippen zijn. Voor een langetermijnstrategie moeten meetbare doelstellingen worden gekoppeld aan indicatoren om energiearmoede te meten. Vervolgens moet er aan doelstellingen gericht beleid worden gekoppeld. Daarna kan er met indicatoren gemeten worden of de doelstellingen bereikt worden. De Energy Efficiency Directive (EED), Clean Energy for all Europeans package (CEP), de richtlijn Energy Performance of Buildings en aanbeveling voor de aanpak van energiearmoede (2023/2407) geven hier handvatten voor. De Europese aanbeveling voor de aanpak van energiearmoede (2023/2407) onderscheidt drie typen beleidsmaatregelen tegen energiearmoede: 1) het betaalbaar maken van energie 2) structurele maatregelen voor verduurzaming, en 3) het stimuleren van toegang tot (hernieuwbare) energie. Voor ieder van deze drie typen maatregelen is onderzocht hoe de Nederlandse aanpak tegen energiearmoede er nu uit ziet, en wat er nog verbeterd kan worden aan de hand van de Europese aanbeveling voor de aanpak van energiearmoede en internationale voorbeelden.

Er bestaan verschillende definities van energiearmoede. In de kern houdt energiearmoede in dat een huishouden onvoldoende toegang heeft tot de energie die minimaal benodigd is voor een goede levensstandaard. Het is een multidimensionaal begrip, wat inhoudt dat het niet alleen een betalingsprobleem is, maar samenhangt met de slechte kwaliteit van de woning en ontoereikende mogelijkheden om te investeren in de kwaliteit van de woning. De oorzaken hiervan zijn voor ieder huishouden anders. Dit wil zeggen dat een huishouden verder kan worden beïnvloed door geografische en klimaatfactoren, de kenmerken van het huishouden, geslacht, gezondheid en de specifieke energie- en vervoersbehoeften van huishoudens. Momenteel heeft Nederland geen definitie van energiearmoede die beleidsmatig is vastgesteld dan wel wettelijk verankerd is. De energiearmoedemonitor van TNO en CBS nemen bij energiearmoede zowel de betaalbaarheid van energie, als de woningkwaliteit en de mogelijkheid tot verduurzamen mee. Hoe de verschillende beleidsvelden een rol kunnen spelen om de onderliggende oorzaken van energiearmoede bij verschillende groepen huishoudens aan te pakken, en de kwetsbaarheid van huishoudens te verminderen, is echter niet expliciet vastgesteld.

Aanpak van energiearmoede en ontbrekende maatregelen

Betaalbaarheid

In Nederland zijn zowel doelgroepgerichte als ongerichte maatregelen genomen om de energierekening van huishoudens betaalbaar te houden. Ongericte maatregelen richten zich op het ondersteunen van alle huishoudens, en daarmee ook energiearme en kwetsbare huishoudens. Gerichtte maatregelen richten zich alleen op de energiearme, of kwetsbare doelgroep.

Deze maatregelen bestonden zowel uit ondersteuningsmaatregelen tegen hoge energieprijzen als uit ondersteuningsmaatregelen die niet direct gericht waren op de betaalbaarheid van de energierekening, zoals een hoger minimumloon, accijnsverlaging en een hoger kindgebonden budget. In tegenstelling tot sommige andere Europese landen, waarbij gerichte compensaties rekening houden met kwetsbare huishoudens die meer risico lopen op energiearmoede, zijn er in Nederland geen structurele regelingen die energiearme huishoudens ondersteunen met het betaalbaar houden van de energierekening. Desondanks zijn er wel signalen dat de energierekening kan stijgen of hoog kan blijven voor huishoudens die kwetsbaar zijn voor energiearmoede. Een combinatie van gerichte maatregelen voor de betaalbaarheid van de energierekening², en verduurzamingsmaatregelen ter verlaging van de energierekening blijven daarom van belang.

Structurele verduurzamingsmaatregelen

In Nederland worden vele stappen genomen in het realiseren van nieuwe woningen en het verbeteren van de bestaande gebouwde omgeving. Energiearmoede is nog niet geïntegreerd in het bestaande beleid, waardoor er binnen bestaand beleid geen specifieke focus ligt op energiearmoede. Subsidieregelingen voor maatregelen ten behoeve van de energie-efficiëntie van woningen en het aardgasvrij maken van woningen worden zelden gebruikt door huishoudens in de laagste inkomensgroepen. Regionaal en lokaal zijn duurzaamheidsloketten, energiecoaches en fixerstrajecten opgezet om huishoudens bij de energie-efficiëntie van hun woning te ondersteunen, maar de financiering hiervoor loopt af na 2025. In prestatieafspraken die met woningcorporaties zijn gemaakt is verder nog geen koppeling gemaakt met de monitoring op energiearmoede en zijn geformuleerde doelstellingen niet aan de aanpak van energiearmoede gekoppeld. Internationale voorbeelden laten zien hoe de voorwaarden van regelingen kunnen worden aangepast om deze toegankelijker te maken voor energiearme huishoudens, en die exclusief beschikbaar

² Zie bijvoorbeeld: [Beleidsoplossingen voor aanpak energiearmoede bij kwetsbare huishoudens \(acm.nl\)](https://www.acm.nl/beleidsoplossingen/energiearmoede)

zijn voor deze groep. Internationale voorbeelden laten ook zien hoe transparantie over de energiebesparing, het beschermen van de huurder tegen onevenredige huurstijgingen en het belonen van de verhuurder voor de verduurzaming van de woning samen kunnen gaan.

Toegang tot energie

Energiearme huishoudens hebben minder toegang tot hernieuwbare energiebronnen, energiecoöperaties en -gemeenschappen. Samenwerking met onder meer woningbouwcorporaties is belangrijk. Het stimuleren van woningcorporaties om zonnepanelen te installeren op corporatiewoningen kan een effectieve manier zijn om de energierekening van huurders te verlagen. Dit kan gepaard gaan met het aanbieden van gunstige financieringsregelingen of het creëren van incentives voor woningcorporaties om duurzame energieopwekking te omarmen. Daarnaast kan het ondersteunen en stimuleren van energiecoöperaties een belangrijke rol spelen bij het bieden van toegang tot duurzame energie voor energiearme huishoudens. Beleidsmaatregelen die de oprichting en groei van energiecoöperaties bevorderen, kunnen bijdragen aan het vergroten van de inclusiviteit van duurzame energie-initiatieven. In Nederland zijn huishoudens beschermt tegen afsluiting van elektriciteit en gas door een verbeterde afsluitregeling. In andere landen zijn er maatregelen die hier nog niet zijn. Zo zijn er voorbeelden van landen waar geen huishoudens worden afgesloten als het winter is, of waar de afsluitermijn nog langer is. Of deze maatregelen ook toepasbaar zijn in Nederland zou verder onderzocht moeten worden.

Hoe kan Nederland een nationale langetermijnstrategie voor energiearmoede opstellen?

Uit de inventarisatie zijn 7 stappen geformuleerd waarmee Nederland een langetermijnstrategie tegen energiearmoede kan opstellen. De 7 stappen zijn:

1. Zorg voor een definitie die wettelijk verankerd is;
2. Bepaal welke indicatoren gebruikt worden voor het meten van energiearmoede;
3. Koppel energiearmoede doelstellingen aan indicatoren;
4. Koppel gericht beleid aan doelstellingen op basis van het multidimensionale karakter van energiearmoede;
5. Maak 'betaalbaar energiebeleid' voor het verlagen van de energiequote; Dit kan via de verbetering van koopkracht, verlaging van de energierekening of via directe compensatie, zoals een energietoeslag.
6. Koppel bestaand beleid gericht op isoleren en renoveren aan energiearmoede-indicatoren en een daarbij passende doelstelling;
7. Ontwikkel met relevante stakeholders nieuw stimuleringsbeleid om de toegang tot duurzame opwek voor energiearme huishoudens te faciliteren.

Om gericht energiearmoedebeleid op te stellen en efficiënt te kunnen blijven monitoren moet een wettelijke definitie worden geïntroduceerd. Aan deze definitie moeten doelstellingen worden gekoppeld. Het zal hier van belang zijn dat er ook keuzes worden gemaakt, bijvoorbeeld: wordt transportarmoede als indicator meegenomen of niet? Verder wordt duidelijk uit de Europese Green Deal dat energiearmoede efficiënt kan worden aangepakt op het moment dat er holistisch beleid komt. Met 'holistisch' wordt bedoeld dat de aanpak sectoroverschrijdend is: alle beleidsvelden die relevant zijn worden meegenomen om de onderliggende oorzaken van energiearmoede aan te pakken.

Bij het toewerken naar een lange termijn strategie zijn er veel stappen en thema's om invulling aan te geven. Dit rapport laat zien dat er al veel 'puzzelstukjes' aanwezig zijn om de lange termijn strategie puzzel te leggen. Met name op het gebied van verduurzaming zijn veel onderdelen aanwezig en hebben de korte termijn maatregelen voor betaalbaarheid laten zien dat bescherming voor energiearme en kwetsbare huishoudens mogelijk is. Dat neemt

niet weg dat er wel een aantal fundamentele keuzes gemaakt moeten worden om de puzzel te kunnen leggen, zoals het opstellen en verankeren van een definitie, en het commiteren aan lange termijn doelstellingen met benodigd additioneel beleid. Zoals in de Kamerbrief van april 2024³ is aangegeven, zal er mogelijk een definitie energiearmoede voor Nederland aan de Kamer worden voorgelegd. Daarnaast zal er een inventarisatie worden gedaan op bestaande en mogelijk nieuwe beleidsmaatregelen die geschikt zijn om energiearmoede in Nederland tegen te gaan. Dit kan een concrete invulling geven op de contouren die in dit rapport geschetst zijn. De definitie en de set aan beleidsmaatregelen zijn twee fundamentele onderdelen voor het realiseren van een lange termijn strategie om energiearmoede tegen te gaan, en die gelijktijdig gezien kunnen worden als onderdeel van het realiseren van een rechtvaardige energietransitie.

³: [Tussentijdse update interdepartementale aanpak van energiearmoede | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

Summary

The government is increasingly focusing on energy poverty in the Netherlands. This attention is crucial due to the recent energy crisis, higher energy prices, and the goal of achieving a fair and inclusive transition. However, there is currently no national policy framework for energy poverty in the Netherlands. The European Union suggests that the Netherlands should further develop its strategy against energy poverty by setting specific measurable goals (European Commission, 2023, p.7). Conversely, there are policy frameworks at the provincial and municipal levels that collaborate extensively with local structures such as neighborhood initiatives, community centers, and energy cooperatives (Beukers et al., 2022). Feenstra et al. (2021) warn that the lack of a national policy framework combined with diverse local approaches can lead to an unequal policy landscape. Additionally, municipal policy officers in the Netherlands experience a lack of national direction and strategy in the area of energy poverty policy (Van Tilburg et al., 2023).

The European Union mandates member states, through directives like the Energy Efficiency Directive (EED) and the Social Climate Fund, to effectively and efficiently tackle energy poverty. The European Commission has published a recommendation (2023/2407) with various building blocks and prerequisites for establishing a long-term strategy for energy poverty. To assess the current state of the Dutch approach to energy poverty and how a long-term strategy can be developed, this inventory was conducted as part of the National Research Program on Energy Poverty.

The central research question was: **What steps do the Netherlands need to take to develop a long-term strategy against energy poverty?**

To answer this question, the following sub-questions were addressed:

- I. What policy obligations and advice against energy poverty exist from the European Union for member states?
- II. How is energy poverty defined by the European Union and in different European countries?
- III. How are European member states currently addressing energy poverty?

The first sub-question is answered in Chapter 2, detailing the obligations and advice from Europe. The second sub-question is answered in Chapter 3, explaining the European definition of energy poverty and various definitions from other European countries. The third sub-question is answered in Chapters 4/5/6. The approaches of other European countries can be broadly divided into policies focusing on: affordability of energy bills (Chapter 4), savings (Chapter 5), and access to sustainable energy (Chapter 6). The main question is answered in Chapter 7.

To answer these questions, literature on energy poverty policy, European policy obligations and recommendations, and policy examples from European countries were consulted. This report describes international examples, but it has not been tested whether these examples are applicable to the Netherlands; they mainly serve as inspiration. The Netherlands is already active in helping households that experience energy poverty, but there are several concrete steps that can make this assistance more structural, extensive, and effective. This

is important not only to anticipate future energy crises or price shocks but also because of various other benefits.

One benefit of a long-term strategy is that it provides municipalities with stability to initiate energy poverty projects. Another benefit is that with specific policy and monitoring for energy poverty, the government can adjust if it appears that energy-poor households are not sufficiently aided. This also allows for connections to be made with other policy goals, such as combating transport poverty. A third benefit is that a long-term strategy for energy poverty can build on setting up and monitoring policies for a just energy transition, for example, in combination with National Climate and Energy Plans. This is important given the diverse distribution issues that arise in the energy transition, which can negatively impact households in various ways.

This report provides a framework and an overview contribution for a Dutch long-term strategy to help energy-poor households. Within the National Research Program on Energy Poverty, work is being done on a long-term strategy through workshops with the program's advisory group. This report serves as input for those workshops.

Advice and Obligations from Europe

The European Union prioritizes tackling energy poverty in the worst-performing buildings in several policy documents. The European Union expects member states to prioritize addressing energy poverty and protecting vulnerable households in their National Climate and Energy Plans and Social Climate Plans by 2025. One of the main points emphasized by the European Union is the need for an effective approach to energy poverty through careful implementation of a legal framework. This framework should clarify what the member state understands by energy-poor and vulnerable, and the differences and complementarity of these terms. For a long-term strategy, measurable goals should be linked to indicators to measure energy poverty. Policies should then be linked to these goals, and indicators should be used to measure whether the goals are achieved. The Energy Efficiency Directive (EED), Clean Energy for All Europeans package (CEP), the Energy Performance of Buildings directive, and the recommendation for addressing energy poverty (2023/2407) provide guidelines for this. The European recommendation for addressing energy poverty (2023/2407) distinguishes three types of policy measures against energy poverty: 1) making energy affordable, 2) structural measures for sustainability, and 3) promoting access to (renewable) energy. For each of these three types of measures, it was investigated how the Dutch approach to energy poverty currently looks and what can still be improved based on the European recommendation for addressing energy poverty and international examples.

There are various definitions of energy poverty. In essence, energy poverty means that a household does not have sufficient access to the energy minimally required for a good standard of living. It is a multidimensional concept, meaning it is not only a payment problem but is also related to the poor quality of the housing and inadequate opportunities to invest in the quality of the home. The causes of this vary for each household. This means that a household can be further influenced by geographical and climatic factors, household characteristics, gender, health, and specific energy and transport needs of households. Currently, the Netherlands does not have a policy-defined or legally established definition of energy poverty. The energy poverty monitor by TNO and CBS considers both the affordability of energy, housing quality, and the possibility of sustainability in its definition of energy poverty. However, how and to which extent the various policy areas can play a role in addressing the underlying causes of energy poverty among different groups of households and reducing the vulnerability of households is not explicitly established.

Approach to Energy Poverty and Missing Measures

Affordability

In the Netherlands, both targeted and untargeted measures have been taken to keep household energy bills affordable. Untargeted measures support all households, including energy-poor and vulnerable households. Targeted measures focus only on the energy-poor or vulnerable group. These measures included support measures against high energy prices and support measures not directly aimed at the affordability of the energy bill, such as higher minimum wages, excise duty reductions, and higher child-related budget. Unlike some other European countries, where targeted compensations consider vulnerable households at higher risk of energy poverty, there are no structural schemes in the Netherlands that support energy-poor households in keeping their energy bills affordable. Nevertheless, there are signs that the energy bill can rise or remain high for households vulnerable to energy poverty. Therefore, a combination of targeted measures for the affordability of the energy bill and sustainability measures to reduce the energy bill remains important.

Structural Sustainability Measures

In the Netherlands, many steps are taken in realizing new homes and improving the existing built environment. Energy poverty is not yet integrated into existing policy, so there is no specific focus on energy poverty within existing policy. Subsidy schemes for measures aimed at energy efficiency of homes and making homes gas-free are rarely used by households in the lowest income groups. Regionally and locally, sustainability desks, energy coaches, and fixer trajectories have been set up to support households with the energy efficiency of their homes, but funding for these ends after 2025. In performance agreements made with housing associations, there is no link to monitoring energy poverty, and formulated goals are not linked to addressing energy poverty. International examples show how the conditions of schemes can be adjusted to make them more accessible to energy-poor households and exclusively available to this group. International examples also show how transparency about energy savings, protecting the tenant against disproportionate rent increases, and rewarding the landlord for making the home sustainable can go hand in hand.

Access to Energy

Energy-poor households have less access to renewable energy sources, energy cooperatives, and communities. Collaboration with housing associations, among others, is important. Encouraging housing associations to install solar panels on association homes can be an effective way to reduce tenants' energy bills. This can be accompanied by offering favorable financing schemes or creating incentives for housing associations to embrace sustainable energy generation. Additionally, supporting and encouraging energy cooperatives can play an important role in providing access to sustainable energy for energy-poor households. Policy measures that promote the establishment and growth of energy cooperatives can contribute to increasing the inclusiveness of sustainable energy initiatives. In the Netherlands, households are protected against electricity and gas disconnection by an improved disconnection regulation. In other countries, there are measures that do not exist in the Netherlands yet. For example, there are examples of countries where households are not disconnected in winter or where the disconnection period is even longer. Whether these measures are also applicable in the Netherlands should be further investigated.

How Can the Netherlands Develop a National Long-Term Strategy for Energy Poverty?

From the inventory, seven steps have been formulated for the Netherlands to develop a long-term strategy against energy poverty:

1. Ensure a legally anchored definition.
2. Determine which indicators are used to measure energy poverty.
3. Link energy poverty goals to indicators.
4. Link targeted policies to goals based on the multidimensional character of energy poverty.
5. Create 'affordable energy policy' to lower the energy ratio; this can be done through improving purchasing power, lowering the energy bill, or direct compensation, such as an energy allowance.
6. Link existing policies aimed at insulation and renovation to energy poverty indicators and an appropriate goal.
7. Develop new incentive policies with relevant stakeholders to facilitate access to sustainable generation for energy-poor households.

To establish targeted energy poverty policy and efficiently continue monitoring, a legal definition must be introduced. Goals should be linked to this definition. It will be important to make choices here, for example: should transport poverty be included as an indicator or not? Furthermore, the European Green Deal indicates that energy poverty can be tackled efficiently when there is holistic policy. 'Holistic' means that the approach is cross-sectoral: all relevant policy areas are included to address the underlying causes of energy poverty.

There are many steps and themes to work towards a long-term strategy. This report shows that many 'puzzle pieces' are already present to solve the long-term strategy puzzle. Especially in the area of sustainability, many components are present, and short-term measures for affordability have shown that protection for energy-poor and vulnerable households is possible. However, fundamental choices must be made to solve the puzzle, such as establishing and anchoring a definition and committing to long-term goals with the necessary additional policy. As indicated in the parliamentary letter from April 2024, a definition of energy poverty for the Netherlands may be submitted to parliament. Additionally, an inventory will be made of existing and possibly new policy measures suitable for combating energy poverty in the Netherlands. This can provide a concrete interpretation of the outlines sketched in this report. The definition and set of policy measures are two fundamental parts for achieving a long-term strategy to combat energy poverty, which can simultaneously be seen as part of achieving a just energy transition.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Summary	3
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding van deze inventarisatie.....	8
1.2 Energiearmoede: een multidimensionaal begrip	9
1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen.....	9
1.4 Methode.....	10
1.5 Leeswijzer	10
2 Europese verplichtingen en aanbevelingen	12
2.1 Clean energy for all Europeans Package (CEP).....	13
2.2 Nationale Energie- en Klimaatplan: meer en gericht energiearmoedebeleid nodig	13
2.3 Renovatiegolfstrategie: prioriteit geven aan kwetsbare en energiearme huishoudens	13
2.4 Energy Efficiency Directive: energiebesparing voor energiearme huishoudens.....	13
2.5 Energy Performance of Buildings Directive	14
2.6 Het Klimaatplan 2024/2025.....	14
2.7 Europese aanbeveling voor energiearmoede (2023/2407)	14
2.8 Discussie	17
3 Definieren van energiearmoede	19
3.1 Het belang van definities en indicatoren	19
3.2 Indicatoren van energiearmoede	22
4 Betaalbaarheid van de energierekening	25
4.1 Ongerichte maatregelen.....	25
4.2 Tijdelijk gerichte maatregelen	27
4.3 Structureel gerichte maatregelen.....	28
4.4 Discussie	31
5 Besparing: energetische kwaliteit, subsidies en advies	32
5.1 Beleid, regelgeving en normering	33
5.2 Beschikbare subsidieregelingen	34
5.3 Informatievoorziening	35
5.4 Verduurzaming van koopwoningen	37
5.5 Verduurzaming van huurwoningen.....	39
5.6 Discussie: wat koppelen aan energiearmoede	41
6 Toegang tot duurzame energie	43
6.1 Kostenstijging in een veranderend energiesysteem	43
6.2 Toegang tot duurzame opwek	44
6.3 Afsluitbescherming	45
6.4 Discussie	47
7 Conclusies en aanbevelingen	49
7.1 Zeven onderdelen voor het opstellen van een Nederlands langetermijnbeleid	49
Referenties	53

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van deze inventarisatie

Uit onderzoek van TNO blijkt dat in 2022 naar schatting ruim 600.000 huishoudens in ons land in energiearmoede leefden: ze hebben hoge energiekosten, wonen in een huis met een (zeer) slechte energetische kwaliteit en hebben een laag inkomen (TNO, 2022).

Energiearmoede is sinds de energiecrisis in 2021 alleen maar toegenomen in Nederland (TNO, 2023a). Hierdoor heeft het thema meer urgentie gekregen in de Nederlandse politiek, en zijn er verschillende maatregelen genomen om de financiële lasten van energiearme huishoudens te verlichten (van Tilburg et al., 2023). Zo monitoren het CBS en TNO nu jaarlijks hoeveel huishoudens er in Nederland in energiearmoede leven, en worden er diverse onderzoeken uitgevoerd, bijvoorbeeld over de effecten van energiecoaches in de praktijk (TNO, 2023a), en de voortgang van de energiearmoedeaanpak op gemeentelijk niveau (TNO, 2023b). Deze onderzoeken en monitoring is van tijdelijke aard.

Op 18 december 2023 heeft de Europese Commissie gereageerd op de herziening van het Nederlandse Klimaatplan. De Commissie geeft aan dat Nederland de strategie tegen energiearmoede verder moet ontwikkelen door specifieke, meetbare doelen op te stellen (Europese Commissie, 2023, p.7). Verder moet er in juni 2025 een Sociaal Klimaatplan worden ingediend bij de Europese Commissie, inclusief een beschrijving hoe energiearmoede (en/of transportarmoede) zal worden aangepakt.

Momenteel ontbreekt een nationaal beleidsraamwerk voor energiearmoede in Nederland. Met een nationaal beleidsraamwerk bedoelen wij een samenhangende set maatregelen die er opgericht zijn een duidelijk doelstelling te behalen. Daarentegen zijn er wel beleidsraamwerken bij op provinciaal en gemeentelijk niveau. Hierin wordt veel samengewerkt met lokale structuren zoals wijkinitiatieven, buurthuizen en energiecoöperaties (Beukers et al., 2022). Feenstra et al. (2021) waarschuwen dat het ontbreken van een nationaal beleidsraamwerk, en veel diverse, uiteenlopende lokale aanpakken kunnen leiden tot een ongelijk beleidslandschap. Ook de beleidsmedewerkers van Nederlandse gemeenten zelf ervaren een gebrek aan nationale regie en strategie op het gebied van energiearmoedebeleid (Van Tilburg et al., 2023).

Daarnaast pakt kortetermijnbeleid wat alleen gericht is op het compenseren van energiearme huishoudens, zoals energietoeslag en noodfonds, de onderliggende oorzaken niet aan, omdat het bijvoorbeeld niet leidt tot structurele verbetering van de woning (Bouzarovski et al., 2021). De maatregelen tegen energiearmoede en ondersteuning van energiearme huishoudens zijn in Nederland tot op heden nog van tijdelijke duur. De structurele maatregelen die er zijn, zoals het nationale isolatieprogramma (NIP), ondersteunen mogelijk energiearme huishoudens. Op het moment is er geen monitoring op deze programma's waardoor het onduidelijk blijft of de doelgroep voldoende wordt geholpen.

1.2 Energiearmoede: een multidimensionaal begrip

Energiearmoede houdt in dat huishoudens *beperkte toegang* tot betaalbare en betrouwbare energiediensten hebben die sociaal en fysiek gezien minimaal nodig zijn voor de basisbehoeften en een goede levensstandaard van een huishouden (Li et al., 2014; Primc et al., 2021; Dell’Olmo et al., 2022; Volodzkiene & Streimikiene, 2023). Deze situatie ontstaat als gevolg van een combinatie van factoren, waaronder ten minste de onbetaalbaarheid van de energierekening, onvoldoende besteedbaar inkomen, hoge energie-uitgaven en slechte energie-efficiëntie van woningen” (Europees Parlement & Raad, 2023). Energiearme huishoudens moeten omgaan met een combinatie van een laag of ontoereikend inkomen, hoge energiekosten en een slechte kwaliteit van de woning. Het heeft effect op, en is niet beperkt tot, de fysieke en mentale gezondheid, financiële stress, buurtbetrokkenheid en eenzaamheid (Van Ooij et al., 2023). De situatie van een huishouden kan verder worden beïnvloed door geografische en klimaatfactoren, de kenmerken van het huishouden, geslacht, gezondheid en de specifieke energie- en vervoersbehoeften van huishoudens (Van Ooij et al., 2023).

Energiearmoede is een complex en multidimensionaal begrip: er zijn meerdere definities, het is een begrip wat op meerdere manieren te meten is, en ook de effecten van energiearmoede op huishoudens zijn verschillend. Om energiearmoede bij de kern aan te pakken moet er rekening worden gehouden met dit multidimensionale karakter (Bouzarovski, 2021).

Wat betekent multidimensionaal?

Een huishouden in energiearmoede kan structureel te weinig inkomen hebben om aan de energiebehoefte te voldoen. Het ophogen van het inkomen of het verlagen van de energierekening is dan een oplossing. Dit kan bijvoorbeeld door structurele financiële ondersteuning, of door toegang tot het zelf opwekken van schone energie. Is de woning ook van slechte kwaliteit? Dan moet de energetische kwaliteit van de woning ook worden verbeterd om energiearmoede structureel aan te pakken.

Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat het multidimensionale begrip energiearmoede via verschillende soorten beleid moet worden aangepakt (Pye, 2015; Bosseboeuf et al., 2021; Bouzarovski et al., 2021). Zo beargumenteert Bosseboeuf (2021, p.304) dat een goed beleidsvoorbeeld zich niet alleen richt op het aanpakken van de hoge prijs, slechte energie efficiëntie en lage inkomens, maar ook op het structureel erkennen van procedurele en erkennende rechtvaardigheid van de energiearme doelgroep.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Dit rapport is onderdeel van het Landelijk Onderzoeksprogramma Energiearmoede van TNO. Dit is een kennisprogramma waar de ministeries Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken, Klimaat en Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Flevoland aan bijdragen. Samen zetten deze ministeries zich in voor het structureel aanpakken van energiearmoede. De inventarisatie heeft als doel om aanbevelingen te formuleren voor het opstellen van een langetermijnstrategie voor energiearmoedebeleid. Deze komen voort uit wetenschappelijke literatuur over energiearmoedebeleid, Europese beleidsverplichtingen en aanbevelingen, en beleidsvoorbeelden uit Europese landen. Dit rapport kan gebruikt worden voor het opstellen van een langetermijnstrategie voor energiearmoedebeleid. Het geeft inzicht in waarom een langetermijnstrategie belangrijk is en biedt concrete richtlijnen om een

langetermijnstrategie op te stellen. Dit dient als inspiratie voor het nationaal kennisprogramma.

De centrale onderzoeksvraag is: **hoe kan Nederland een nationale langetermijnstrategie voor energiearmoede opstellen?**

We geven antwoord op deze vraag aan de hand van de volgende deelvragen:

- i. Welke beleidsverplichtingen en adviezen tegen energiearmoede gelden er vanuit de Europese Unie voor de lidstaten?
- ii. Hoe wordt energiearmoede gedefinieerd in verschillende Europese landen?
- iii. Hoe pakken Europese lidstaten energiearmoede momenteel aan?

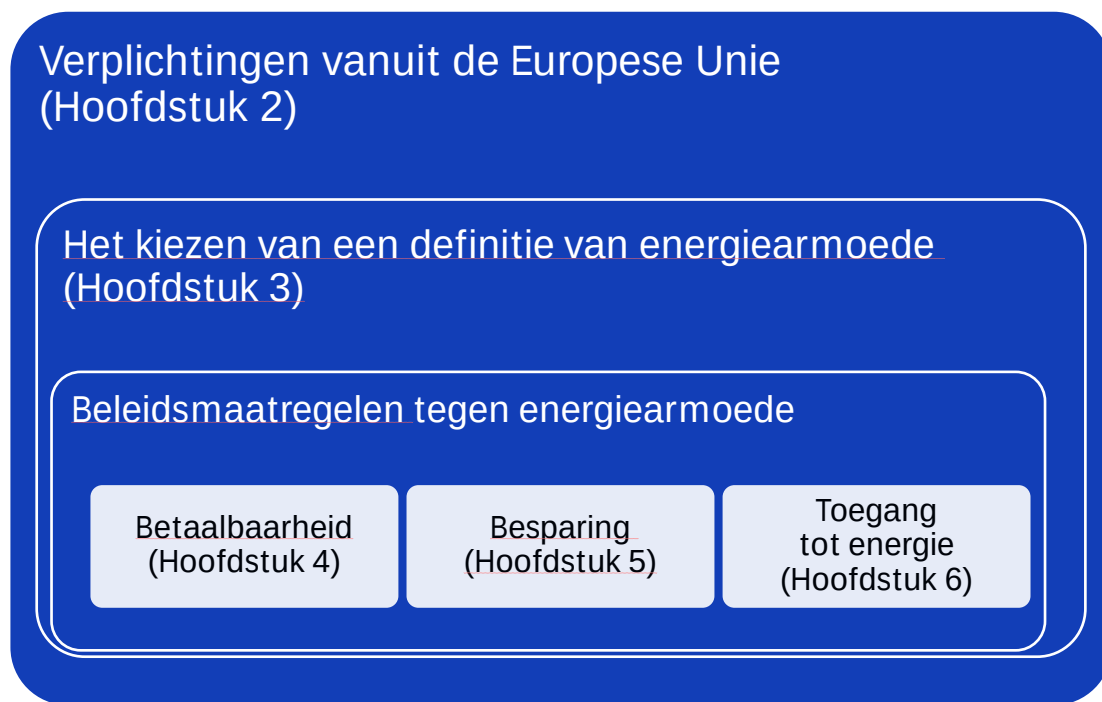
1.4 Methode

De definitiebepaling is gedaan aan de hand van een literatuurstudie. Daarna is gekeken welke verplichtingen en richtlijnen er vanuit de Europese Unie bestaan met betrekking tot energiearmoede.

De voorbeelden die worden genoemd zijn gekozen op basis van twee wetenschappelijke artikelen, en de aanbeveling van de Europese Commissie (Bosseboeuf, 2021; Bouzarovski, Europese Commissie 2023). Deze maatregelen en beleidsvoorbeelden zijn vervolgens geclusterd tot drie typen beleidsdoelen tegen energiearmoede: betaalbaarheid, energie-efficiëntie, en toegang tot duurzame opwek. Deze typering is overgenomen uit de recent gepubliceerde Europese aanbeveling (2023/2407) voor de aanpak van energiearmoede, die ook deze typering gebruikt. Voor ieder type beleidsmaatregel zijn we nagegaan wat lidstaten, inclusief Nederland, al doen om energiearmoede aan te pakken, en welke aanvullende maatregelen nog nodig zijn om energiearmoede structureel te verminderen zoals beschreven in de verplichtingen die gelden vanuit de Europese Unie. Per hoofdstuk worden conclusies getrokken over de huidige staat van het Nederlandse energiearmoedebeleid. Deze inventarisatie van bestaande definities van energiearmoede, beleidsverplichtingen en maatregelen uit de beleidspraktijk worden in de conclusie omgezet in aanbevelingen (richtlijnen) waarmee een nationale langetermijnstrategie opgesteld kan worden voor energiearmoede in Nederland.

1.5 Leeswijzer

Figuur 1.1 geeft schematisch de structuur weer van dit rapport. In Hoofdstuk 2 staan we eerst stil bij de Europese beleidsverplichtingen, en wat hieruit de bouwstenen zijn voor een langetermijnstrategie tegen energiearmoede. In Hoofdstuk 3 wordt besproken wat de implicaties van het kiezen van een definitie zijn voor beleid en de aanpak van energiearmoede in de praktijk. Daarop volgt de inventarisatie van Europese en Nederlandse beleidsvoorbeelden die gericht zijn op de betaalbaarheid van de energie (Hoofdstuk 4), energiebesparing (Hoofdstuk 5) en toegang tot energie (Hoofdstuk 6). Deze drie beleidsdoelen zijn gekozen aan de hand van wetenschappelijke inzichten, daarnaast worden ze onderscheiden in de aanbeveling van de Europese Commissie. De conclusies en aanbevelingen voor een langetermijnstrategie volgen in Hoofdstuk 7.



Figuur 1.1: Leeswijzer voor dit rapport

2 Europese verplichtingen en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de Europese beleidsverplichtingen en aanbevelingen besproken die lidstaten moeten opvolgen tegen energiearmoede. Dit is een uitgebreide verzameling van beleidsrichtlijnen die voortkomen uit verschillende Europese programma's en richtlijnen. Achtereenvolgens zullen diverse aanbevelingen en hun implicaties voor nationaal beleid worden benoemd.

Samenvatting

- EU-lidstaten moeten nationale richtlijnen voor de aanpak van energiearmoede opnemen in hun Nationale Klimaat- en Energieplannen.
- In 2025 moeten lidstaten de definitieve versie van hun Sociaal Klimaatplan inleveren bij de Europese Commissie. Het plan moet meetbare doelstellingen bevatten en beschrijven hoe energiearmoede wordt aangepakt.
- In de Renovatiegolfstrategie wordt prioriteit gegeven aan het aanpakken van energiearmoede in de slechtst presterende gebouwen.
- Volgens de Energy Efficiency Directive (EED) moet iedere lidstaat een nationaal gekwantificeerd deel van de totale hoeveelheid vereiste energiebesparingen realiseren voor kwetsbare consumenten, energiearme huishoudens en huishoudens in sociale huurwoningen. Daarnaast moeten kwetsbare en energiearme huishoudens en huishoudens in sociale huurwoningen moeten prioriteit krijgen bij maatregelen voor energie-efficiëntie. Daarnaast geeft de EED aanbevelingen, waarbij
- De Clean energy for all Europeans Package (CEP) biedt richtlijnen om het aantal energiearme huishoudens te monitoren en energiearmoede te prioriteren in energiebeleid.
- De richtlijn 'Energy Performance of Buildings' stelt dat lidstaten EU-minimumnormen voor energieprestaties ondersteunen met een focus op de kwetsbaarste huishoudens.
- De Europese aanbeveling voor de aanpak van energiearmoede onderscheidt drie typen beleidsmaatregelen tegen energiearmoede: 1) het betaalbaar maken van energie 2) structurele maatregelen, en 3) het stimuleren van toegang tot hernieuwbare energie.

2.1 Clean energy for all Europeans Package (CEP)

De EU heeft de aanpak van energiearmoede en het beschermen van kwetsbare consumenten opgenomen in wetgevende en niet-wetgevend initiatieven⁴. In 2019 werd het pakket ‘*Clean energy for all Europeans package*’ (CEP) aangenomen. Dit pakket heeft als doel om een rechtvaardige energietransitie te versnellen en biedt een eerste blauwdruk voor de aanpak van energiearmoede in de lidstaten (Bouzarovski et al., 2021). Het bevat richtlijnen om het aantal energiearme huishoudens te monitoren en stelt manieren voor om energiearmoede te prioriteren in gerelateerd energiebeleid (van Ooij et al., 2023).

2.2 Nationale Energie- en Klimaatplan: meer en gericht energiearmoedebeloid nodig

Sinds de introductie van de *National Energy and Climate Plans* in 2019 (NECPs) zijn EU-lidstaten verplicht om nationale richtlijnen over de aanpak van energiearmoede in hun NECPs op te nemen. De meeste lidstaten hebben nu in kaart gebracht hoe energiearmoede wordt aangepakt (Bouzarovski et al., 2021). In het Nederlandse NECP van 2020 wordt energiearmoede nog niet genoemd, maar wordt de focus gelegd op het beschermen van kwetsbare consumenten. In de eerste versie van het NECP was gemotiveerd dat beleid zich zal richten op *kwetsbare consumenten* in plaats van *energiearme huishoudens*, omdat het percentage energiearme huishoudens erg laag zou zijn. In 2023 heeft er een update plaatsgevonden van het NECP. Hierin wordt energiearmoede wel genoemd. Er wordt aangegeven dat er een landelijk kennisprogramma is, en dat er verschillende maatregelen zijn genomen om kwetsbare consumenten te beschermen op de korte en middellange termijn, met energiebesparende maatregelen en financieel compenserende instrumenten. Op 18 december 2023 heeft de Europese Commissie gereageerd op deze update. Hier geeft ze aan dat Nederland de strategie tegen energiearmoede verder moet ontwikkelen door specifieke, meetbare doelen op te stellen (Europese Commissie, 2023, p.7).

2.3 Renovatiegolfstrategie: prioriteit geven aan kwetsbare en energiearme huishoudens

De Europese Commissie heeft in 2020 de Renovatiegolfstrategie gepresenteerd. Dit initiatief stimuleert structurele renovaties in de gebouwde omgeving onder de European Green Deal. Het doel is om het tempo van jaarlijkse renovaties ten minste te verdubbelen voor 2030. Dit betekent concreet dat er in Europa 35 miljoen gebouwen worden gerenoveerd en 160.000 nieuwe groene banen worden gecreëerd in de bouwsector. In de strategie zal prioriteit worden gegeven aan maatregelen op de volgende drie gebieden: het koolstofvrij maken van verwarming en koeling; het aanpakken van energiearmoede en de slechtst presterende gebouwen; en het renoveren van openbare gebouwen zoals scholen, ziekenhuizen en overheidsgebouwen.

2.4 Energy Efficiency Directive: energiebesparing voor energiearme huishoudens

De herziene Energy Efficiency Directive (EED) uit 2023 omvat de bindende doelstelling om voor 2030 een significante collectieve vermindering van het energieverbruik te realiseren. In de EED staat de nieuwe Europese standaarddefinitie van energiearmoede en wordt er voor

⁴ [Energy poverty in the EU \(europa.eu\)](https://europa.eu)

het eerst een specifieke link gelegd tussen de verplichting om energie te besparen en energiearmoedebestrijding. Elke lidstaat wordt verplicht om een nationaal gekwantificeerd deel van de totale hoeveelheid vereiste energiebesparingen te realiseren voor kwetsbare consumenten, energiearme huishoudens en, indien van toepassing, huishoudens in sociale huurwoningen. Dit aandeel moet ten minste gelijk zijn aan het aandeel huishoudens in energiearmoede zoals beoordeeld in hun NECPs. Verder mogen beleidsmaatregelen voor energiebesparing onder geen beding een negatieve invloed hebben op deze huishoudens. Zo mag bijvoorbeeld geen onredelijke huurstijging plaatsvinden (artikel 6 van de EED).

Artikel 8 van de EED legt de lidstaten op om de rol van energiegemeenschappen en burgergemeenschappen te overwegen en te stimuleren. Het nieuwe artikel 22 verplicht lidstaten om kwetsbare, energiearme, en huishoudens in sociale huurwoningen te prioriteren voor maatregelen voor energie-efficiëntie. In dit artikel wordt ook (net als in het *Social Climate fund (SCF)*) genoemd dat lidstaten energie-efficiëntie maatregelen moeten gebruiken om de verdelingseffecten van de ETS 2-richtlijn⁵ en andere beleidslijnen te beperken. Verder wordt er uitvoerig in opgenomen dat lidstaten een netwerk van deskundigen uit verschillende sectoren op moeten zetten (denk aan gezondheidszorg, de bouw en sociale sectoren) om besluitvormers op verschillende bestuurslagen te ondersteunen bij de uitvoering van de verbetering van energie-efficiëntie en het bedenken van langetermijnstrategieën. In de hele EED-richtlijn ligt de nadruk op het beschermen en versterken van energiearme en kwetsbare huishoudens.

2.5 Energy Performance of Buildings Directive

De herziene Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) uit 2023 verwacht van lidstaten dat zij EU-minimumnormen voor energieprestaties ondersteunen met een focus op de kwetsbaarste huishoudens. De Commissie benadrukt hier dat energiearmoedebestrijding een van de belangrijkste overwegingen is die ten grondslag ligt aan de EU-minimumnormen.

2.6 Het Klimaatplan 2024/2025

In 2024 moeten lidstaten hun conceptversie van het Sociaal Klimaatplan inleveren bij de Europese Commissie (Europese Commissie, 2023). In 2025 moeten lidstaten de definitieve versie inleveren bij de Europese Commissie. Lidstaten moeten concreet beschrijven hoe ze energiearmoede gaan aanpakken en meetbare doelstellingen opgeven. Lidstaten moeten ook de voortgang rapporteren aan de Europese Commissie, als onderdeel van het Sociaal Klimaatfonds dat loopt tussen 2026-2030 (Europees Parlement, 2022).

2.7 Europese aanbeveling voor energiearmoede (2023/2407)

In oktober 2023 heeft de Europese Commissie een aanbeveling (2023/2407) gepubliceerd voor energiearmoede. Het voorstel geeft randvoorwaarden waar een langetermijnstrategie tegen energiearmoede op gebaseerd kan worden. Deze randvoorwaarden zijn geformuleerd in acht zogenaamde afdelingen:

⁵ ETS staat voor Emission Trade System en is het handelssysteem in Europa voor de CO₂-uitstoot van de industrie. ETS-2 is een uitbreiding van de ETS maatregel. ETS 2 omvat de CO₂-emissies van alle brandstoffen die geleverd worden aan de gebouwde omgeving, wegvervoer en overige sectoren. Concreet betekend dit dat ook huishoudens meer gaan betalen voor geleverde brandstof.

- Afdeling I - Tenuitvoerlegging van het rechtskader
- Afdeling II - Structurele maatregelen, betaalbaarheid en toegang tot energie
- Afdeling III - Governance
- Afdeling IV - Vertrouwen, betrokkenheid en communicatie
- Afdeling V - Energie-efficiëntie
- Afdeling VI - Toegang tot hernieuwbare energiebronnen
- Afdeling VII - Vaardigheden
- Afdeling VIII - Financiering

Juridische verankering energiearmoede

Lidstaten worden aanbevolen een definitie van energiearmoede⁶ en het begrip ‘kwetsbare afnemers’⁷ juridisch verankeren. De verschillen en de complementariteit tussen deze begrippen moeten duidelijk zijn en terugkomen in beleidslijnen en maatregelen op nationaal niveau. Lidstaten moeten het holistische kader van nationale energie- en klimaatplannen gebruiken om energiearmoede te analyseren en na te denken over hoe het probleem kan worden opgelost. ‘Holistisch’ houdt in de Europese Green Deal in dat de aanpak sector-overschrijdend is: alle relevante beleidsterreinen moeten bijdragen tot het uiteindelijke klimaatdoel. Lidstaten hebben indicatoren die op nationaal, en nemen deel aan enquêtes als onderdeel van de relevante modules van de *Europese statistiek van inkomens en levensomstandigheden*.

Maatregelen tegen energiearmoede

Wij onderscheiden drie typen beleidsmaatregelen die terugkomen in de bestaande literatuur over energiearmoede (Kyprianou et al., 2019; Bouzarovski et al., 2021; Bosseboeuf, 2021; van Ooij et al., 2023), namelijk maatregelen voor: 1) betaalbaarheid van de energierekening, 2) besparing (het verbeteren van de energetische kwaliteit, subsidies en advies) en 3) maatregelen voor de toegang tot duurzame energie.

Deze maatregelen komen ook terug in Afdeling II van de Europese aanbeveling voor energiearmoede (2023/2407). Er is een duidelijk onderscheid tussen structurele maatregelen voor de aanpak van energiearmoede, en maatregelen ter verbetering van de betaalbaarheid van energie, zoals: gerichte inkomenssteun, sociale tarieven of tijdelijke ondersteuning van energiearme huishoudens. Het zwaartepunt moet liggen op de structurele maatregelen voor de energie-efficiëntie van gebouwen (raakvlakken met Afdeling V), renovatie van gebouwen, thermische aanpassing, toegang tot energie-efficiënte apparaten en hernieuwbare energie (raakvlakken met Afdeling VI). Lidstaten moeten voorkomen dat energiearme consumenten afgesloten worden, waarbij samenhang tussen beleidsgebieden, met name het energie- en het sociaal beleid, belangrijk is. Energiearmoede moet worden opgenomen in bredere en geïntegreerde sociale beleidsmaatregelen en een beleidsaanpak van sociale rechtvaardigheid zou een beleid van inclusie en empowerment moeten toepassen.

⁶ “Het gebrek aan toegang van een huishouden tot essentiële energiediensten die de basis vormen voor een behoorlijke levensstandaard en gezondheid, met inbegrip van voldoende verwarming, warm water, koeling, verlichting en energie voor apparaten, binnen een relevante nationale context en gezien bestaand sociaal en ander relevant nationaal beleid, als gevolg van een combinatie van factoren, waaronder ten minste onbetaalbaarheid, onvoldoende besteedbaar inkomen, hoge energie-uitgaven en slechte energie-efficiëntie van woningen.” (Richtlijn 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad, artikel 2, lid 52)

⁷ “Elke lidstaat moet het begrip “kwetsbare afnemers” definiëren, dat kan verwijzen naar energiearmoede en onder meer naar het verbod op afsluiting van de elektriciteitstoevoer van dergelijke afnemers in kritieke tijden. Het begrip “kwetsbare afnemers” kan duiden op inkomensniveaus, het percentage dat energie-uitgaven vormen van het besteedbare inkomen, de energie-efficiëntie van huizen, kritieke afhankelijkheid van elektrische apparatuur om gezondheidsredenen, leeftijd of andere criteria. Dit stelt de lidstaten in staat mensen in huishoudens met een laag inkomen op te nemen.” (Richtlijn 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad, artikel 28, lid 1)

Duidelijke governance

Volgens Afdeling III is een duidelijke governance structuur volgens een holistische aanpak van belang om de departementale en verticale samenwerking tussen nationale, regionale en lokale governance structuren duidelijk te hebben. Ook moeten lidstaten overwegen om nationale waarnemingsposten voor energiearmoede aan te wijzen, en hen mandaat en middelen geven om de energiearmoede situatie op lokaal, regionaal en nationaal niveau te omschrijven, monitoren en analyseren.

Communicatie en vertrouwen

Bij het ontwerpen van maatregelen en acties tegen energiearmoede moet er volgens Afdeling IV vervolgens aandacht komen voor gerichte communicatie om het vertrouwen van begunstigen van relevante regelingen te krijgen en het stigmatiseren van kwetsbare groepen te voorkomen. Voorlichtingscampagnes over energie-efficiëntie voor huishoudens met energiearmoede moeten opgevoerd worden en die bevolkingsgroepen moeten op maat gesneden informatie en advies ontvangen. Die campagnes zouden het gebruik van energie-efficiëntiemaatregelen ook in de huursector moeten aanmoedigen, gescheiden prikkels tussen verhuurders en huurders beperken en energiearmoede verminderen door lagere energierekeningen ten gevolge van renovaties.

Energie-efficiëntie van gebouwen

Afdeling V benoemt dat lidstaten maatregelen moeten nemen om renovatie van de gebouwen met de slechtste energetische kwaliteit te versnellen, en te zorgen voor tenminste de minimale besparingen die het huishouden nodig heeft om een toereikend thermisch comfort binnenshuis te bereiken. Er moet rekening worden gehouden met de eigendomsstructuur, zodat energiearme en kwetsbare huiseigenaren niet worden uitgesloten. Een goede beleidsmix is verder nodig om ervoor te zorgen dat de maatregelen niet leiden tot buitensporige stijgingen van de huur- en woonkosten. Energiearme huishoudens moeten ook toegang krijgen tot energie-efficiënte huishoudelijke apparaten en slimme-metersystemen.

Toegang tot energie

Volgens Afdeling VI worden huishoudens met energiearmoede in staat gesteld deel te hebben aan de voordelen op het gebied van decarbonisatie en een sociaal rechtvaardige transitie. Alle huishoudens moeten gelijke toegang hebben tot het gebruik van hernieuwbare energie, energietechnologieën en regelingen voor het delen van energie door belemmeringen over financiële toegang voor energiearme huishoudens weg te nemen.

Vaardigheden

Afdeling VII schrijft voor dat beleidsmakers op alle bestuursniveaus opleidingen krijgen op het gebied van energie en leren over de multidimensionale aspecten van energiearmoede in de context van de transitie naar schone energie. Hieronder valt ook het opleiden van eerstelijns werkers, zoals gezondheidswerkers en maatschappelijke werkers, zodat zij energiearme huishoudens kunnen identificeren en adviseren. Ten slotte schrijft de afdeling gerichte opleidingen voor, voor energiearme huishoudens, met inbegrip van huishoudens met beperkte digitale vaardigheden.

Financiering

Ten slotte pleit Afdeling VII dat lidstaten gebruik moeten maken van de beschikbare financieringsinstrumenten uit de Europese unie voor specifieke steunmaatregelen en innovatieve financieringsregelingen voor energiearme huishoudens. De voorwaarden voor de regelingen, administratieve belemmeringen en daarmee gepaard gaande kosten moeten beperkt worden. Deze regelingen zijn bedoeld voor het verbeteren van de energie-efficiëntie

van woningen en de toegang tot hernieuwbare energie. Lidstaten moeten er rekening mee houden dat energiearme huishoudens de kosten voor renovatie vooraf niet kunnen betalen, en steunregelingen voor ze opzetten, bijvoorbeeld in de vorm van belastingverlaging, sociale tarieven, energiebonnen of verwarmingstoelagen.

2.8 Discussie

Aanpak energiearmoede moet geprioriteerd worden aan de hand van definities, doelstellingen en indicatoren

De Europese Unie verwacht dat lidstaten de aanpak van energiearmoede en bescherming van kwetsbare huishoudens prioriteren in hun Nationale Klimaat- en Energieplannen en Sociale Klimaatplannen in 2025. Een van de belangrijkste punten die de Europese Unie benadrukt is de noodzaak van een doeltreffende aanpak tegen energiearmoede door een zorgvuldige implementatie van het wettelijk kader. Het moet hierin duidelijk zijn wat de lidstaat verstaat onder *energiearm* en *kwetsbaar*, en wat de verschillen en complementariteit van deze begrippen zijn. Voor een langetermijnstrategie moeten doelstellingen worden gekoppeld aan indicatoren om energiearmoede te meten. Vervolgens moet er aan doelstellingen gericht beleid worden gekoppeld. Daarna kan er met indicatoren gemeten worden of de doelstellingen bereikt worden. Diverse Europese aanbevelingen en richtlijnen geven hier handvatten voor.

De aanbeveling voor energiearmoede biedt inzicht in de bouwstenen en randvoorwaarden voor een langetermijnstrategie

De meest gedetailleerde aanwijzingen met betrekking tot nationale definities, beleidsmaatregelen en initiatieven op het gebied van energie-efficiëntie en toegang tot energie staan in de Europese aanbeveling voor energiearmoede. Lidstaten moeten in hun nationale beleidspakketten rekening houden met kwetsbare huishoudens en energiearme huishoudens. Zo kan een huishouden niet energiearm zijn, maar wel kwetsbaar zijn voor een stijging van de energieprijzen door het inkomensniveau, het percentage dat energie-uitgaven vormen van het besteedbare inkomen, de energie-efficiëntie van het huis, kritieke afhankelijkheid van elektrische apparatuur om gezondheidsredenen, leeftijd of andere criteria. Waar sommige maatregelen specifiek energiearmoede tegengaan, kunnen andere maatregelen breder van aard zijn en inspelen op criteria die bepalend zijn voor de kwetsbaarheid van huishoudens die nog niet energiearm zijn.

In de aanbeveling benadrukt de Europese Commissie verder het gebruik van bestaande nationale plannen voor energie en klimaat als holistisch kader om energiearmoede aan te pakken en spoort aan tot de ontwikkeling van sociale klimaatplannen. Structurele maatregelen, zoals betaalbaarheid en toegang tot (duurzame) energie, worden eveneens belicht, waarbij de focus ligt op doeltreffende initiatieven voor de energie-efficiëntie, renovatie van gebouwen, en toegang tot energiezuinige apparaten en hernieuwbare energie. Er wordt opgeroepen tot maatregelen ter voorkoming van afsluitingen, met inbegrip van financiële ondersteuningsregelingen en acties op zowel de korte als lange termijn. Bovendien wordt gepleit voor samenhang tussen energie- en sociaal beleid om tegenstrijdige maatregelen te vermijden en energiearmoede te integreren in brede sociaalrechtvaardige benaderingen.

Bij een holistische aanpak hoort ook een verbeterde governance, waarbij samenwerking op verschillende bestuursniveaus en betrokkenheid van belanghebbenden en huishoudens centraal staan. De Europese Commissie adviseert om nationale energiearmoede-observatoria op te richten, en benadrukt het belang van transparante communicatie om vertrouwen op te bouwen zonder stigmatisering van kwetsbare groepen. Energie-efficiëntie,

toegang tot hernieuwbare energie, vaardigheidsontwikkeling en financieringsmechanismen worden in het document behandeld met specifieke aanbevelingen voor beleidsmakers op nationaal niveau.

De afdelingen van de aanbevelingen hangen met elkaar samen (Figuur 2.1). Afdelingen I, II en III vormen de basis, of bouwblokken voor een langetermijnstrategie voor energiearmoede. In de opeenvolgende hoofdstukken komt de nadruk daarom op deze afdelingen te liggen wanneer wordt gekeken naar welke voorbeelden er in Nederland en andere Europese lidstaten bestaan om energiearmoede aan te pakken voor:

- de betaalbaarheid van de energierekening (Hoofdstuk 4)
- besparing: verbeteren van de energetische kwaliteit, subsidies en advies (Hoofdstuk 5)
- de toegang tot duurzame energie (Hoofdstuk 6).

De andere afdelingen vormen de randvoorwaarden voor de uitwerking van de langetermijnstrategie. Deze komen daarom ook terug in Hoofdstukken 4, 5 en 6, maar de nadruk komt te liggen op de drie bouwblokken voor een langetermijnstrategie. Het uitwerken van de randvoorwaarden kan dan in een vervolg plaatsvinden.



Figuur 2.1: De samenhang tussen de afdelingen van de Europese aanbeveling voor energiearmoede

3 Definiëren van energiearmoede

In dit hoofdstuk kijken we naar wat energiearmoede inhoudt. In Paragraaf 3.1 volgen bestaande definities van energiearmoede en wat deze definities voor implicaties hebben voor energiearmoedebelief. In Paragraaf 3.2 volgen indicatoren waarmee energiearmoede kan worden gemeten. Ten slotte volgt in Paragraaf 3.3 de discussie.

Samenvatting

- Wetenschappelijke literatuur laat zien dat er holistisch beleid moet worden geïntroduceerd om energiearmoede bij de kern aan te pakken. Beleid richt zich dan zowel op het inkomen, de energieprijzen, en de energetische kwaliteit van de woning, als op andere factoren en kenmerken die de situatie van huishoudens verergeren. Dit omvat bijvoorbeeld geografische en klimaatfactoren, huishoudkenmerken, geslacht, gezondheid en de specifieke energie- en vervoersbehoeften van huishoudens.
- Het kiezen en hanteren van een definitie voor energiearmoede is van belang. De definitie bepaalt namelijk de omvang van het probleem. Er moeten ook keuzes worden gemaakt met betrekking tot de manier waarop de definitie wordt geoperationaliseerd. Bijvoorbeeld: kiest men een enkele indicator, meerdere energiearmoede indicatoren, of wordt er zelfs breder gekeken naar samenhangende thema's, zoals hittestress en naar transportarmoede?
- Indicatoren maken de definitie meetbaar en dienen om zowel de huidige stand van zaken te meten als voor het monitoren van doelstellingen.

3.1 Het belang van definities en indicatoren

Momenteel is er geen wettelijk erkende definitie van energiearmoede in Nederland. Een definitie opstellen en erkennen op nationaal niveau is volgens de Europese Commissie de eerste stap naar een structurele aanpak van energiearmoede (Europese Commissie, 2023, p. 14).

In deze paragraaf worden daarom meerdere definities toegelicht. Het doel is om inzicht te verschaffen in de impact van definities op de uiteindelijke beleidsmaatregelen. We laten zien dat definities invloed hebben op de indicatoren, en daarmee de omvang van de groep energiearme huishoudens bepalen. Daarnaast tonen we aan dat definities kunnen leiden tot specifiek en structureel beleid.

3.1.1 De Europese definitie van energiearmoede

In 2023 werd voor het eerst een officiële definitie van energiearmoede opgenomen in de EED. Deze is op de volgende manier omschreven:

- “[Energiearmoede is] het gebrek aan toegang van een huishouden tot essentiële energiediensten die de basis vormen voor een behoorlijke levensstandaard en gezondheid, met inbegrip van voldoende verwarming, warm water, koeling, verlichting en energie voor apparaten, binnen een relevante nationale context en gezien bestaand sociaal en ander relevant nationaal beleid, als gevolg van een combinatie van factoren, waaronder ten minste onbetaalbaarheid, onvoldoende besteedbaar inkomen, hoge energie-uitgaven en slechte energie-efficiëntie van woningen”

De definitie van de EED geeft richtlijnen voor een nationale definitie, maar legt bijvoorbeeld niets vast over de exacte nationale context. Dat betekent dat bijvoorbeeld op nationaal niveau kan worden besloten wat de *behoorlijke levensstandaard* precies inhoudt, welk nationaal beleid relevant is voor de aanpak van energiearmoede en welke indicatoren moeten worden vastgesteld om voortgang te monitoren.

3.1.2 Doorwerking van energiearmoede-definities naar beleid

Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat het van belang is om zowel een definitie als aansluitend beleid vorm te geven. Alleen zo kan effectief energiearmoede beleid worden vormgegeven, aldus Bosseboeuf (2021). De auteur toont aan dat landen die geen definitie van energiearmoede vaststellen ook geen specifiek energiearmoedebeleid voeren. In bijvoorbeeld Duitsland en Hongarije zijn geen specifieke definities met betrekking tot energiearmoede. Daardoor is het beleid gericht op het tegen gaan van armoede, en wordt energiearmoede dus niet direct aangepakt. Dit betekent echter niet dat het hebben van een definitie automatisch leidt tot concreet energiearmoedebeleid. Zo heeft Roemenië een definitie opgenomen, maar heeft dat niet geleid tot een set aan beleidsmaatregelen die specifiek gericht zijn op energiearmoede (Bosseboeuf, 2021, p. 302).

Definities van energiearmoede verschillen van elkaar, zoals ook te zien is in het onderstaande tekstblok. Als we bijvoorbeeld de definities van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (VK) vergelijken, zien we een essentieel verschil: in Frankrijk wordt gefocust op de minimaal benodigde energie om in de algehele basisbehoefte te voorzien, terwijl in het VK de focus ligt op een minimale temperatuurbehoefte. Hierdoor verschilt de groep die als energiearm wordt beschouwd volgens de definitie van het Verenigd Koninkrijk (Imbert et al., 2016). In Frankrijk worden er maatregelen genomen die op de algehele energiebehoefte liggen, waar bijvoorbeeld ook de energie die nodig is om te koken onder valt. In het VK richten maatregelen zich voornamelijk op het kunnen verwarmen van de woning.

Naast een wetenschappelijke benadering is het definiëren van energiearmoede ook een politieke keuze (Kerr et al., 2019). Verschillende wetenschappelijke definities laten zien dat energiearmoede op diverse manieren kan worden gemeten, hetgeen gevolgen heeft voor waar men de focus op legt, en wat men precies bestrijdt. Het is echter aan de politiek om een specifieke definitie vast te stellen, wat uiteindelijk de doelgroep van energiearme huishoudens bepaalt. Concluderend heeft de definitie dus niet alleen invloed op de omvang van de groep energiearme huishoudens, maar ook de focus van het beleid en de te nemen maatregelen op de oorzaken en gevolgen van energiearmoede.

Voorbeelden van definities uit Europese lidstaten⁸:

- **Frankrijk** "Een persoon verkeert in een situatie van energiearmoede als [...] personen die in hun woning bijzondere moeilijkheden ondervinden om te voorzien in de energiebehoefte die nodig is om aan hun basisbehoeften te voldoen, dit als gevolg van de ontoereikendheid van hun middelen of huisvestingsomstandigheden" (Milieurecht Grenelle II, 2010)
- **Italië** "Moeilijkheid bij het kopen van een minimum van energiegoederen en -diensten, of een toestand waarin toegang tot energiediensten een vermindering van middelen (in termen van inkomen) met zich meebrengt die hoger is dan sociaal aanvaardbaar" (Nationale energiestrategie, 2017)
- **Roemenië** "Energiearmoede is de onmogelijkheid voor een kwetsbare consument om te voorzien in hun minimale energiebehoeften voor optimale verwarming van het huis tijdens het koude seizoen" (Wet op het minimuminkomen, 2016)
- **Spanje** "Energiearmoede is de situatie waarin bij huishoudens aan de basisbehoeften aan energievoorziening niet kan worden voldaan, als gevolg van een ontoereikend inkomensniveau en die, indien van toepassing, kan worden verergerd door de beschikbaarheid van inefficiënte huisvesting op het gebied van energie" (Nationale strategie tegen energiearmoede, 2019)
- **Verenigd Koninkrijk** "Energiearmoede wordt uitgedrukt in de vorm van een persoon [die] lid is van een huishouden met een lager inkomen in een huis dat niet tegen redelijke kosten warm kan worden gehouden" (Wet op Warme Huizen en Energiebesparing, 2000)

3.1.3 Naar een Nederlandse definitie

Sinds 2022 heeft het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) opdracht gegeven aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), samen met TNO, om energiearmoede in Nederland in kaart te brengen. Deze jaarlijks terugkerende monitor is in 2023 voor het eerst uitgebracht. De definitie die in deze monitor wordt gehanteerd luidt als volgt: "We spreken over energiearmoede als een huishouden te maken heeft met een laag inkomen in combinatie met een hoge energierekening of een woning van (zeer) slechte energetische kwaliteit" (TNO, 2021).

Deze definitie is niet wettelijk vastgelegd. Daarnaast is de definitie, in vergelijking met bijvoorbeeld de definitie die de EU voorstelt in de EED, minder omvattend. Waar de definitie die door TNO/CBS wordt voorgesteld efficiënt is voor het meten van energiearmoede, geeft de definitie van de EU meer handvatten voor concrete beleidsmaatregelen. Zo wordt er bijvoorbeeld verwezen naar "een behoorlijke levensstandaard", en worden er specifieke kenmerken genoemd zoals verwarming, warm water, koeling, verlichting en energie voor apparaten. De aanbeveling van de Europese Commissie gaat nog een stap verder en roept ook op om transportarmoede op te nemen in de definitie. Het argument daarvoor is dat wetenschappelijke literatuur laat zien dat er een groep energiearmen is die ook transportarm is⁹.

⁸ Bosseboeuf, D., ADEME, F., Bouzarovski, S., Broc, J. S., Oikonomou, V., Mistré, M., ... & ENERDATA, F. (2021). Tackling energy poverty: learning from the experience in 10 European countries. In ECEE Summer Study Conference, European Council for an Energy Efficient Economy, Digital Event.

⁹ Zie bijvoorbeeld: Simcock, N., Jenkins, K. E., Lacey-Barnacle, M., Martiskainen, M., Mattioli, G., & Hopkins, D. (2021). Identifying double energy vulnerability: a systematic and narrative review of groups at-risk of energy and transport poverty in the global north. *Energy Research & Social Science*, 82, 102351. Of: Mattioli, G., Lucas, K., & Marsden, G. (2017). Transport poverty and fuel poverty in the UK: From analogy to comparison. *Transport Policy*, 59, 93-105.

Kwetsbare afnemers in de nieuwe energiewet

Of, en op welke manier de energiearmoede definitie wordt vastgelegd in Nederland zal een politieke keuze blijven. Wat zeker is, is dat er monitoring plaats moet vinden voor de EED, en dat hiervoor een definitie nodig is. De definitie die het dichtst bij een definitie van energiearmoede komt is de definitie van kwetsbare afnemers. In Europa worden kwetsbare afnemers namelijk gezien als: Iedereen die in energiearmoede verkeert, plus de groep die dreigt in energiearmoede te komen¹⁰. Deze is opgenomen in het wetsvoorstel van de nieuwe energiewet. In eerste instantie werden kwetsbare afnemers niet gedefinieerd, maar na advies van de Raad van State is dit gedeeltelijk vastgelegd. Lidstaten zijn verplicht in de elektriciteits- en gasrichtlijn om kwetsbare afnemers adequaat te beschermen tegen afsluiting. Het is dan ook in deze context dat kwetsbare afnemers wel al worden gedefinieerd. Het Ministerie van EZK argumenteert dat het niet nodig is om kwetsbare afnemers verder te definiëren¹¹.

In België wordt duidelijk waarom er ook voordelen zitten aan het definiëren van kwetsbare afnemers in een wet. Zo is er op basis van de definitie van kwetsbare afnemers een sociaal tarief opgesteld. Op deze manier wordt er niet alleen ingezet op het achteraf ondersteunen van huishoudens, maar ook op het betaalbaar houden van de energierekening. Zonder een definitie voor kwetsbare afnemers, zal een sociaal tarief niet mogelijk zijn. Voor meer informatie over betaalbaarheid, zie Hoofdstuk 4.

3.2 Indicatoren van energiearmoede

Energiearmoede kan worden gevat in tal van indicatoren. Boardman gaf voor het eerst in 1991 een meetbare indicator, deze werd de energiequote genoemd. Zij stelde dat als een huishouden meer dan 10% van het besteedbaar inkomen aan energie uitgeeft er sprake is van energiearmoede. Deze indicator is veelvuldig bekritiseerd (Herrerro, 2017) vanwege de sterke afhankelijkheid van energieprijzen en het ontbreken van een focus op de kwaliteit van de woning (Schuessler, 2014).

De literatuur over energiearmoede-indicatoren is vervolgens uitgebreid. Zo identificeren Siks en Lyte-Butkien et al. (2021) wel 71 indicatoren van energiearmoede. Het Centraal Bureau voor de Statistiek en TNO gebruiken 5 indicatoren om de groep energiearme huishoudens te berekenen in Nederland (Tabel 3.1). De indicatoren meten energiearmoede in de eerste plaats aan de hand van de betaalbaarheid van energie (LIHE). Er wordt niet alleen gekeken naar de hoogte van de energierekening, maar ook naar de hoogte van het inkomen. Energiearmoede wordt niet exclusief gezien als een betalingsprobleem, omdat de indicatoren zich ook richten op de woningkwaliteit (LILEK) en de mogelijkheden die iemand heeft om zijn woningkwaliteit te verbeteren (LEKWI). Deze indicator geeft weer of huishoudens investeringsmogelijkheden hebben om hun woning te verduurzamen, en of ze afhankelijk zijn van een ander, bijvoorbeeld hun huisbaas.

¹⁰ [Vulnerable consumers \(europa.eu\)](http://europa.eu)

¹¹ Voor verdere toelichting zie [Regels over energiemarkten en energiesystemen \(Energiewet\)](#) | Tweede Kamer der Staten-Generaal

Tabel 3.1: Indicatoren van energiearmoede in Nederland

Indicator	Afkorting
Betaalbaarheid	
1. Laag Inkomen, Hoge Energierekening	LIHE
Woningkwaliteit	
2. Laag Inkomen, Lage Energetische Kwaliteit Woning	LILEK
3. Laag Inkomen, Zeer Lage Energetische Kwaliteit Woning	LIZLEK
Mogelijkheid tot verduurzamen	
4. Lage Energetische Kwaliteit Woning, Weinig Investeringsmogelijkheden	LEKWI
4a. Huiseigenaren	
4b. Huurders	
5. Zeer Lage Energetische Kwaliteit Woning, Weinig Investeringsmogelijkheden	ZLEKWI
5a. Huiseigenaren	
5b. Huurders	
Combinatie	
1 óf 2: LIHE óf LILEK	LIHELEK
1 óf 3: LIHE óf LIZLEK	LIHEZLEK

3.2.1 Indicatoren van energiearmoede koppelen aan doelstellingen

De Europese commissie roept op om doelstellingen op te nemen in het Sociaal Klimaatplan, dat gepresenteerd moet worden in 2025. Het is daarom belangrijk om vast te stellen welke indicatoren worden gebruikt voor het meten van energiearmoede. Vanwege het multidimensionale karakter van energiearmoede is één doelstelling, bijvoorbeeld energiearmoede naar 0%, niet voldoende. Het kan namelijk zo zijn dat er op één indicator verbetering plaatsvindt terwijl het met een andere slechter gaat. Dit gebeurde bijvoorbeeld tijdens de energiecrisis. Er werden huishoudens verduurzaamd, maar de energierekening steeg zo abrupt dat de groep energiearmen toe nam. Portugal heeft bijvoorbeeld concrete doelstellingen per indicator gepresenteerd in 2024. Het land streeft bijvoorbeeld naar maximaal 1% energiearme huishoudens, en maximaal 5% woningen van slechte energetische kwaliteit, voor 2050¹².

3.2.2 Discussie: wat breng je wel of niet in kaart?

Energiearmoede houdt in dat een huishouden onvoldoende toegang heeft tot de energie die minimaal benodigd is voor een goede levensstandaard. Uit de internationale wetenschappelijke literatuur komt naar voren dat het een multidimensionaal begrip is. Wat inhoudt dat energiearmoede niet alleen een betalingsprobleem is, maar samenhangt met de slechte kwaliteit van de woning en ontoereikende mogelijkheden om te investeren in de kwaliteit van de woning. De oorzaken hiervan zijn voor ieder huishouden anders. Dit wil zeggen dat een huishouden verder kan worden beïnvloed door geografische en

¹² [Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2024 | DR \(diariodarepublica.pt\)](#)

klimaatfactoren, de kenmerken van het huishouden, geslacht, gezondheid en de specifieke energie- en vervoersbehoeften van huishoudens. Door het veelvoud van factoren is de discussie hoe holistisch beleid moet worden geïntroduceerd, waarbij alle (of zo veel mogelijk) beleidsvelden die relevant zijn worden meegenomen om de onderliggende oorzaken van energiearmoede aan te pakken. Het kiezen en hanteren van een definitie voor energiearmoede is daarmee discutabel maar wel van groot belang, evenals de indicatoren die de definitie, en daarmee de groep energiearme huishoudens, meetbaar maken. Men kan bijvoorbeeld een enkele indicator kiezen, meerdere indicatoren monitoren zoals nu gepubliceerd door CBS, of de keuze maken om bij de aanpak van energiearmoede inherent breder te kijken naar samenhangende thema's, zoals hittestress en transportarmoede, die door onvoldoende toegang tot betaalbare energie verergerd worden.

Momenteel heeft Nederland geen definitie van energiearmoede die wettelijk verankerd is. De Monitor Energiearmoede van TNO en CBS neemt bij energiearmoede zowel de betaalbaarheid van energie als de woningkwaliteit en de mogelijkheid tot verduurzamen mee. Het vasthouden en voortbouwen op de huidige drie thema's van bestaande indicatoren lijkt logisch, en ruim voldoende om een langetermijnstrategie op te bouwen. Met deze keuze zou Nederland voorop lopen op meerdere EU-landen. Maar de vraag is of en wanneer dit nog uitgebouwd zou kunnen worden naar andere thema's als hittestress, mobiliteitsarmoede of andere aanpalende relevante thema's.

4 Betaalbaarheid van de energierekening

Samenvatting

- In Nederland zijn zowel gerichte als ongerichte maatregelen genomen om de energierekening van huishoudens betaalbaar te houden.
- Ongelijke maatregelen hebben ervoor gezorgd dat huishoudens niet in energiearmoede belandden, maar waren niet specifiek gericht op de groep energiearme huishoudens. Een aantal gerichte maatregelen waren energietoeslag en noodfonds.
- Ongelijke maatregelen bestonden zowel uit ondersteuningsmaatregelen tegen hoge energieprijzen als uit ondersteuningsmaatregelen die niet direct gericht waren op de betaalbaarheid van de energierekening, zoals een hoger minimumloon, accijnsverlaging en een hoger kindgebonden budget.
- In andere Europese lidstaten werd er bij de voorwaarden voor gerichte compensaties wel rekening gehouden met de kans dat kwetsbare huishoudens meer risico's lopen die gepaard gaan met energiearmoede.
- Een combinatie van gerichte maatregelen voor de betaalbaarheid van de energierekening, en de andere twee structurele maatregelen tegen de onderliggende oorzaken van energiearmoede blijven van belang.

Dit hoofdstuk richt zich op de beleidskeuzes die invloed hebben op de betaalbaarheid van energie. Het gaat hier alleen om maatregelen die eventueel de energierekening verlagen, of het inkomen verhogen. Maatregelen gericht op het verbeteren van de energetische kwaliteit van de woning hebben ook effect op de energierekening, maar worden in het volgende hoofdstuk besproken. In de opeenvolgende paragrafen volgen maatregelen die een effect hebben gehad op de betaalbaarheid van de energierekening. We maken hierin onderscheid tussen *ongerichte*, *tijdelijk-gerichte* en *gerichte* maatregelen. Ongelijke maatregelen zijn maatregelen die iedereen ondersteunen, en daarmee ook de kwetsbare groep. Gerichte maatregelen zijn ingericht om alleen de groep die kwetsbaar is voor energiearmoede te ondersteunen.

4.1 Ongelijke maatregelen

In Europa, en ook in Nederland, zijn tijdens de energiecrisis grote bedragen uitgegeven om consumenten te beschermen met prijsondersteuningsmaatregelen.

Prijsondersteuningsmaatregelen beïnvloeden de uiteindelijke prijs van energie, maar controleren de marktprijs niet. Tijdens de energiecrisis, aangewakkerd door de oorlog in Oekraïne, werd er tussen 2021 en 2023 zo'n 646 miljard euro beschikbaar gesteld voor het ondersteunen van energieconsumenten (Breugel, 2023). De ongelijke maatregelen van Nederland staan in onderstaand tekstvak. In Nederland was het energieprijzplafond ingevoerd om huishoudelijk verbruik tot een vast gemiddelde te beschermen tegen de hoge energieprijzen.

Naast het energieprijzplafond was de energiebelasting verlaagd, werd de energiebelastingteruggave verhoogd, en werd een korting op de brandstofaccijns ingevoerd. In 2022 kregen alle kleinverbruikers voor november en december een vaste korting van €190 op de energierekening. Deze compensatie was niet afhankelijk van het inkomen. Onderstaande tabel toont de ongerichte maatregelen voor Nederland.

De positieve kant van deze ongerichte maatregelen voor Nederland wordt beschreven in Mulder et al. (2023). Zo blijkt dat de ongerichte maatregelen zo'n 400.000 huishoudens hebben beschermd tegen energiearmoede. Deze huishoudens blijven kwetsbaar, maar zijn wel behoed voor energiearmoede door de maatregelen zoals het prijsplafond. Daarnaast speelde er dilemma's zoals uitvoerbaarheid op de korte termijn. Toch kregen deze ongerichte maatregelen veel kritiek. Er werden namelijk miljarden uitgegeven, terwijl de kern van de problematiek niet werd aangepast¹³. Ook de Europese Unie wil niet meer dat maatregelen ongericht worden genomen en stelt dat prijsondersteuningsmaatregelen alleen nog gericht moeten worden genomen:

“Alle prijsmaatregelen veranderen de marginale kosten van energieverbruik en hebben neveneffecten. Het kunstmatig laag houden van energieprijzen kan concurrentie belemmeren, de keuze van consumenten beperken en prikkels wegnemen om structurele energie-efficiëntiemaatregelen te implementeren die de onderliggende oorzaken van energiearmoede aanpakken (p. 5)”

In de volgende paragraaf bespreken we maatregelen die wel gericht zijn genomen, maar van tijdelijke aard zijn. Deze maatregelen geven inzicht in mogelijkheden voor de lange termijn vanwege het gerichte karakter.

Ongerichte beleidsmaatregelen in Nederland

- **Energieprijsplafond 2023:** om het huishoudelijk verbruik tot een vast gemiddelde te beschermen tegen hoge energieprijzen. Voor alle Nederlandse huishoudens (40 cent/KWh en €1,45 m³ gas, voor een gebruik onder 2900 KWh en 1200 m³ gas. Huishoudens die meer elektriciteit of gas gebruiken betalen de hogere energieprijzen (Rijksoverheid, 2022a).
- **Energievergoeding:** twee keer €190 voor elk Nederlands huishouden met een energiecontract in november en december 2022 (Rijksoverheid, 2022a).
- **Verlaging energiebelasting van 21% naar 9%:** van 1 juli tot en met 31 december 2022 was de belasting op energie (aardgas, elektriciteit en stadsverwarming) verlaagd van 21% naar 9%. De belasting ging per 1 januari 2023 weer naar 21%. Het kabinet verlaagt in 2024 wel weer de energiebelasting voor elektriciteit voor huishoudens en bedrijven. De overheid wil hiermee stimuleren dat huishoudens vaker kiezen voor elektrische warmteopties, zoals warmtepompen. Of voor duurzame warmteopties, zoals aardwarmte (Rijksoverheid, g.d., a).
- **Energiebelastingteruggave:** verhoogd van €560 naar €785 (VvE Belang, g.d.)
- **Korting brandstofaccijns:** vanaf 1 april 2022 is de accijns op benzine, diesel en LPG verlaagd.

¹³ Zie: [Kritiek op 'foeilelijk' koopkrachtpakket, kabinet ziet geen andere uitweg | Politiek | NU.nl](#) en [S&D2022_1-binnenwerk-v3.indd \(wbs.nl\)](#)

4.2 Tijdelijk gerichte maatregelen

In de vorige paragraaf werden maatregelen besproken die ongericht werden genomen. Naast ongerichte maatregelen werden er ook gerichte maatregelen genomen tijdens de energiecrisis. Zo werd er in 2022 voor het eerst een energietoeslag uitgekeerd door de overheid. Dit was aanvankelijk een eenmalige maatregel gericht op de doelgroep die kwetsbaar is voor energiearmoede. Gemeenten konden daardoor huishoudens op of net boven het sociaal minimum helpen met de hoge energiekosten. In 2023 stemde de Eerste Kamer in met het wetsvoorstel Eenmalige Energietoeslag 2023. Zo konden gemeenten nogmaals de energietoeslag uitkeren aan bewoners. De tijdelijke maatregel werd zo verlengd met een jaar.

In 2024 is de energietoeslag vervallen, en wordt er in plaats daarvan ingezet op een hoger sociaal minimum, huurtoeslag en kindgebonden budget (Rijksoverheid, 2023b). De effecten van het wegvallen van de energietoeslag werden door het Nibud gepresenteerd in de doorberekening van de landelijke koopkrachtcijfers in september 2023. Hieruit bleek dat de afschaffing van de energietoeslag een groot effect heeft op de huishoudens met de laagste inkomens. Waar de verhoging van de huurtoeslag en het kindgebonden budget leidt tot een koopkrachtstijging van bij gezinnen met een laag inkomen van €36,-, gaat de koopkracht bij een alleenstaande met een laag inkomen er juist €72,- op achteruit door de afschaffing van de energietoeslag (Nibud, 2023). Het Nibud geeft aan dat huishoudens in de energiearmoede doelgroep hierdoor elke maand een nog groter tekort hebben in 2024. Het wordt dus duidelijk dat tijdelijke maatregelen voor een periode verzachtend kunnen werken, maar dat het stoppen van tijdelijke maatregelen ook grote effecten kan hebben op de financiën van energiearme huishoudens. In onderstaand kader zijn alle beleidsmaatregelen opgesomd die tijdelijk en gericht zijn genomen.

Een voorbeeld van een tijdelijk gerichte maatregel die op het moment van schrijven nog actief is, is het Noodfonds Energie. I. Het Noodfonds werd in 2023 opgezet en kijkt naar energie uitgaven en hoogte inkomen. Bewoners die een energierekening hebben die minimaal 8-10% van hun inkomen bedraagt worden door het fonds ondersteunt. Het fonds is een samenwerking van publieke en private partijen. Concreet betekent dit dat het geld direct wordt uitgekeerd aan mensen als tijdelijke verhoging van hun inkomen.

Het Noodfonds Energie komt voort uit een privaat initiatief vanuit Energieleveranciers en wordt ondersteunt met subsidies van het Rijk. Het Noodfonds Energie is een tijdelijk fonds en opgezet met een uitgavenbenadering. Dit betekent dat alleen huishoudens met aanzienlijke energierekeningen een beroep kunnen doen op het fonds. In 2023 gold dit voor huishoudens waarvan de energierekening meer dan 10% van hun inkomen bedroeg, terwijl in 2024 dit percentage werd bijgesteld naar meer dan 8%. Hierdoor wordt een deel van de doelgroep ondersteund, waaronder ook huishoudens die extra kwetsbaar zijn vanwege een hoge energiebehoefte, zoals chronisch zieken en ouderen. Uit wetenschappelijke literatuur blijkt echter dat een deel van de energiearme doelgroep te maken heeft met zogenaamde verborgen, of zelfopgelegde, energiearmoede.¹⁴ De omvang van deze groep is nog niet duidelijk voor Nederland. Op dit moment voert TNO een berekening uit om onderconsumptie van energie in kaart te brengen, deze zal naar verwachting later in 2024 worden gepubliceerd. Wat wel al bekend is, is dat deze groep niet wordt ondersteund door het Noodfonds.

¹⁴ Zie: Herrero, S. T. (2017). Energy poverty indicators: A critical review of methods. *Indoor and Built Environment*, 26(7), 1018-1031.

Verder blijkt uit wetenschappelijke literatuur (Owen, et al., 2023) dat er bepaalde groepen kunnen zijn die goed of minder goed gebruik maken van de maatregelen. Zo zagen onderzoekers in het Verenigd Koninkrijk dat er een overrepresentatie was bij ondersteuningsmaatregelen voor de energiearme doelgroep; huiseigenaren met een Aziatische achtergrond gebruikten de maatregel twaalf keer zo veel dan andere groepen. De onderzoekers concludeerden hieruit dat doelgroepen die een geodemografische deler hebben, potentieel vaker ondersteuning aanvragen door de invloed van sociale relaties. Of deze bevindingen ook gelden voor het Noodfonds, en er overrepresentatie is bij een specifieke doelgroep, zou verder onderzocht moeten worden.

Gerichte beleidsmaatregelen in Nederland

- **Energietoelage (of energietoeslag):** uitkeringsgerechtigden en huishoudens die maximaal 120% van het bestaansminimum verdienen, ontvangen in 2022 en 2023 een toelage van €1300, die voor de winter van 2023 opnieuw beschikbaar zal zijn. De toelage werd in stappen verhoogd van €200 naar €800 en vervolgens €1300.
- **Tijdelijk Noodfonds Energie:** het Tijdelijk Noodfonds Energie is opgericht om van oktober 2022 tot 5 mei 2023 een deel van de energierekening te betalen (ongeveer €150 per maand) voor huishoudens met een laag inkomen (tot 200% van het sociaal minimum) met een hoge energierekening (meer dan 10-13% van het totale inkomen). Dit wordt gefinancierd door zowel de overheid als energiebedrijven. Voor 2024 zijn er ook extra middelen beschikbaar gekomen voor het Tijdelijk Noodfonds Energie (Rijksoverheid, 2024).

4.3 Structureel gerichte maatregelen

In de vorige paragraaf werd duidelijk dat er een aantal tijdelijke, maar gerichte, maatregelen zijn genomen waardoor de energiearme doelgroep wordt ondersteund. In deze paragraaf beargumenteren we dat er structurele gerichte maatregelen genomen moeten worden, mits deze gekoppeld zijn aan de energiearme doelgroep.

Op het moment van schrijven zijn, behalve het eerder genoemde Noodfonds Energie, de financiële maatregelen die genomen zijn in 2022/2023 en gericht waren op het verlichten van de energierekening, afgelopen. Ondanks het feit dat de energierekeningen stabiel zijn dan in 2022/2023 is het nog onduidelijk hoe groot de energiearme groep is in 2024. Deze cijfers worden later in het jaar gepubliceerd. Wat wel duidelijk is, is dat de energierekening significant hoger is (zie Hoofdstuk 6). Daarnaast wordt het tijdelijk Noodfonds Energie vaak aangevraagd. Zo meldden 85.000 mensen zich in de eerste drie weken na het openstellen van het fonds¹⁵.

Waar energiearmoede deels een betaalbaarheidsprobleem is, is de energetische kwaliteit van de woning ook van belang en kan aan de hand van een laag inkomen alleen niet voldoende vastgesteld worden dat iemand ook daadwerkelijk energiearm is. In Ierland heeft de overheid daarom ondersteunende uitkeringen ingericht op bevolkingsgroepen die mogelijk meer gezondheidsproblemen ondervinden bij lage temperaturen. Zo heeft Ierland bijvoorbeeld een energietoelage gericht op ouderen. Mensen boven de 70 en met een maximum inkomen van €512,- per week krijgen €33,- per week¹⁶. Hoewel het exacte effect van deze maatregelen niet onderzocht is, laat dit wel zien dat er bij het toekennen van inkomensondersteuning expliciet rekening gehouden kan worden met de risico's die gebonden zijn aan energiearmoede. Wetenschappelijke literatuur laat bijvoorbeeld zien dat,

¹⁵ [Veel aanvragen voor energiesteun, extra geld beschikbaar in noodfonds \(nos.nl\)](https://nos.nl)

¹⁶ [Fuel Allowance \(citizensinformation.ie\)](https://citizensinformation.ie)

naast ouderen, ook kinderen extra kwetsbaar zijn voor energiearmoede (van Ooij et.al, 2023). Een regeling zou mogelijk kunnen focussen op bijvoorbeeld ouderen en gezinnen.

Daarnaast zijn er mogelijkheden om maatregelen te nemen die bijvoorbeeld *weers- of doelgroepgebonden* zijn. Een voorbeeld hiervan is de *Winter Fuel Payment* uit het Verenigd Koninkrijk (Britse Overheid, g.d.). Dit programma biedt financiële bijstand aan huishoudens die in aanmerking komen om te helpen bij de verwarmingskosten tijdens de koudere maanden. Vanaf 2022 is de *Winter Fuel Payment* doorgaans beschikbaar voor personen geboren op of vóór 26 september 1957. Het bedrag van de betaling kan variëren afhankelijk van factoren zoals de leeftijd, leefomstandigheden en andere omstandigheden, en ligt tussen de £250 en £600. Het is belastingvrij en wordt automatisch uitbetaald aan de in aanmerking komende personen. In Schotland krijgen mensen die een vergoeding ontvangen omdat zij als mantelzorger actief zijn ook een extra ondersteuning voor hun energiekosten. Er wordt twee keer £288,60 overgemaakt als ondersteuning voor de energiekosten¹⁷. Deze maatregelen laten zien dat het vinden van gerichte doelgroepen en het ondersteunen op de lange termijn een mogelijke beleidsrichting is.

Een andere maatregel die structurele verlaging zou kunnen faciliteren is het sociaal tarief. Zoals vastgesteld in de Europese energierichtlijn, is dit een middel waarmee kwetsbare en energiearme huishoudens een gereduceerd energietarief ontvangen:

Article 5(3) of Electricity Directive (2019/944) allows Member States to intervene in price setting for the supply of electricity to “ensure the protection of energy poor and vulnerable household customers”. This derogation is subject to different criteria set in Article 5(4) and 5(5) of the same Directive, among which are the limitation in time and proportionality. (p.31).

Het sociaal tarief is een maatregel om energie betaalbaar te houden voor huishoudens. Verschillende landen hebben al een sociaal tarief toegepast (zie onderstaand kader). Bradshaw & Keung (2022) betogen dat een beschermende maatregel zoals het sociaal tarief effectief kan zijn om de energiequote van huishoudens te verminderen.

In België is het tarief in werking sinds 2014. Van februari 2021 tot 30 juni 2023 hadden personen met een verhoogde tegemoetkoming voor gezondheidszorg ook recht op het sociaal tarief voor aardgas en elektriciteit. Dit is stopgezet op 1 juli 2023. Ten tijde van de energieprijsverhoging verdubbelde België het aantal mensen dat in aanmerking kwam voor het sociale tarief. Hierdoor gingen de overheidskosten van zo'n 265 miljoen naar een miljard euro. Huishoudens in het sociale tarief hebben eenmalig €80 op hun energierekening ontvangen. Hoeveel huishoudens zijn behoeft voor energiearmoede door uitbreiding van het tijdelijk sociaal tarief is niet duidelijk. Wat wel duidelijk is, is dat 60% van de huishoudens die gebruik maakte van het sociaal tarief niet in energiearmoede verkeerde, en dat een deel van hen is beschermd voor energiearmoede (Meyer & Coene, 2023). Het sociaal tarief ondersteunt dus zowel mensen in energiearmoede, als mensen die in energiearmoede dreigen te vallen om de energierekening te kunnen betalen. In België blijkt dat het sociaal tarief een middel is om sinds 2014 inwoners structureel te ondersteunen bij de betaalbaarheid van de energierekening. Dit ondervangt een van de pijlers van energiearmoede, maar het gaat in België niet gepaard met de verduurzaming van de

¹⁷ [Carer's Allowance Supplement - mygov.scot](#)

gebouwde omgeving. Bosseboeuf et al. (2021) stellen dat een sociaal tarief onder palliatief¹⁸ beleid valt, en daarom aangevuld moet worden met maatregelen die de kwaliteit van de woning bevorderen. Als het niet gecombineerd wordt met energie-efficiënte maatregelen pakt het energiearmoede niet bij de wortel aan, en is er geen sprake van het holistische beleid dat de Europese Commissie adviseert. Daarom roept de Federatie van Belgische Elektriciteits- en Gasbedrijven op om Frankrijk hierin te volgen (FEBEG, g.d.).

Voorbeelden van de toepassing van het sociaal tarief in verschillende lidstaten

- In Griekenland is er een speciaal tarief voor huishoudens. Gebaseerd op een inkomenstoets, en met een maximaal verbruik van 200kwh per 4 maanden.
- In Spanje krijgen kwetsbare consumenten gereguleerde prijzen. Deze prijzen worden per dag berekend. Zo'n 11 miljoen consumenten maakt gebruik van dit speciale tarief. Onder kwetsbare consumenten worden de volgende groepen verstaan:
 - Gepensioneerden in het Sociale Zekerheidssysteem
 - Grote gezinnen
 - Ontvangers van het minimumloon
 - Extreem kwetsbare consumenten, vanwege chronische ziekte
- In Cyprus is er een speciaal tarief voor kwetsbare consumenten. Het speciale tarief is ingevoerd in 2006. Tussen 2013 en 2016 werden de regels meerdere keren aangepast om de meest volledige kwetsbare doelgroep in kaart te brengen. Er wordt bijvoorbeeld een sociaal tarief toegepast voor mensen met verschillende chronische ziektes.
- Ook in Portugal is een speciaal tarief ingevoerd voor het verminderen van kosten van elektriciteit en aardgas voor specifieke groepen kwetsbare consumenten.
 - 2010: Kwetsbare consumenten, met een gecontracteerd vermogen gelijk aan of lager dan 4,6 KVA.
 - 2011: Kwetsbare consumenten, met contracten met een jaarlijks verbruik gelijk aan of lager dan 500 m³.
 - 2014: Elektriciteitsconsumenten met een gecontracteerd vermogen gelijk aan of lager dan 6,9 KVA, met meer categorieën en criteria.
 - 2016: Beide voorgaande wetten werden herzien om een automatische identificatie van kwetsbare consumenten door het sociaalzekerheidssysteem te overwegen in plaats van op verzoek van de consumenten en met herziene inkomenscriteria.

Frankrijk had namelijk een sociaal tarief maar heeft ervoor gekozen om in 2015 over te stappen naar *energiebonnen*. Het doel van de bonnen is: "het creëren van een eerlijker, eenvoudiger systeem dan de sociale tarieven, waardoor het mogelijk wordt om effectiever het doel van vier miljoen huishoudens te bereiken, tegen verminderde beheerkosten". Waar de sociale tarieven alleen gas en elektriciteit dekten waren de voorwaarden van de bonnen breder omdat ze alle energiebronnen (gas, elektriciteit, stookolie, LPG, steenkool, hout) omvatten. De bon kan ook door het huishouden worden gebruikt om energie-renovatiwerkzaamheden te financieren. De criteria om in aanmerking te komen zijn vereenvoudigd: het plafond is het referentie-belastbaar inkomen (RFR) per verbruikseenheid. Het bedrag van de bon wordt berekend op basis van het niveau van RFR van het huishouden en de samenstelling ervan. Het gemiddelde bedrag is €150 per jaar. Tijdens de crisis heeft Frankrijk andere energiebonnen aangenomen om in aanmerking komende huishoudens te

¹⁸ Primc 2020 onderschrijven een verschil tussen twee vormen van beleid, namelijk preventief en palliatief beleid: "(...) Financiële hulpmiddelen op basis van inkomen (zoals palliatieve beleidsmaatregelen) zorgen ervoor dat huishoudens hun elektriciteitsrekeningen kunnen betalen, maar ze pakken niet de diepere oorzaken van energiearmoede aan. Dit komt voornamelijk door de inefficiëntie van de gebouwen en het ontbreken van geschikte verwarmingssystemen. Daarom zijn preventieve maatregelen, zoals energie-efficiëntie maatregelen, minstens zo belangrijk."

ondersteunen. Er zijn geen duidelijk resultaten beschikbaar in de Engelse taal over de effecten van de Franse aanpak op de omvang van energiearmoede.

4.4 Discussie

In Nederland zijn diverse maatregelen genomen om de energierekening van huishoudens betaalbaar te houden. Dit gebeurde zowel door doelgroepgerichte-, als door ongerichte maatregelen. Deze steunmaatregelen zijn effectief gebleken en hebben voorkomen dat zo'n 310.000 huishoudens in energiearmoede terechtkwamen tijdens de energiecrisis (Mulder et al., 2023).

Maatregelen blijven nodig, in ieder geval tot verduurzaming gerealiseerd is

Steun voor de betaalbaarheid van de energierekening blijft belangrijk, maar moet *gericht* van aard zijn. Zo kunnen kwetsbare doelgroepen beschermd worden tegen de effecten van energiearmoede. Uit internationaal wetenschappelijk onderzoek blijkt dat *alleen* maatregelen die zijn ingericht op het tijdelijk beschermen van energieconsumenten energiekearmoede niet structureel oplossen, maar wel belangrijk zijn om energie betaalbaar te houden (Bosseboeuf et al., 2021). Het ophogen van het inkomen helpt bijvoorbeeld wel om de energiequote van mensen te verlagen (Bradshaw, 2022), maar niet om de energetische kwaliteit van de woning te verbeteren. Zodra de steun stopt, vallen huishoudens terug, of komen ze dieper in energiekearmoede terecht. De Europese Commissie beveelt daarom ook aan in de Aanbeveling voor energiekearmoede (Afdeling II) om een *combinatie* van maatregelen toe te passen, waarbij het zwaartepunt ligt op de maatregelen om de onderliggende oorzaken van energiekearmoede aan te pakken, te noemen: de energie-efficiëntie van gebouwen, renovatie van gebouwen, thermische aanpassing (rekening houdend met de aard van gebouwen), toegang tot energie-efficiënte apparaten en hernieuwbare energie.

Richt structurele maatregelen in op verschillende groepen energiekearme huishoudens en risico's die zij lopen

In sommige EU-lidstaten wordt er bij de toekenning van gerichte compensatiemaatregelen nadrukkelijker gekeken naar kwetsbare huishoudens (zoals ouderen), en of zij mogelijk meer risico's lopen die gepaard gaan met energiekearmoede (zoals gezondheidsklachten). De wetenschappelijke literatuur en de Europese aanbeveling erkennen ook dat er groepen zijn die kwetsbaarder zijn voor (de gevolgen van) energiekearmoede. De Europese aanbeveling benoemt bijvoorbeeld expliciet gezinnen met kinderen en personen met een handicap en ouderen. Vrouwen, en met name alleenstaande ouders en oudere vrouwen, worden ook in het bijzonder getroffen door energiekearmoede als gevolg van structurele ongelijkheden in de inkomensverdeling, hun sociaaleconomische status en de zorgkloof tussen vrouwen en mannen¹⁹. De eerste stap hiervoor is dat de verschillen tussen de begrippen kwetsbare afnemers en energiekearmoede, alsook de complementariteit daarvan eerst wettelijk verankerd worden, en dat dit naar behoren tot uiting komt in beleidslijnen en maatregelen op nationaal niveau. Dit helpt om relevante beleidspakketten ter bestrijding van energiekearmoede en maatregelen ter versterking van de positie van de burgers op te stellen.

In Hoofdstukken 5 en 6 wordt gekeken naar de structurele maatregelen die nu in Nederland en andere lidstaten worden genomen, te weten maatregelen in het kader van *besparing* en de *toegang tot duurzame energie*.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld: [Energy poverty and gender in England: A spatial perspective - ScienceDirect](#)

5 Besparing: energetische kwaliteit, subsidies en advies

Samenvatting

- In Nederland worden vele stappen genomen in het realiseren van nieuwe woningen, en het verbeteren van de bestaande gebouwde omgeving. Hierbij zijn ook steeds meer subsidies gericht op kwetsbare huishoudens en energiearme huishoudens, zoals het warmtefonds. Er is ook beleid voor het aanbrengen van kleine besparende maatregelen, maar energiearmoede is nog niet geïntegreerd in het bestaande beleid. De focus ligt op huishoudens met lage inkomens.
- Bestaand beleid moet beter worden gemonitord om inzicht te krijgen of de energiearme doelgroep voldoende wordt ondersteund.
- Subsidieregelingen in Nederland zijn beschikbaar voor (particuliere) huiseigenaren, VvE's, energiecoöperaties en woningbouwcorporaties, zowel voor maatregelen ten behoeve van de energie-efficiëntie van de woning als voor het aardgasvrij maken van de woning. Deze worden in beperkte mate gebruikt door de huishoudens in de laagste inkomensgroep.
- De informatievoorziening vindt plaats via online campagnes. Regionaal en lokaal zijn duurzaamheidsloketten, energiecoaches en fixerstrajecten opgezet om huishoudens bij de energie-efficiëntie van hun woning te ondersteunen. De financiering hiervan loopt echter na 2025 af.
- In prestatieafspraken die met woningcorporaties zijn gemaakt is nog geen koppeling gemaakt met de monitoring op energiearmoede en zijn geformuleerde doelstellingen niet aan de aanpak van energiearmoede gekoppeld.
- Internationale voorbeelden laten zien hoe de voorwaarden van regelingen kunnen worden aangepast om deze toegankelijker te maken voor energiearme huishoudens, of exclusief beschikbaar kunnen zijn voor deze groep.
- Internationale voorbeelden laten ook zien hoe transparantie over de energiebesparing, het beschermen van de huurder tegen onevenredige huurstijgingen en het belonen van de verhuurder voor de verduurzaming van de woning samen kunnen gaan.

Dit hoofdstuk gaat in op de verduurzaming van en energiebesparing bij woningen. De Europese Commissie adviseert om structurele beleidsmaatregelen door te voeren die energiearmoede aanpakken (Europese Commissie, 2023a). Structurele maatregelen hebben als doel om de woning en de energie-efficiëntie van kwetsbare huishoudens op een duurzame wijze te verbeteren²⁰. Het gaat hierbij om maatregelen zoals investeringen in de energetische kwaliteit van woningen, (huishoudelijke) apparaten of ondersteuning bij het overstappen op hernieuwbare energiebronnen (Europese Commissie, 2023a).

²⁰ [Bouwwakkers in plaats van deurwaarders tegen koopkrachtcrisis \(tno.nl\)](https://www.tno.nl/publicaties/bouwvakkers-in-plaats-van-deurwaarders-tegen-koopkrachtcrisis)

In de opeenvolgende paragrafen geven we aan welk beleid, regelgeving en normering (paragraaf 5.1), subsidies en leningen (paragraaf 5.2), en informatievoorzieningen voor bewoners (paragraaf 5.3) beschikbaar zijn om de verduurzaming van woningen te realiseren. Vervolgens kijken we naar het verloop van de verduurzaming van koop- (paragraaf 5.3) en huurwoningen (paragraaf 5.3) in Nederland en andere Europese lidstaten.

5.1 Beleid, regelgeving en normering

Het Nederlandse beleid voor de gebouwde omgeving valt onder de Nationale Woon- en Bouwagenda (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022a). Hierin wordt de context van Nederland geschetst, inclusief de opgaven waar Nederland voor staat in de gebouwde omgeving. De Bouwagenda kent drie kerndoelen:

8. **Beschikbare woningen voor iedereen.** Er moeten meer woningen gebouwd worden. Het streven is dat tweederde van deze woningen betaalbaar is.
9. **Aansluiting op het inkomen.** De betaalbaarheid van woonlasten moet beter aansluiten op het inkomen.
10. **Kwaliteit van woningen.** Er moeten voldoende woningen komen voor ‘aandachtsgroepen en ouderen’. Dit zijn niet per definitie de kwetsbare groepen voor energiearmoede. Middeldijk (2022) identificeert 14 groepen die extra kwetsbaar zijn voor energiearmoede, en de gezondheidseffecten hiervan (TNO, 2023c). De groepen kunnen gecategoriseerd worden op inkomen, etniciteit en immigratie, specifieke demografische kenmerken en huishoudsamenstelling. Voorbeelden van kwetsbare doelgroepen zijn: ouderen, jongeren, studenten en één-oudergezinnen. Naast de aandacht voor aandachtsgroepen en ouderen moet er perspectief komen voor kwetsbare wijken. Duurzame huisvesting moet ook bereikbaar zijn voor iedereen.

Deze kerndoelen kennen vervolgens weer eigen doelstellingen en zijn verder uitgewerkt in zes programma's (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022a). In het kader van dit onderzoek zijn het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV) en het Programma Versnelling Verduurzaming van de Gebouwde Omgeving (PVGO) het meest relevant. De andere vier programma's zijn meer gericht op het vergroten van de woningvoorraad met nieuwbouw, al dan niet voor specifieke doelgroepen. In het Programma 'Betaalbaar Wonen' wordt gekeken naar betaalbare woningbouw met doelstellingen gericht op het bouwen van sociale huurwoningen en het verminderen van huurlasten. Het Programma 'Woningbouw' kijkt naar het versnellen van de bouw van nieuwe woningen. Het Programma 'Een Thuis voor Iedereen' heeft een focus op kwetsbare groepen en deze groepen ondersteunen bij het vinden van een betaalbare (sociale huur)woning. Ook hier wordt ingezet op meer bouwen, maar ook op preventie met een bredere schuldenaanpak, participatie, inburgering en de zorg. Het Programma 'Wonen en Zorg voor Ouderen' is gericht op gepensioneerden.

In Nederland is het Nationaal Isolatie Programma (NIP) opgesteld. Het doel van het NIP is om 2,5 miljoen woningen te isoleren vóór 2030, met een focus op de slechtst presterende gebouwen (de E, F en G labels). Gemeenten kunnen hier apart middelen voor aanvragen en toewenden voor isolatie bij woningen van huiseigenaren. Het NIP heeft verder nog een aparte actielijn opgenomen voor het verduurzamen van huurwoningen. Voor de concrete uitwerking hiervan zijn prestatieafspraken gemaakt met sociale woningcorporaties in 2022 (zie Paragraaf 2.2.3).

5.1.1 De specifieke uitkering Energiearmoede

Specifiek voor het bestrijden van energiearmoede hebben gemeenten en provincies extra middelen gekregen in 2022 van de Rijksoverheid, de Specifieke Uitkering (SPUK) voor energiearmoede. Gemeenten kunnen zelf bepalen hoe ze deze middelen precies besteden, zolang energiearme huishoudens ondersteund worden bij het reduceren van hun energierekening op de korte termijn (Volkshuisvesting Nederland, g.d., a).

Veel gemeenten hebben ingezet op zogeheten ‘energiefixers’ of ‘energiedoaches’. Dit zijn mensen die van deur tot deur langsgaan om onder andere informatie te verschaffen over energiebesparing. Verder worden huishoudens met een laag inkomen of slechte woningen geholpen met kleine energiebesparende maatregelen, zoals het plaatsen van energiedisplays en radiatorfolie. Afhankelijk van de gemeenten kunnen deze energiefixers vrijwilligers zijn of werknemers van maatschappelijke of commerciële partijen (Rijksoverheid, 2023c).

De kleine energiebesparende maatregelen hebben, in de winter, een positieve invloed op het comfort en de energierekening van kwetsbare huishoudens. Daarnaast rapporteren Nederlandse gemeenten dat huishoudens in energiearmoede vaak geen overzicht hebben van alle mogelijkheden op het gebied van ondersteuning (zowel op financieel vlak als persoonlijke begeleiding) voor het verbeteren van hun woning (TNO, 2023b). Bovendien hebben energiearme huishoudens vaker een vorm van begeleiding nodig (TNO, 2023b). Energiefixers kunnen een grote rol spelen in de informatie die beschikbaar moet komen voor energiearme huishoudens.

Daarnaast zijn er binnen deze aanpak interessante koppelkansen te leggen met andere maatschappelijke doelstellingen, zoals re-integratie en hulp bij geldzorgen. In het NPLV-programma is er bijvoorbeeld voor gekozen om de extra middelen voor energiearmoede te gebruiken voor opleidingstrajecten tot energiefixer voor werkzoekenden met afstand tot de arbeidsmarkt uit twintig focusgebieden (Volkshuisvesting Nederland, g.d., b).

In het kader van een langetermijnstrategie voor energiearmoede is het belangrijk om te vermelden dat de middelen waarmee gemeenten energiedoach- en fixertrajecten kunnen financieren tot en met 2025 beschikbaar zijn (Rijksoverheid, 2023d). Hierna valt deze vorm van ondersteuning en informatievoorziening weg voor bewoners.

5.2 Beschikbare subsidieregelingen

Tabel 5.1 geeft de beschikbare subsidieregelingen in Nederland weer voor het verduurzamen van de woningvoorraad. De subsidies zijn beschikbaar voor woningeigenaren, en er is ook een aantal subsidies beschikbaar die specifiek gericht zijn op Verenigingen van Eigenaren (VvE's). Verder kunnen woningbouwcorporaties gebruik maken van de SVVE-subsidieregeling. Voor energiedooperaties is er nog specifiek de SCE-subsidie. De subsidies kunnen zowel gebruikt worden voor isolatiemaatregelen aan de woning als voor grotere, ingrijpende veranderingen aan de woning, zoals het aardgasvrij maken van de woning of het aanschaffen van installaties voor duurzame opwek.

Het is echter relevant om te benoemen dat 88% van energiearme huishoudens in Nederland in huurwoningen wonen en dus geen huiseigenaar zijn (TNO, 2023a). Dit betekent dat het overgrote merendeel van energiearme huishoudens afhankelijk is van de verhuurder, en zelf geen gebruik kan maken van de financiële ondersteuningsmiddelen of de ondersteuning van het NIP. Huurders in corporatiewoningen worden geholpen door de prestatieafspraken die

met deze huurders zijn gemaakt. Alle verhuurders worden gedwongen om tegen 2028-2030 slechte labels uit te faseren.

Tabel 5.1: Subsidierelingen voor energiebesparing in Nederland (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland g.d., a).

Subsidierегeling	Voor wie	Wat
De Investeringsubsidie Duurzame Energie en Energiebesparing (ISDE)	Eigenaar-bewoners	Afhankelijk van de maatregel kunnen particulieren achteraf geld terugvragen voor investeringen in het verduurzamen van hun woning. Dit geldt zowel voor installaties (zonnepanelen) als voor isolatiemaatregelen.
Stimuleringsregeling Aardgasvrije Huurwoningen (SAH)	Gemengde VvE's en verhuurders	Om de woning(en) binnen vijf jaar aardgasvrij te maken met aansluiting op een warmtenet (inclusief aanpassingen aan de woning om deze geschikt te maken voor aansluiting, zoals isolatie).
Subsidierегeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen (SVOH)	Verhuurders	Voor het uitvoeren van energiebesparende maatregelen voor huurwoning(en). Niet voor woningcorporaties.
Subsidierегeling Verduurzaming voor Verenigingen van Eigenaars (SVVE)	VvE's, woonverenigingen en woningcorporaties	Voor energieadvies of energiebesparende maatregelen (zoals isolatie of aanschaf van een alternatieve duurzame warmtevoorziening).
Subsidierегeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE)	Energiecorporaties en VvE's	Voor opwek van zon-, wind of waterenergie. De SCE is een exploitatiesubsidie. Dat betekent dat de subsidie wordt uitgekeerd in de vorm van een bedrag per geproduceerde kWh.

5.3 Informatievoorziening

Informatie- en adviesvoorzieningen zijn essentieel voor een effectieve aanpak van energiearmoede (Europese commissie, 2023a). De Europese Commissie heeft dan ook in de aanbeveling voor energiearmoede aangegeven dat lidstaten gericht naar bewoners moeten communiceren om hun vertrouwen te winnen en stigmatisering van kwetsbare huishoudens moeten voorkomen. Voorlichtingscampagnes over energie-efficiëntie voor huishoudens met energiearmoede moeten opgevoerd worden en die bevolkingsgroepen moeten op maat gesneden informatie en advies ontvangen. Die campagnes zouden het gebruik van energie-efficiëntiemaatregelen ook in de huursector moeten aanmoedigen, gescheiden prikkels tussen verhuurders en huurders beperken en energiearmoede verminderen door lagere energierekeningen ten gevolge van renovaties. Lidstaten moeten verder kijken naar mogelijkheden voor *one-stop shops*, die diensten of mechanismen bieden voor technisch, administratief en financieel advies en ondersteuning m.b.t. energie-efficiëntie van gebouwen. De *one-stop-shops* zouden zich dan ook specifiek moeten richten op de groepen energiearme huishoudens (2023a).

5.3.1 Informatievoorziening in Nederland

In Nederland is er een aantal ondersteunde online platformen op nationaal niveau waar huishoudens terecht kunnen voor informatie over de energietransitie en hoe ze hun energieverbruik kunnen verminderen, dan wel via hun eigen gedrag, dan wel via het verbeteren van de energetische kwaliteit van hun woning. Dit zijn Mileucentraal.nl en Verbeterjehuis.nl. In de winter van 2022 is verder een nationale campagne gestart,

genaamd 'Zet Ook de Knop Om'. De campagne deelde praktische tips om duurzamere keuzes te maken, onder andere op het gebied van wonen (Rijksoverheid, g.d., c). Daarnaast is ondersteuning bij verduurzaming vooral op regionaal niveau georganiseerd. Provincies en gemeenten hebben eigen stimulerings- en ondersteuningsregelingen binnen hun regio, zoals de gemeentelijke energieloketten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022b).

5.3.2 Informatievoorziening in andere EU-lidstaten

De manier waarop andere lidstaten in de Europese Unie bewoners van informatie voorzien, heeft een aantal overeenkomsten en verschillen met Nederland.

Zo zijn er landen waar lokale overheden net als in Nederland financiële middelen krijgen om energiearmoede tegen te gaan. Schotland heeft een regeling waarbij lokale overheden geld ontvangen om de mensen in hun regio te helpen bij het verbeteren van hun woningen, genaamd '*Home Energy Efficiency Programmes for Scotland: Area Based Schemes*'. Gebieden waar veel energiearmoede heerst krijgen meer toebedeeld, net zoals in Nederland. Onderdeel van het programma zijn door de gemeente ingehuurd adviseurs die gratis energieadvies geven aan huishoudens over hoe ze hun woning kunnen verbeteren. Daarnaast adviseren ze ook over energiegebruik zelf (gedrag) (Schotse Overheid, g.d.).

De verschillen met andere lidstaten zitten vooral in de kanalen via waar de informatievoorziening plaatsvindt en in de lokale samenwerkingsverbanden. In Slowakije is er een televisieprogramma genaamd 'Energie' dat maandelijks onderwerpen uitzendt gewijd aan energie-efficiëntie en actuele informatie voor het verbeteren van de energieprestaties van woningen (Europese Commissie, 2022). De Europese Commissie beveelt aan dat lidstaten in gerichte opleidingen voor energiearme huishoudens en de informatievoorziening rekening moeten houden met huishoudens met beperkte digitale vaardigheden. Waar in Nederland de informatievoorziening op locatie vooral via energiecoaches en energiefixers gaat, zijn de informatiecampagnes voornamelijk online gestart.

In Frankrijk is verder een netwerk genaamd FAIRE actief, beheerd door het Franse Agentschap voor Ecologische Transitie, het Nationaal Woonagentschap en het Nationaal Agentschap voor Huisvestingsinformatie. Dit is een *one-stop-shop* die bestaat uit 1000 experts en 450 contactpunten. Het netwerk omvat professionals in de bouw- en vastgoedsector, niet-gouvernementele organisaties, lokale en regionale overheden en energiebedrijven die samenwerken om relevante oplossingen te identificeren voor renovatie van huishoudens en huishoudens te helpen deze in de praktijk te brengen door hun vertrouwen en kennis te vergroten, inclusief hoe ze financiering kunnen verkrijgen (Europese Commissie, 2023a). Vergeleken met de energiecoaches en energiefixers in Nederland worden er meer diensten in de samenwerking gedekt voor energiearme huishoudens, omdat er meerdere partijen betrokken zijn die de huishoudens ondersteunen.

In Zweden werkt het Nationale Renovatiecentrum (NRC) verder samen met bedrijven en academische instellingen om de kennis binnen bouwbedrijven te verbeteren, en hen te voorzien van de informatie die nodig is om renovaties efficiënt uit te voeren (Europese Commissie, 2022). Zweden maakt echter geen onderscheid tussen energiearmoede en armoede in algehele zin, en gebruikt daarom het concept energiearmoede niet (Zweedse Ministerie van Infrastructuur, 2020). Dergelijke samenwerkingsverbanden zouden in Nederland echter kansen kunnen bieden om de informatie over de multidimensionaliteit van energiearmoede, en de essentiële vaardigheden om hiermee bij huishoudens mee om te gaan, te kunnen standaardiseren in lesmateriaal.

5.4 Verduurzaming van koopwoningen

5.4.1 Verduurzamen met leningen en subsidies in Nederland

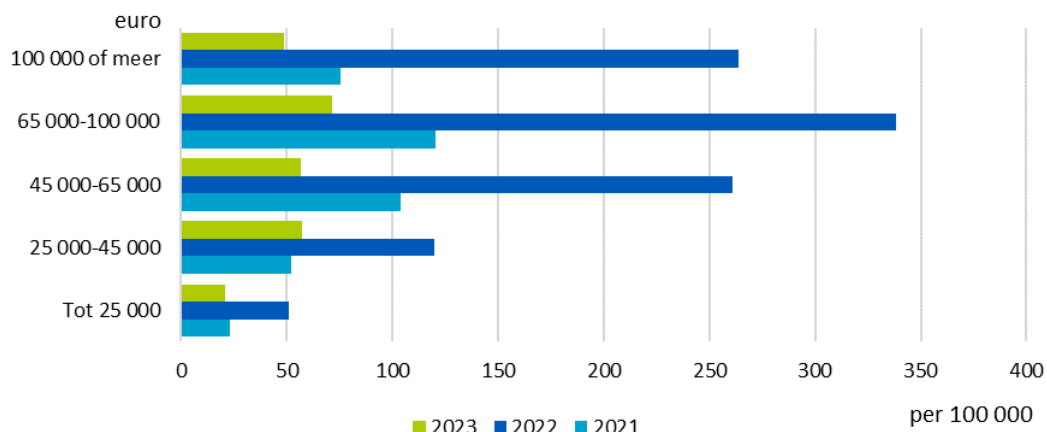
In Nederland kunnen woningeigenaren die zich in de energiearme doelgroep bevinden gebruik maken van het Nationaal Warmtefonds (NWF). Hier kunnen huishoudens een lening met lage rente aanvragen voor het financieren van energiebesparende maatregelen, de Energiebespaarlening (Nationaal Warmtefonds, g.d., a). Voor huishoudens met een laag inkomen is sinds 1 november 2022 de rente 0%. In tegenstelling tot reguliere leningen kan er geleend worden voor kleine bedragen (van 1.000 tot 71.000 euro), kunnen ook ouderen gebruik maken van het fonds en worden er geen advies- of taxatiekosten in rekening gebracht. De rente staat daarnaast vast voor de gehele duur van de lening. Sommige lokale overheden hebben ervoor gekozen om bij te dragen aan het fonds en de rente van de Energiebespaarlening nog voordeliger te maken binnen hun regio. Voorbeelden zijn de provincie Fryslân, provincie Drenthe en gemeente Leidschendam-Voorburg (Nationaal Warmtefonds, g.d., b).

5.4.2 Leningen: Obstakels

Ondanks de voordelige voorwaarden van het Warmtefonds voor huishoudens met lagere inkomens toont de monitor van het NWF van het Centraal Bureau van Statistiek (CBS, 2023) dat huishoudens met hogere inkomens significant meer leningen afnemen dan huishoudens met lagere inkomens. Figuur 5.1 toont het aandeel huishoudens dat bij het Warmtefonds een lening heeft aangevraagd (per 100.000 inwoners) naar inkomensgroep. In 2021 vroegen huishoudens uit de twee hoogste inkomensgroepen 3 tot 5 keer vaker een NWF-lening aan dan huishoudens met een verzamelinkomen tot 25 duizend euro, en in 2022 was dat 5 tot 6 keer vaker (CBS, 2023). In een onderzoek van het Nationaal Warmtefonds zelf kwam naar voren dat maar een heel klein aandeel van woningeigenaren bereid is om een lening af te sluiten voor het verduurzamen van hun huis. Hier kunnen meerdere redenen voor zijn, zoals onbekendheid met andere vormen van financiering en onwilligheid om te lenen (Nationaal Warmtefonds, 2022). Toch is er ook een stijging van aanvragen door lage inkomens bij het Warmtefonds. Deze groeide van 2200 in totaal in 2022, naar 2700 in de eerste helft van 2023²¹.

Specifiek voor kwetsbare huishoudens suggereert onderzoek dat angst voor schulden (in Nederland bekend onder de noemer ‘leenangst’) of onverwachte kosten een barrière vormt voor energiearme huishoudens om een lening aan te gaan voor het verbeteren van de energie-efficiëntie van hun woning (Middlemiss & Gillard, 2015; Longhurst & Hargreaves, 2019; DellaValle, 2019). Figuur 5.1 toont dat in 2023 de hoogste twee inkomensgroepen 2 tot 3 keer vaker een NWF-lening aan, waarmee het verschil duidelijk kleiner is dan in eerdere jaren. Daarnaast wordt in de monitor ook gekeken naar trends. Na correctie op woningkenmerken is de schatting dat voor inkomens tussen de 20.000 en 40.000 euro het 0%-tarief gezorgd heeft voor 4 tot 25 extra aanvragen per 100.000 inwoners per maand, van november 2022 t/m februari 2023.

²¹ [Sterke toename gebruik Nationaal Warmtefonds bij lage en middeninkomens voor verduurzaming van woningen | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)



Figuur 5.1: Huishoudens met een NWF-lening (per 100 000 huishoudens) naar verzamelinkomen in 2021, 2021-2023 (CBS, 2023)

Voor de huishoudens met een verzamelinkomen tot 25.000 euro blijft lenen echter een probleem. Een lage kredietscore of het hebben van andere schulden maken het bijvoorbeeld voor deze huishoudens moeilijk om in aanmerking te komen voor leningen, ook het NWF (OEKO-Institut, 2018; Batsaikhan & Jourdan, 2021). In Figuur 5.1 zijn er nauwelijks aanvragen vanuit huishoudens met een inkomen tot 25.000 euro, en de introductie van de 0%-lening heeft geen effect gehad op het aantal aanvragen binnen deze groep (CBS, 2023).

5.4.3 Leningen: Kansen

De Europese Commissie raadt lidstaten aan om leningen mogelijk te maken als aanvulling bovenop andere maatregelen. Voor de doelgroep in energiearmoede met een eigen woning zijn er mogelijkheden om verduurzamingsleningen te krijgen in Nederland, maar er zijn nog te veel drempels. Er kan dus geconcludeerd worden dat een deel van de energiearme huishoudens te bereiken en te ondersteunen is met gerichte financiële beleidsinstrumenten onder de juiste voorwaarden. Als het gaat om financiële ondersteuning zijn beide vormen – subsidies en leningen – noodzakelijk om de besparingsmaatregelen betaalbaar te maken en de barrière van voorfinanciering te overbruggen. Alleen blijft het ondersteunen van de meest kwetsbare groep een struikelblok. In andere Europese lidstaten bestaan er ook subsidieregelingen en leningen voor energiearmoede in EU-lidstaten (zie onderstaand kader).

Voorbeelden van subsidieregelingen en leningen gericht op energiearmoede in EU-lidstaten

In Wallonië (België) is een subsidieregeling ("Primes Habitation") opgesteld, gericht op woningrenovatie, waarvan de hoogte van de subsidie bepaald wordt door het inkomen. In de regeling krijgen woningeigenaren een gesubsidieerd energieadvies van een gecertificeerde energieadviseur. Voor de aanbevolen energiebesparende maatregelen kan vervolgens subsidie aangevraagd worden, waarbij de hoogte van de subsidie is gebaseerd op het inkomen van het huishouden en de uit te voeren maatregel. Hoe lager het inkomen, hoe hoger de subsidie. Er kan tot maximaal 90% van de kosten gesubsidieerd worden. Als aanvulling op de subsidie kunnen huishoudens het overige bedrag lenen met een 0%-rentelening ('Rénopack' of 'Renoprêt' leningen) (Wallonie énergie SPW, z.d.).

In de Tsjechische Republiek kunnen huishoudens met lage inkomens en senioren gebruik maken van speciale subprogramma's onder het landelijke 'New Green Savings Program', bedoeld voor energiebesparende maatregelen zoals vervanging van ramen en de voordeur en gevel-, dak-, vloer- en plafondisolatie. Woningeigenaren hoeven geen eigen spaargeld te hebben om de initiële investering te maken; de subsidie krijgen ze vooraf (Europese Commissie, 2023a).

In Frankrijk werd in 2020 een financieel ondersteuningsprogramma genaamd "MaPrimeRénov" opgezet voor de renovatie en vervanging van verwarmingssystemen. Het bedrag wordt aangepast volgens het inkomen van het huishouden en de beoogde/bereikte energieprestaties. De meest kwetsbare huishoudens krijgen ook toegang tot een financieringsinstrument dat tot doel heeft de resterende kosten te dekken, in de vorm van door de staat gesteunde leningen (Europese Commissie, 2023a).

In Ierland kunnen woningeigenaren die onder bepaalde sociale regelingen vallen en in een oud huis (bouwjaar voor 2006) wonen met een BER-label C of lager via de 'Warmer Homes Scheme' hun woning gratis laten isoleren, en in sommige gevallen nog andere energiebesparende maatregelen vergoed krijgen. Woningeigenaren die hier gebruik van willen maken mogen de woning vervolgens in de daaropvolgende 5 jaar niet verkopen (Sustainable Energy Authority of Ireland, z.d.).

Het verschil met de subsidieregelingen en leningen in Nederland is dat de subsidies exclusief bedoeld zijn voor kwetsbare groepen (zoals lage inkomens, senioren in de Tsjechische Republiek of het label van de woning zoals in Ierland) of waarvan de hoogte van de subsidie afhankelijk is van het inkomen (zoals België en Frankrijk). Of dit automatisch leidt tot een hoger gebruik van deze subsidies door de kwetsbare doelgroep is niet zeker, dit zou verder onderzocht moeten worden. Bij een aantal van de bovengenoemde regelingen is het niet nodig om eigen spaargeld of een initiële investering moeten doen. De staat geeft de subsidie vooraf aan de eigenaren. Ook in Nederland is dit sinds vanaf 1 februari mogelijk door gemeenten. Wat nog onduidelijk is, is of dit ook in elke gemeente gebeurt. Deze voorbeelden laten zien dat aanpassingen aan de voorwaarden van de subsidies of leningen mogelijk barrières voor energiearme huishoudens weg kunnen nemen en de verduurzaming van de woning toegankelijker kunnen maken.

5.5 Verduurzaming van huurwoningen

De Europese Commissie adviseert lidstaten te kijken naar normering voor de minimale energieprestatie van gebouwen (MEPS) of het faciliteren van het gebruik van groene huurcontracten, waarin de huurder en verhuurder afspraken maken over de duurzaamheid en energie-efficiëntie van de woning (Europese Commissie, 2023a). Om wettelijk te borgen dat uiteindelijk alle slechtgeïsoleerde huurwoningen worden verbeterd, zullen per 1 januari 2030 wettelijke eisen worden gesteld aan (de verhuur van) corporatiewoningen en private huurwoningen. Wat deze eisen concreet worden is nog onbekend (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022b).

5.5.1 Prestatieafspraken met woningcorporaties

In 2022 zijn er prestatieafspraken gemaakt met woningcorporaties over het verduurzamen van de sociale woningbouw: de Nationale Prestatieafspraken (NPA) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022b; Rijksoverheid, 2022b). Er wordt gestuurd op het aardgasvrij maken van 450.000 corporatiewoningen en het mede daarmee zorgen voor het verduurzamen van ongeveer 675.000 corporatiewoningen naar (minimaal) de standaard voor woningisolatie tot en met 2030. De focus ligt hier op de woningen met de slechtste labels (E, F en G).

Er zijn ook zorgen over financiële druk die op woningcorporaties komt door de prestatie afspraken over de financiële positie van de woningcorporaties. Er wordt gesignaleerd dat het duurzame bedrijfsmodel van de corporaties voor de lange termijn onder druk staat door de hoge investeringsplannen. De financiële haalbaarheid van de prestatieafspraken is sterk afhankelijk van de hoogte van de rente en kosten in de bouw.

Er worden ook verduurzamingsregelingen voor woningcorporaties afgeschaft. Zo konden woningcorporaties voorheen gebruik maken van de Subsidieregeling Verduurzaming voor Verenigingen van Eigenaren (SVVE) om dit te bewerkstelligen, maar met de afschaffing van de verhuurdersheffing is dit niet meer mogelijk, gezien de vrijgekomen investeringsruimte van sociale woningcorporaties (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023). De afschaffing van de verhuurdersheffing geeft dus meer investeringsruimte aan woningcorporaties, maar er worden ook subsidies afgeschaft. Er zal blijvend moeten worden gemonitord of de verduurzaming huishoudens met energiearmoede in corporatiewoningen voldoende is, en of de corporaties voldoende middelen hebben om aan de vraag te voldoen.

De doorberekening van de financiële haalbaarheid, uitgevoerd in 2023, laat zien dat voor de komende jaren de NPA in zijn geheel wel haalbaar is, maar dat er regionale verschillen zijn. Daarnaast zijn er grote praktische belemmeringen, zoals een tekort aan arbeidskracht. Voor nu is afgesproken de doelen en de realiseerbaarheid van lokale afspraken goed te blijven monitoren²².

5.5.2 Vrije huursector

Naast sociale huurwoningen zit een deel van de energiearme huishoudens ook in particuliere huurwoningen (TNO, 2023a). Ook voor de vrije sector geldt dat er geen woningen met slechte labels (E/F/G) verhuurd mogen worden vanaf 2030. Hoewel er subsidies zijn voor particuliere verhuurders voor het verduurzamen van huurwoningen (de SAH en de SVOH) blijkt dat hier nauwelijks gebruik van wordt gemaakt (slechts 2.3 miljoen van de 152 miljoen van de SVOH is gebruikt op het moment van schrijven, 20 november 2023). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de verhuurder niet direct baat heeft bij het investeren in de energetische kwaliteit van de huurwoning, gezien het feit dat de energierekening vaak door de huurder wordt betaald. Dit worden ook wel 'split incentives' genoemd. Onderstaand tekstkader toont goede voorbeelden om dit split incentive dilemma tegen te gaan. De voorbeelden laten zien hoe inspraak van de huurder (Denemarken), een verplichting tot inschatting van de energiekosten (Frankrijk) en het voorkomen van onevenredige huurstijging (Duitsland) de huurder beschermt bij verduurzaming. Daarnaast is ook te zien dat de besparing ook uitgekeerd wordt aan de verhuurder, indien een bepaalde mate van besparing wordt behaald.

²² [file \(overheid.nl\)](https://file.overheid.nl)

Voorbeelden van oplossingen voor de verduurzaming van huurwoningen in de vrije sector

In **Denemarken** mogen verhuurders in de particuliere huursector alleen de huur verhogen in overeenstemming met de huurder, en wordt onderhandeld op basis van de nodige renovaties. Bovendien kunnen verhuurders verplicht worden tijdelijke huisvesting van huurders aan te bieden wanneer de woning ingrijpend gerenoveerd moet worden. Huurders hebben dan het recht om weer in de woning te gaan wonen. Daarnaast kan de verhuurder na de verbouwing de huurprijs alleen verhogen na verleende toestemming van de Verhuurder-Huurdersraad (Europese Commissie, 2023a).

In **Zweden** is er een regeling om renovatie- en het uitvoeren van energiebesparende maatregelen te stimuleren voor huurwoningen in gebieden die sociaaleconomische uitdagingen hebben (Europese Commissie, 2023a). De regeling bestaat uit twee delen:

- De renovatiesteun, die 20% bedraagt van de kosten, wordt rechtstreeks aan de huurders gegeven in de vorm van huurkorting over 7 jaar.
- De energiebesparing die behaald is na de renovatie en de bijbehorende besparing in kosten wordt verstrekt aan de eigenaar van het onroerend goed. Om voor dit deel van de steun in aanmerking te komen, moeten de renovaties de energieprestaties met minimaal 20% verbeteren.

In **Frankrijk** is er vanaf 2023 als onderdeel van de herziene energie- en klimaatwet een renovatieverplichting van kracht om de slechtst presterende gebouwen aan te pakken (Europese Commissie, 2023a). Dit omvat de volgende maatregelen met betrekking tot verhuur:

- De huurprijzen kunnen, wanneer huurcontracten worden verlengd, alleen maar stijgen door de variatie in de huurprijzen huurreferentie-index (IRL). Hetzelfde geldt in hogedrukgebieden. In dergelijke gebieden mag de huurverhoging niet meer bedragen dan 15% van de werkelijke kosten.
- Een verplichting om het theoretische bedrag van geschatte energiekosten weer te geven in vastgoedadvertenties.
- Een verbod op verhuur (geleidelijk ingevoerd tussen 2023 en 2034), te beginnen met de slechtst presterende woningen in klasse G en eindigend met die in klasse E.

In **Duitsland** zijn er verschillende gunstige leningen en subsidies aanwezig voor het verduurzamen van de huurwoning. Verhuurders mogen de huurprijs maximaal 8% verhogen om te compenseren voor de renovatiekosten (Europese commissie, 2023a).

5.6 Discussie: wat koppelen aan energiearmoede

Integreer energiearmoede binnen bestaande regelingen

Het verduurzamen van de bestaande woningvoorraad valt onder het PVGO, opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Er wordt met name ingezet op isolatie en energiebesparing, met daarna de stap naar duurzame energie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022b). Het programma zet in op een gebiedsgerichte aanpak via gemeenten en een individuele aanpak voor woningen. Momenteel zijn energiearmoedeaspecten niet expliciet geïntegreerd in de genoemde programma's. Het zal daarom, na het formuleren van een definitie voor energiearmoede en het vaststellen van doelstellingen en indicatoren, van belang zijn om te kijken hoe energiearmoedeaspecten geïntegreerd kunnen worden in de genoemde nationale programma's. Hiermee ontstaat een concrete, expliciete koppeling tussen de bestaande opgaven van de verduurzaming van de Nederlandse woningvoorraad en het verminderen van energiearmoede in Nederland.

Subsidies en subsidieregelingen nog niet gericht op energiearme huishoudens

Subsidies en subsidieregelingen zijn een van de meest gebruikte maatregelen om huishoudens te ondersteunen (of te stimuleren) bij het verduurzamen van hun woning (Europese Commissie, 2023a). Uit onderzoek blijkt ook dat de meeste subsidies en lage rente-leningen worden aangevraagd door hoge inkomens (Nationale Ombudsman, 2022). Subsidieregelingen gericht op het verbeteren van de energetische kwaliteit van woningen hebben niet alleen impact op energiearmoede, maar ook op bredere

duurzaamheidsdoelstellingen zoals het verminderen van de CO₂-uitstoot. Bovendien blijkt ook uit wetenschappelijke literatuur dat energiearme huishoudens niet in een gelijke situatie verkeren (Croon, Hoekstra, Elsinga, Dalla Longa, & Mulder, 2023; Herrejón, Lennon, & Dunphy, 2023). Energiearmoede wordt dus niet als een uniforme toestand beschouwd, maar eerder als een spectrum waarbinnen huishoudens zich op verschillende niveaus bevinden. Een algemene regeling die van toepassing is op alle huishoudens, zowel energiearm als niet, is mogelijk niet voldoende om verduurzaming bij energiearme huishoudens te realiseren. Voor de situatie in Nederland kunnen dus aanpassingen aan de voorwaarden van de subsidies of leningen, of het exclusief beschikbaar stellen van subsidies en leningen voor energiearme huishoudens zoals in andere landen, mogelijk barrières voor energiearme huishoudens wegnemen en de verduurzaming van de woning toegankelijker maken.

Neem split incentives weg tussen verhuurders en huurders

Verder zijn de subsidies en regelingen in Nederland op dit moment onvoldoende in staat om verhuurders aan te moedigen om verduurzamingsmaatregelen te treffen. Internationale voorbeelden laten zien hoe het verplichten van transparantie richting de huurder, en het belonen van de verhuurder voor de verduurzaming van de woning eruit kan zien in de praktijk. (zie bovenstaand kader).

6 Toegang tot duurzame energie

Samenvatting

- Energiearme huishoudens hebben minder makkelijk toegang om zelf duurzaam energie op te wekken middels PV of andere methoden. Dit kan komen doordat er bijvoorbeeld geen eigenaarschap is over het dak, of ze investeringsruimte missen.
- Energiearme huishoudens hebben minder makkelijk toegang tot energie coöperaties/gemeenschappen. Dit kan komen doordat energiearme huishoudens niet meer kunnen investeren, of doordat er doe capaciteit is.
- Afsluitbescherming in Nederland is recentelijk verbeterd, maar monitoring van het probleem blijft een vereiste.

Dit hoofdstuk behandelt het onderwerp energiearmoede in het kader van een veranderend energiesysteem. Het wordt duidelijk dat de energierekening hoog zal blijven of zelfs zal stijgen, onder andere door een hogere belasting op gas en de verwachte stijging van de gasprijs als gevolg van het nieuwe emissiehandelssysteem. Allereerst wordt de urgentie van het probleem besproken, met nadruk op waarom en voor wie de energierekening stijgt. Vervolgens wordt benadrukt dat energiearme huishoudens mogelijk minder toegang zullen hebben tot duurzame energiebronnen. Tot slot worden verschillende voorbeelden besproken, waaronder de rol van energiegemeenschappen, die kunnen helpen om energiearme huishoudens toch toegang te bieden tot duurzame energieoplossingen.

6.1 Kostenstijging in een veranderend energiesysteem

Tegen 2030 streeft de EU naar een aandeel van minstens 42,5% hernieuwbare energie van de totale energievoorziening, met als ambitie om 45% te bereiken. Het streven is om tegen 2050 klimaatneutraal te zijn. Om deze doelen te bereiken moet ons energiesysteem veranderen.

In een analyse van Berenschot²³, in opdracht van energiemaatschappij Essent, blijkt dat de energierekening hoog blijft, voornamelijk voor woningen die nog gebruik maken van aardgas. Dit komt onder andere door stijgende belastingen voor huishoudens die nog een aardgasaansluiting hebben terwijl de belasting op energie wordt verlaagd. Daarnaast zullen ook de netbeheerkosten aanzienlijk stijgen. Het rapport maakt duidelijk dat woningen met de meest duurzame verwarmingstechnieken uiteindelijk de laagste energierekening zullen hebben.

²³ [Betaalbaarheid energierekening 2035 \(berenschot.nl\)](https://berenschot.nl/betaalbaarheid-energierekening-2035)

De effecten van Europees emissiehandelssysteem II (ETSII)

Vanaf 2027 zal de ETS II in werking treden. Dit systeem is bedoeld om de uitstoot van broeikasgassen, zoals CO₂, te verminderen. Vanaf 2027 zal het van kracht zijn voor energie- en brandstofleveranciers die leveren aan de gebouwde omgeving, het wegtransport en de kleine industrie. Het resultaat hiervan zal waarschijnlijk zijn dat de prijs van aardgas zal stijgen vanaf 2027. Dit komt voornamelijk door de bijmengverplichting voor groen gas, wat de kosten voor kleinverbruikers zal verhogen. Het planbureau waarschuwt dan ook dat de hogere energieprijzen kan leiden tot een toename aan energiearmoede.

Daarom zullen er maatregelen moeten worden bedacht die de energierekening van energiearmen verlagen, ter compensatie, maar ook structureel (PBL, 2023).

6.2 Toegang tot duurzame opwek

Om een nieuwe energiecrisis af te wenden is het volgens de Europese Commissie essentieel dat energiearme huishoudens toegang krijgen tot de mogelijkheid om zelf energie, in individueel of collectief verband, op te wekken. Door energiearme huishoudens toegang te verschaffen tot eigen duurzame opwek kan bijvoorbeeld een korting op de energierekening worden gerealiseerd. Een onderzoek uit Polen levert empirisch bewijs voor deze observatie (Biernat-Jarka et al., 2021). De onderzoekers tonen aan dat huishoudens die toegang kregen tot hernieuwbare energiebronnen (bijvoorbeeld PV op dak) een verlichting van de energierekening ervaarden. Dit leidde uiteindelijk tot een afname van het aandeel energiearmoede op landelijk niveau. Het leverde ook CO₂-besparing op, en resulteerde in een verbeterde luchtkwaliteit.

Toch zijn er veel obstakels met betrekking tot energiearme huishoudens en de toegang tot duurzame energiebronnen. In Nederland zien we dat het grootste deel van de energiearme huishoudens in corporatiewoningen woont (TNO, 2023). Hierdoor kunnen energiearme huishoudens vaak niet zelf beslissen of zij bijvoorbeeld zonnepanelen op hun woning krijgen of een warmtepomp aanschaffen. Verder blijkt uit de literatuur dat energiearme huishoudens vaak niet kunnen voldoen aan de investeringskosten die nodig zijn voor de deelname aan initiatieven voor duurzame opwek (Irena, 2022). Onderstaand kader omschrijft een aantal voorbeelden waar sociale huurders toegang krijgen tot zonne-energie initiatieven.

Er zijn geen concrete studies die inzichtelijk maken of de beschikbare financiële ondersteuning ook makkelijk toegankelijk is voor energiearme huishoudens. In de volgende paragraaf gaan we in op mogelijkheden die er zijn voor opwek en persoonlijke consumptie van duurzame energie. Hierbij worden een aantal vergelijkingen gemaakt tussen concrete projecten in Nederland en de Europese Unie.

Er zijn meerdere obstakels bij het beschikbaar stellen van hernieuwbare energie voor energiearme huishoudens. Wat duidelijk wordt is dat er initiatieven zijn, zowel in Nederland, als in Europa die zich richten op het voorkomen van die obstakels.

Beleidsvoorbeelden waarbij huishoudens in sociale woningbouw worden ondersteund met zonne-energie

- In België worden woningcorporaties gestimuleerd om zonnepanelen te installeren op corporatiewoningen. Bewoners betalen een vergoeding voor het gebruik die kleiner is dan de besparing op de energierekening (Vereniging van Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen, g.d.)
- In Portugal is er een eerste test gedaan met het verschaffen van PV's in wijken met voornamelijk sociale huurwoningen. Zo zijn 181 huishoudens structureel geholpen met een verlaging op de energierekening (Hinsch et.al, 2023)
- Er zijn voor dit onderzoek geen goede voorbeelden gevonden waar private huurders directe toegang krijgen tot hernieuwbare energie, zoals bij woningcoöperatiewoningen. Verder onderzoek is nodig naar dit onderwerp om inzicht te bieden in welke methodes het meest lonend blijken.

Energiecoöperaties (gemeenschappen)

Energiegemeenschappen, in Nederland voornamelijk in de vorm van energiecoöperaties, worden aangemerkt door de Europese Commissie als een belangrijke oplossing voor de energiearmoedeproblematiek (Europese Commissie, 2023, p. 52). Het idee hierachter is dat energiegemeenschappen de opgewekte energie niet hoofdzakelijk beschouwen als een commoditeit binnen de markt waarop een maximale winst te behalen valt, maar voornamelijk als een product dat tegen kostprijs kan worden verhandeld (Europese Commissie, 2023, p. 52). Energiegemeenschappen kunnen worden toegepast om toegang tot duurzame opwek mogelijkheden te verschaffen voor groepen die daar niet vanzelfsprekend toegang toe hebben, zoals huurders in de private sector.

Wetenschappelijke literatuur levert nog geen sluitend bewijs over de rol van energiegemeenschappen met betrekking tot het tegengaan van energiearmoede. Bielig et al. (2022) laten wel zien dat er degelijke positieve effecten zijn vanuit een energierechtvaardigheidsoogpunt, waaronder de afname van energiearmoede valt (Ruggiero et. Al, 2014). Hanke & Lowitzsch (2020) onderbouwen dat deze mogelijkheden er zijn, maar dat het niet vanzelfsprekend is dat kwetsbare groepen toegang hebben tot energie. Zij roepen beleidsmakers op om ervoor te zorgen dat adequaat beleid deze energiegemeenschappen stimuleert om kwetsbare groepen op te kunnen nemen. Wat duidelijk wordt uit de internationale en lokale voorbeelden is dat inclusiviteit voornamelijk vanuit de energiegemeenschappen zelf wordt geïnitieerd. Zo heeft in Nederland de brancheorganisatie van coöperaties 'EnergieSamen' een rol gepakt. Er zijn wel concrete beleidsvoorbeelden die energiegemeenschappen of lokaal eigendom stimuleren, maar er zijn geen beleidsmaatregelen genomen die zich focussen op het toegankelijk maken van energiegemeenschappen.

6.3 Afsluitbescherming

Afsluitbescherming is het beschermen van energiearme huishouden voor het fysiek afsluiten van elektriciteit en gas. Hesselman et al. (2021) beargumenteren dat het voorkomen van afsluiting een vereiste is om te voldoen aan de minimale energiebehoefte die nodig is voor een waardig bestaan, het zogenoemde recht op energie. Andere literatuur laat zien dat het afsluiten van huishoudens leidt tot extreme energiearmoede, een vorm waar de bekende symptomen van energiearmoede extra worden versterkt (Wagner & Wiegand, 2015; Ruiz-Rivas et al., 2023). Het is dan ook hierom dat de Europese Commissie oproept om huishoudens extra te beschermen tegen afsluiting.

In Europese lidstaten werden tijdens de energiecrisis maatregelen aangescherpt om afsluiting te voorkomen²⁴. Dit gebeurde ook in Nederland. Kleinverbruikers werden niet afgesloten zolang er contact was met de leverancier. Deze regeling liep tot 1 april 2023. Deze maatregelen waren effectief. Het percentage afgesloten huishoudens daalde met ongeveer 68%. Dat betekent concreet dat er niet 9000 afsluitingen per maand waren maar tussen de 1000-2000. Vervolgens is de wet structureel gewijzigd om het afsluiten moeilijker te maken. Een wezenlijk verschil is dat de consumenten niet alleen in contact moeten staan met energieleveranciers maar ze de rekening in ieder geval moeten afbetalen via een betalingsregeling, of een hulpvraag moeten doen voor schuldhelpverlening (Netbeheer Nederland, g.d).

Ondanks het feit dat Nederland extra maatregelen heeft genomen zijn er geen openbare monitoringsinstrumenten die inzicht geven in de huidige situatie. Hoewel er maatregelen zijn genomen worden deze niet *publiekelijk* gemonitord. Verder onderzoek is nodig om in kaart te brengen wat de gevolgen van afsluiting zijn en om hoeveel huishoudens het gaat.

Een voorbeeld uit het buitenland

In andere landen worden andere maatregelen genomen om bewoners te beschermen tegen afsluiting, of deze maatregelen werken voor Nederland valt buiten de scope van dit onderzoek. Ze dienen als mogelijke voorbeelden. In Frankrijk wordt de afsluiting voor huishoudelijke consumenten jaarlijks verboden tijdens de winter van 1 november tot 31 maart. Tijdens deze periode zijn verlagingen in geleverd vermogen toegestaan, behalve voor ‘beschermde consumenten’²⁵. Buiten deze winterstop zijn afsluitingen of verlagingen in geleverd vermogen toegestaan voor huishoudens met een achterstallige rekening van meer dan 14 dagen, mits zij een aanmaning tot betaling ontvangen binnen 15 dagen (30 dagen voor ‘beschermde consumenten’). Als de rekening onbetaald blijft wordt er een extra kennisgeving van 20 dagen voor afsluiting of verlaging verstuurd. Leveranciers hebben ook de verplichting om contact op te nemen met de lokale autoriteiten om te melden welke klanten risico lopen op afsluiting of verlaging. Een nieuw decreet in maart 2023 introduceerde de verplichting voor elke leverancier om een extra periode van verlaging van het vermogen tot 1 kilovolt ampère toe te voegen gedurende 60 dagen vóór de afsluiting voor beschermde klanten die zijn uitgerust met slimme meters.

De belangrijkste Franse leverancier EDF heeft op vrijwillige basis besloten om afsluiting te beperken en na alle wettelijke termijnen de verlaging van het vermogen tot 1 kVA toe te passen voor alle klanten die zijn uitgerust met slimme meters. Volgens EDF stelt dit hen in staat om 8 van de 10 gevallen op te lossen en financiële oplossingen te vinden om klanten terug te brengen naar een regulier contract. Wat hier opvalt is dat er goede afspraken zijn gemaakt in samenwerking met de leveranciers. In onderstaande tabel worden goede voorbeelden genoemd. In België is de afsluitingsperiode dermate lang dat praktisch gezien geen afsluiting plaats vindt.

²⁴ [Renewal of joint common principles for enhanced consumer protection this winter - European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/consumers/odr/)

²⁵ Tot 3 kilovolt ampère (kVA) voor consumenten, waarvan het geabonneerde vermogen groter is dan of gelijk aan 6 kVA, tot 2 kVA voor consumenten waarvan het geabonneerde vermogen 3 kVA is.

Goede voorbeelden tegen de afsluiting van consumenten

- In België duurt het 200 kalenderdagen voordat de officiële afsluiting plaatsvindt. België is zowel het land met de langste periode voordat er wordt afgesloten, als het land met het laagste percentage afsluitingen. De afsluitprocedure is als volgt: Na de vervaldatum van de factuur moet de leverancier de consument een brief sturen met een opzegtermijn van 15 dagen, gevolgd door een tweede brief met opnieuw een opzegtermijn van 15 dagen. Vervolgens kan de leverancier het contract na 60 dagen stopzetten, zodat de klant een nieuwe leverancier kan zoeken. Op dat moment zijn er 90 dagen verstreken. Als de consument geen nieuwe leverancier vindt neemt de netbeheerder de levering over. Als de klant zijn rekening niet betaalt, stuurt de netbeheerder hem ook 2 brieven. Als er geen reactie komt, krijgt de klant een vooruitbetalingsmeter. Als hij een vooruitbetalingsmeter weigert, kan de netbeheerder de lokale adviescommissie van de woonplaats van de consument vragen of de persoon kan worden afgesloten. Ook dit duurt een tijd; 1) minimaal 40 dagen 2) praktisch gezien afhankelijk van de "SO" CWAPE. De hele procedure zoals beschreven in de wetgeving duurt minimaal 200 kalenderdagen (~ 143 werkdagen) voordat een huishouden kan worden afgesloten wegens wanbetaling²⁶.
- In Ierland kunnen kwetsbare klanten die als kritiek afhankelijk zijn geregistreerd van elektrisch aangedreven ondersteunende apparaten op geen enkel moment worden losgekoppeld om redenen van wanbetaling²⁷. Een verlengd moratorium op het afsluiten van de elektriciteit en gas voor alle huishoudelijke klanten was van kracht vanaf 1 december 2022 tot 31 maart 2023. Het omvatte:
 - Verlengde terugbetalingsregelingen voor klanten om een minimum van 24 maanden te bieden om opgebouwde schulden af te lossen.
 - Een verminderde schuldenlast bij 'Pay-As-You'Go'-opwaarderingen van 25% naar een maximum van 10%.
 - Alle klanten met een financiële hardheidsmeter moeten worden overgezet naar het goedkoopste tarief dat beschikbaar is bij hun leverancier.
 - Verbeterde eisen aan leveranciers om actief de kwetsbare klantenlijst te bevorderen en de bescherming die het biedt. De Ierse Commissie voor Regulering van Nutsbedrijven (CRU) blijft de niveaus van schuld en achterstanden bij klanten monitoren en zoekt naar verdere beoordeling van de klantenbeschermingsmaatregelen die bij leveranciers van kracht zijn, waarbij de eerste van deze beoordelingen zal plaatsvinden in de zomer voor de winter van 2023/24.10.

6.4 Discussie

Gezien de verwachte stijging van energieprijzen als gevolg van het nieuwe emissiehandelssysteem is het belangrijk om maatregelen in te zetten die de hoge energierekening kunnen beperken. Dit kan bijvoorbeeld door het bieden van financiële steun of compensatie aan huishoudens met een laag inkomen om de hogere energierekeningen te verzachten, totdat bijvoorbeeld het huis is verduurzaamd (zie Hoofdstuk 4 voor verdere toelichting). Het bevorderen van toegang tot duurzame energiebronnen, zoals zonnepanelen, kan helpen om de energiekosten voor energiearme huishoudens te verlagen.

Dit kan bijvoorbeeld door:

- Samenwerking met woningcorporaties: Het stimuleren van woningcorporaties om zonnepanelen te installeren op corporatiewoningen kan een effectieve manier zijn om de energierekening van huurders te verlagen. Dit kan gepaard gaan met het aanbieden van gunstige financieringsregelingen of het creëren van incentives voor woningcorporaties om duurzame energieopwekking te omarmen.

²⁶ Dobbins, A., Team, A., & Brajković, J. (2016). Measures to protect vulnerable consumers in the energy sector: an assessment of disconnection safeguards, social tariffs and financial transfers. *Policy*, 8.

²⁷ [Vulnerable customers | CRU.ie](https://www.cru.ie/vulnerable-customers/)

- Bevordering van energiecoöperaties: Het ondersteunen en stimuleren van energiecoöperaties kan een belangrijke rol spelen bij het bieden van toegang tot duurzame energie voor energiearme huishoudens. Beleidsmaatregelen die de oprichting en groei van energiecoöperaties bevorderen, kunnen bijdragen aan het vergroten van de inclusiviteit van duurzame energie-initiatieven.

De Nederlandse afsluitregeling is in 2023 herzien. Het afsluiten van huishoudens wordt zo beperkt. Het blijft van belang om de afsluitcijfers goed te monitoren. Er kan namelijk een vorm van extreme energiearmoede optreden als huishoudens volledig worden afgesloten van gas en elektriciteit. Andere landen, zoals Frankrijk, passen nog andere maatregelen toe. Het is niet duidelijk wat het de positieve of negatieve effecten zijn van deze maatregelen, er zou eventueel vervolg onderzoek nodig zijn om dit in kaart te brengen.

7 Conclusies en aanbevelingen

Op 18 december 2023 heeft de Europese Commissie gereageerd op de herziening van het Nederlandse Klimaatplan. De Commissie geeft aan dat Nederland de strategie tegen energiearmoede verder moet ontwikkelen door specifieke meetbare doelen op te stellen (Europese Commissie, 2023, p.7). Dit onderzoek heeft als doel om met een verkenning van de bestaande literatuur en Europese verplichtingen en richtlijnen, een overzicht te bieden van beleidsmaatregelen en handvatten te geven voor het opstellen van langetermijnbeleid.

7.1 Zeven onderdelen voor het opstellen van een Nederlands langetermijnbeleid

Met de inventarisatie hebben we zeven onderdelen voor een Nederlandse langetermijnstrategie geïdentificeerd:

1. **Zorg voor een definitie die wettelijk verankerd is:** de definitie van energiearmoede die wordt gehanteerd heeft zowel invloed op de omvang als op de kenmerken van de groep energiearme huishoudens. Een nationale definitie is nodig om gericht beleid te maken en te voorkomen dat er te veel versplintering van terminologie plaatsvindt. Het kiezen en vastleggen van een definitie moet door de nationale overheid worden vastgesteld en verankerd. Uit de definitie vloeien de bijbehorende indicatoren, doelstellingen en beleidsmaatregelen voort.
2. **Bepaal welke indicatoren gebruikt worden voor het meten van energiearmoede:** het bepalen van de indicatoren is van belang voor het kunnen meten en monitoren van de omvang, maar ook van de impact van beleid. Daarnaast zijn indicatoren essentieel bij het vormgeven van beleid. Voor Nederland zijn de bestaande indicatoren een goede basis en wellicht zelfs ruim voldoende. Ook met de doorontwikkeling en monitoring van de huidige indicatoren door het CBS lijkt dit een onderdeel dat binnen Nederland aanwezig is. Het is echter de vraag door wie en hoe er binnen de overheid en het kabinet verantwoording wordt afgelegd over de monitoring van energiearmoede. Ook het opzetten van een observatorium is van belang om energiearmoede meerjarig te monitoren. Dit zal binnen het lange termijnplan en de bijbehorende governance structuur duidelijk moeten worden.
3. **Koppel doelstellingen op energiearmoede aan indicatoren:** bepaal meetbare doelstellingen per indicator. Op deze manier kan er gericht beleid worden geformuleerd en is het mogelijk om de voortgang te meten. Volgens de richtlijn van de Europese Commissie moeten lidstaten een netwerk van deskundigen uit verschillende sectoren opzetten (denk aan de gezondheidszorg, de bouw en sociale sector) om besluitvormers op verschillende bestuurslagen te ondersteunen bij de uitvoering van de verbetering van energie-efficiëntie van woningen en het bedenken van langetermijnstrategieën. Met het bestaande, landelijke onderzoeksprogramma zijn de fundamenteen hiervoor mogelijk gelegd, maar het programma is van tijdelijke

aard en stopt in 2025. Een mogelijkheid zou zijn om vanuit het landelijk programma geleidelijk een observatorium te creëren waar verschillende deskundigen en beleidsmakers aan deelnemen. Dit observatorium kan dan onder andere de voortgang op de doelstellingen voor energiearmoede monitoren.

4. **Koppel gericht beleid aan doelstellingen op basis van het multidimensionale karakter van energiearmoede:** Literatuur laat zien dat energiearmoedebeluid gebaseerd moet worden op het multidimensionale karakter van energiearmoede. Dit betekent dat er per gekozen indicator gericht beleid moet worden opgesteld. Dat zou voor Nederland in de huidige situatie kunnen betekenen dat de bestaande indicatoren ieder een doelstelling en set aan gerichte beleidsmaatregelen krijgen, die zorgen voor holistische oplossingen. De concrete opzet, uitvoering en monitoring hiervan kan in de Nederlandse langetermijnstrategie voor de aanpak van energiearmoede worden verankerd. Daarbij kan het logisch zijn om meerdere departementen te betrekken en verantwoordelijk te maken voor de geformuleerde doelstellingen en een heldere governance structuur op te zetten. Bijvoorbeeld, door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zich te laten richten op betaalbaarheid. Voor de verduurzamingsopgave van de woningvoorraad kan het ministerie van Binnenlandse Zaken aan de lat staan, en voor het realiseren van de nationale klimaatplannen, die een één-op-één-relatie hebben de NECP's, kan het ministerie van Economische Zaken verantwoordelijk zijn. De rapportages voor de EED, EBPD en het Sociaal Klimaatfonds passen in deze lijn van energiearmoede-opgaven en rapportages aan de Europese Commissie.
5. **Maak 'betaalbaar energiebeleid' voor het verlagen van de energiequote:** Zorg dat er minder korte termijn, en meer gerichte beleidsmaatregelen voor de lange termijn komen om de betaalbaarheid van energie te garanderen. De prijzen van energie zullen in de komende tijd aanhoudend hoog blijven (Berenschot, 2024), bijvoorbeeld door de invoering van ETSII en de verhoging van de belasting op aardgas. Het is daarom urgent om zo snel mogelijk energiearme huishoudens te verduurzamen, maar het zal van belang blijven om huishoudens die het nodig hebben financieel te blijven ondersteunen. Stel daarom op de 'betaalbaarheidsindicator van het CBS' beleidsdoelstellingen vast en maak duidelijk hoe die te realiseren zijn met beleid.

Mogelijke beleidsmaatregelen zijn:

- a. Een sociaal tarief: het sociaal tarief is een veel toegepaste regeling in Europa. Sommige landen geven bijvoorbeeld een geautomatiseerde korting op de energieprijis (België), andere geven een korting in de vorm van een voucher (Frankrijk). Wat duidelijk wordt is dat landen vaak moeite hebben met het vaststellen van de doelgroep die recht zou moeten hebben op de korting.
 - b. Een verhoging van het inkomen
 - i. Weergebonden vergoedingen
 - ii. Doelgroepgebonden vergoedingen
 - iii. Belastingvermindering of toeslagen.
 - c. Een (gerichte) verlaging van de energiekosten.
 - d. Een structureel noodfonds.
6. **Koppel bestaand beleid gericht op isoleren en renoveren aan energiearmoede-indicatoren en een daarbij passende doelstelling:** Nederland is volop bezig met de verduurzamingsopgave. De monitoring van de voortgang bij kwetsbare en energiearme huishoudens bij deze opgave is nog niet concreet genoeg binnen

bestaand beleid. Het nieuwe Artikel 22 (Europese Commissie, 2023) verplicht lidstaten om kwetsbare en energiearme huishoudens en huishoudens in sociale huurwoningen te prioriteren voor maatregelen m.b.t. energie-efficiëntie. De uitdaging voor deze kernoplossing lijkt daarmee met name om de energiearmoede indicatoren rondom de energie-efficiëntie te koppelen aan de doelstellingen die voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving zijn geformuleerd, en de daarbij horende nationale programma's en subsidieregelingen. Wat zijn bijvoorbeeld de percentages energiearmoede bij de kwetsbare wijken van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid? Met hoeveel procent, en in welk tempo zou dit gereduceerd moeten worden voor de huidige LILEK-indicator? Hoeveel van de NIP-opgave is direct voor het isoleren van huizen van energiearme huishoudens, en welke reductiedoelstelling is hieraan gekoppeld? Door dergelijke koppelingen kan worden gekeken of er bijvoorbeeld prioriteit ligt bij het energie-efficiënt maken van de sociale huurwoningen en of het tempo hiervan hoog genoeg is. Een bijkomend voordeel is dat beter in kaart wordt gebracht in hoeverre energiearme huishoudens voordeel hebben van de aangescherpte EED-besparingsdoelen zoals besproken in Hoofdstuk 1. In de EED staat de nieuwe Europese standaarddefinitie van energiearmoede en wordt er voor het eerst een specifieke link gelegd tussen de verplichting om energie te besparen en energiearmoedebestrijding. Elke lidstaat wordt verplicht om een nationaal gekwantificeerd deel van de totale hoeveelheid vereiste energiebesparingen te realiseren voor kwetsbare consumenten, energiearme huishoudens en, indien van toepassing, huishoudens in sociale huurwoningen. Met deze aanbeveling rondom het koppelen van de verduurzamingsopgave en energiearmoedecijfers kan hieraan worden voldaan. Ook vanuit de Europese verduurzamingsopgave rondom gebouwen komt ditzelfde geluid: de herziene Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) verplicht lidstaten dat zij EU-minimumnormen voor energieprestaties ondersteunen met een focus op de meest kwetsbare huishoudens. De Commissie onderstreept hier dat energiearmoedebestrijding een van de belangrijkste overwegingen is die ten grondslag ligt aan de EU-minimumnormen.

7. **Ontwikkel met relevante stakeholders nieuw stimuleringsbeleid om de toegang tot duurzame opwek voor energiearme huishoudens te faciliteren:** er zijn meerdere obstakels voor energiearme huishoudens die toegang tot het opwekken van (duurzame) energie beperken. Artikel 8 van de EED legt de lidstaten op om de rol van energiegemeenschappen en buurgemeenschappen te overwegen en te stimuleren om energiearmoede tegen te gaan. Toegang tot duurzame opwek zou kunnen leiden tot de vermindering van energiearmoede en een weerbaarder energiesysteem. Ga met stakeholders zoals Hieropgewekt en EnergieSamen om tafel om te zien welk structurele vormen van stimuleringsbeleid gevormd kunnen worden om energiearme huishoudens gebruik te laten maken van lokale duurzame opwek. Er zijn in Nederland en in Europa concepten waar mensen die geen toegang hebben tot zelf duurzaam opgewekte energie lid worden van een energiecoöperatie. Op deze manier wordt structureel de energierekening verlaagd.

Vervolg onderzoek

Dit rapport is uitgevoerd als basis voor het opstellen van een langetermijnbeleid. Het gaat om de eerste stappen die nodig zijn voor het opstellen van een duidelijk kader waarmee er langdurig aan het onderwerp gewerkt kan worden. De nadruk ligt daarom op het opstellen van een wettelijk kader, en verschillende concrete beleidsinterventies die gedaan kunnen worden. Voor toekomstig onderzoek is het relevant om voorbij de klassieke kenmerken van energiearmoede (inkomen, energie-efficiëntie, energierekening) te gaan, en de bredere belangen van de energiearmoede doelgroep te erkennen. Dit zal essentieel zijn om draagkracht te vinden voor de energie- en klimaattransitie bij een doelgroep die structureel geen aansluiting vindt.

Referenties

[Algemeen Rapport | Ongelijke toegang tot de energietransitie | 30 november 2022 \(nationaaleombudsman.nl\)](#)

Bradshaw, J. R., & Keung, A. (2022). Fuel poverty estimates for the UK. *Poverty*. <https://cpag.org.uk/news-blogs/news-listings/fuel-poverty-updated-estimates-uk>

Biernat-Jarka, A., Trębska, P., & Jarka, S. (2021). The role of renewable energy sources in alleviating energy poverty in households in Poland. *Energies*, 14(10), 2957. <https://doi.org/10.3390/en14102957>

Britse Overheid (g.d.). *Winter fuel payment*. Geraadpleegd van: <https://www.gov.uk/winter-fuel-payment>

Capéau, B., Decoster, A., Hassan, N. S., Vanderkelen, J., Vanheukelom, T., & Van Houtven, S. (2022). We zitten allemaal in dezelfde storm, maar niet in hetzelfde schuitje. *Leuvense Economische Standpunten*, (192).

Croon, T. M., Hoekstra, J. S. C. M., Elsinga, M. G., Dalla Longa, F., & Mulder, P. (2023). Beyond headcount statistics: Exploring the utility of energy poverty gap indices in policy design. *Energy Policy*, 177, 113579

DUO (g.d.). *Tegemoetkoming energiekosten*. Geraadpleegd van: <https://duo.nl/particulier/tegemoetkoming-energiekosten.jsp>

Europese Commissie (2022). *Commission Staff Working Document: Analysis of the national long-term renovation strategies*. Geraadpleegd van: <https://energy.ec.europa.eu/system/files/2022-12/SWD-Analysis-of-2020-LTRS.PDF>

Europese Commissie (2023). *Commission publishes recommendations to tackle energy poverty across the EU*. Geraadpleegd van: https://energy.ec.europa.eu/news/com mission-publishes-recommendations-tackle-energy-poverty-across-eu-2023-10-23_en

Europees Parlement (2022). *Sociaal Klimaatfonds: Ideeën van het Parlement voor een rechtvaardige energietransitie*. Geraadpleegd van: <https://www.europarl.europa.eu/topics/nl/article/20220519STO30401/sociaal-klimaatfonds-ideeen-voor-een-rechtvaardige-energie transitie>

Energie samen. (z.d.). <https://energiesamen.nu/nieuws/176/samenwerking-wocozon-en-energie-samen-een-vliegende-start-voor-de-postcoderoosprojecten-van-woningcorporaties->

Gumbau, A. (2022, 19 januari). Spain's rising energy poverty: a cautionary tale for Europe. *Energy Monitor*. <https://www.energymonitor.ai/just-transition/spains-rising-energy-poverty-a-cautionary-tale-for-europe/?cf-view>

Herrejón, P. V., Lennon, B., & Dunphy, N. P. (2023). *Living with Energy Poverty: Perspectives from the Global North and South*. Taylor & Francis.

Ierse Overheid (2023). *Every Poverty Action Plan*. Geraadpleegd van:
<https://www.gov.ie/en/publication/159cb-energy-poverty-action-plan/>

Imbert, I., Nogues, P., & Sévenet, M. (2016). Same but different: on the applicability of fuel poverty indicators across countries—Insights from France. *Energy Research & Social Science*, 15, 75–85. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.03.002>

Kerr, N., Gillard, R., & Middlemiss, L. (2019). Politics, Problematisation, and Policy: A comparative analysis of energy poverty in England, Ireland and France. *Energy and Buildings*, 194, 191–200. <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2019.04.002>

Li, K., Lloyd, B., Liang, X.J., & Wei, Y.M. (2014). Energy poor or fuel poor: What are the differences? *Energy Policy*, 68, 476–481.

Middlemiss, L. (2022). *Who is vulnerable to energy poverty in the Global North, and what is their experience?* WIREs Energy and Environment, 11(6), e455.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022a). *Nationale Woon- en Bouwagenda*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022b). *Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022c). *Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). *Financiële haalbaarheid investeringen corporaties en lokale prestatieafspraken 2023*. Geraadpleegd van:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/16/kamerbrief-over-financiele-haalbaarheid-investeringen-corporaties-en-lokale-prestatieafspraken-2023>

Nationale Ombudsman (2022). Geraadpleegd van:
<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Ongelijke%20toegang%20tot%20de%20energietransitie.pdf>

Nationaal Warmtefonds (z.d.-a). *Energiebespaarlening*. Geraadpleegd op 21 november 2023, via: [Energiebespaarlening voor particulieren - Warmtefonds](#)

Nationaal Warmtefonds (z.d.-b). *Actuele rentetarieven voor particulieren*. Geraadpleegd op 21 november 2023, via: [Actuele rentetarieven particulieren - Warmtefonds](#)

Nationaal Warmtefonds (2022). Populariteit duurzame woning groeit, duurzame financiering vaak grote onbekende. Geraadpleegd op 21 november 2023, via: [Populariteit duurzame woning groeit - Warmtefonds](#)

Nibud (2023). *Verdwijnen energietoeslag aderlating voor laagste inkomens*. Geraadpleegd van: <https://www.nibud.nl/nieuws/nibud-verdwijnen-energietoeslag-aderlating-voor-laagste-inkomens/>

Owen, A., Middlemiss, L., Brown, D., Davis, M., Hall, S., Bookbinder, R., ... & Mininni, G. (2023). Who applies for energy grants? Energy Research & Social Science, 101, 103123.

PBL (2023). *Klimaat en energieverkenning 2023*. Geraadpleegd van: <https://www.pbl.nl/uploads/default/downloads/pbl-2023-klimaat-en-energieverkenning-2023-5243.pdf>

Primc, K., Dominko, M., & Erker, R.S. (2021). 30 years of energy and fuel poverty research: A retrospective analysis and future trends. *Journal of Cleaner Production*, 301, 127003.

Rijksoverheid (g.d., a). *Energiebelasting*. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/milieubelastingen/energiebelasting>

Rijksoverheid (g.d., b). *Kinderarmoede*. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/armoedebestrijding/kinderarmoede>

Rijksoverheid (g.d., c). *Zet Ook de Knop Op*. Geraadpleegd van: <https://zetookdeknopom.nl/>

Rijksoverheid (2022a). *Vanaf 1 januari lagere energierekening door verruimd prijsplafond*. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/10/04/vanaf-1-januari-lagere-energierekening-door-verruimd-prijsplafond>

Rijksoverheid (2022b). *Nationale prestatieafspraken woningcorporaties*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/30/nationale-prestatieafspraken-woningcorporaties>

Rijksoverheid (2023a). *Minimumloon omhoog en invoering uniform uurloon per 1 januari 2024*. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/10/09/minimumloon-omhoog-en-invoering-uniform-uurloon-per-1-januari-2024>

Rijksoverheid (2023b). *Wat verandert er in 2024 op het terrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/12/21/wat-verandert-er-in-2024-op-het-terrein-van-het-ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid>

Rijksoverheid (2023c). *Kamerbrief over versnelling aanpak energiearmoede gebouwde omgeving*. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/03/17/kamerbrief-over-versnelling-aanpak-energiearmoede-gebouwde-omgeving>

Rijksoverheid (2023d). <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/03/17/extra-inzet-energiefixers-en-lokale-aanpak-isolatie-in-strijd-tegen-energiearmoede>

Rijksoverheid (2023d). *Extra inzet energiefixers en lokale aanpak isolatie in strijd tegen energiearmoede*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/03/17/extra-inzet-energiefixers-en-lokale-aanpak-isolatie-in-strijd-tegen-energiearmoede>

Rijksoverheid (2024). *Extra middelen voor Tijdelijk Noodfonds Energie*. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/02/15/extra-middelen-voor-tijdelijk-noodfonds-energie>

Schuessler, R. (2014). Energy poverty indicators: Conceptual issues. Part I: The ten-percent-rule and double median/mean indicators. *ZEW Discussion Papers*, 14-037.

Scottish Government (z.d.). Home energy and fuel poverty: Energy saving home improvements. Geraadpleegd op 28 november 2023, via: <https://www.gov.scot/policies/home-energy-and-fuel-poverty/energy-saving-home-improvements/>

FEPEG (g.d.). “Sociaal tarief” voor elektriciteit en gas. Waar gaat het om? Geraadpleegd van: <https://www.fepeg.be/nieuwsbericht/sociaal-tarief-voor-elektriciteit-en-gas-waar-gaat-het-om>

The fiscal side of Europe's energy crisis: the facts, problems and prospects. (2023, 26 juni). Bruegel | The Brussels-based economic think tank. <https://www.bruegel.org/blog-post/fiscal-side-europes-energy-crisis-facts-problems-and-prospects>

TNO (2022). Compensatie remt groei energiearmoede. Geraadpleegd van: <https://www.tno.nl/nl/newsroom/2023/01/energiearmoede-onderzoek-2022/>

TNO (2023a). Steunmaatregelen energiearmoede hebben positieve effecten. Geraadpleegd van: <https://www.tno.nl/nl/newsroom/2023/07/steunmaatregelen-energiearmoede/>

TNO (2023b). *Energiearmoede voorkomen*. Geraadpleegd van: <https://www.tno.nl/nl/duurzaam/systeemtransitie/sociale-innovatie/energiearmoede-voorkomen/>

TNO (2023c). *Zorgkosten hoger naarmate de energiekwaliteit van huis slechter is*. Geraadpleegd van: <https://www.tno.nl/nl/newsroom/2023/01/hogere-zorgkosten-energiearmoede/>

Vereniging van Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen (g.d.). Aster. Geraadpleegd van: <https://aster.vlaanderen/nl/english-summary>

Volkshuisvesting Nederland (z.d.-a). *Aanpak energiearmoede*. Geraadpleegd op 19 november 2023, via: [Aanpak energiearmoede | Home | Volkshuisvesting Nederland](#)

Volkshuisvesting Nederland (z.d.-b). *Steun voor opleiden van werkzoekenden tot energiefixer in kwetsbare stedelijke gebieden*. Geraadpleegd op 21 november 2023, via: [Steun voor opleiden van werkzoekenden tot energiefixer in kwetsbare stedelijke gebieden | Nieuwsbericht | Home | Volkshuisvesting Nederland](#)

Volodzkiene, L., & Streimikiene, D. (2023). Energy Inequality Indicators: A Comprehensive Review for Exploring Ways to Reduce Inequality. *Energies*, 16(6), 6075.

VvE (g.d.). *Heffingskorting*. Geraadpleegd van: <https://www.vvebelang.nl/kennisbank/energie/heffingskorting/>

Zhao, J., Dong, K., Dong, X., & Shahbaz, M. (2022). How renewable energy alleviate energy poverty? A global analysis. *Renewable Energy*, 186, 299–311.
<https://doi.org/10.1016/j.renene.2022.01.005>

Zweede Ministerie van Infrastructuur (2020). *Sweden's Third National Strategy for Energy Efficient Renovation*. Geraadpleegd van: https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-05/se_2020_ltrs_official_translation_0.pdf

Energy & Materials Transition

Radarweg 60
1043 NT Amsterdam
www.tno.nl