

De energiearmoedekloof in Nederland

De energie- armoedekloof in Nederland

Auteurs

Peter Mulder, Francesco Dalla Longa,
Tijn Croon

Een microdata analyse
van het niveau en
de ongelijkheid van
energiearmoede

Samenvatting

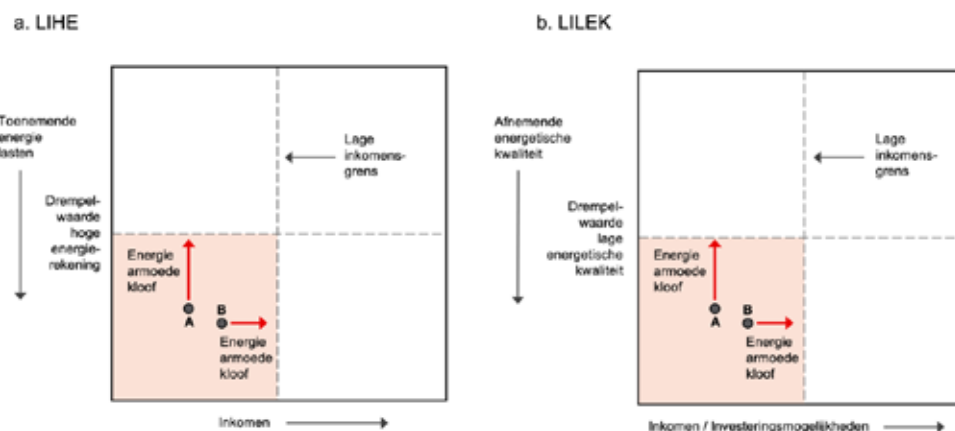


In deze studie ontwikkelen we een methode om (verschillen in) het niveau van energiearmoede te meten. De door CBS en TNO ontwikkelde Monitor Energiearmoede meet tot nu toe alleen het aantal energiearme huishoudens (frequentie). Dat gebeurt weliswaar op basis van verschillende criteria, zoals hoge energiekosten en een lage energetische woningkwaliteit, maar alle huishoudens onder een bepaalde energiearmoedegrens tellen daarbij gelijk. Deze hoofdelijke telling (of ‘headcount approach’) van energiearme huishoudens is gangbaar in de wetenschappelijke literatuur en beleidspraktijk, maar geeft geen inzicht in de diepte (intensiteit) en de verdeling (ongelijkheid) van energiearmoede.

De methode die we hier presenteren draait in de kern om het meten van de energiearmoedekloof (‘energy poverty gap’): het verschil tussen het actuele niveau van energiearmoede van een huishouden en de energiearmoedegrens – hoe energiearmer

het huishoudens hoe groter die afstand. De energiearmoedegrens is, afhankelijk van de gekozen energiearmoede indicator, gedefinieerd als een drempelwaarde voor wat geldt als een hoge energierekening of als de energierekening die hoort bij het gemiddelde verwachte energieverbruik voor woningen met energielabel C in basisjaar 2019. (zie Figuur 1).

De energiearmoedekloof drukken we uit in het bedrag in euro’s dat nodig is om een huishouden uit de energiearmoede te halen, dat wil zeggen het bedrag dat nodig is om de afstand tussen het actuele niveau van energiearmoede van een huishouden en de energiearmoedegrens te overbruggen en zo boven de energiearmoedegrens te komen. Dit bedrag kan de vorm aannemen van een hoger inkomen of een lagere energierekening door compensatie of lagere energieprijzen.



Figuur 1. Visualisatie van de energiearmoedekloof voor twee energiearmoede indicatoren uit de Monitor Energiearmoede: Laag Inkomen en een Hoge Energierekening (LIHE; links) en Laag Inkomen en een woning met Lage Energetische Kwaliteit (LILEK; rechts).

Met de methode van de energiearmoedekloof kunnen we meerdere welvaartseffecten van energiearmoedebeleid meten: niet alleen het welvaartseffect als gevolg van veranderingen in het aantal energiearme huishoudens, maar ook van veranderingen in het niveau van energiearmoede en van veranderingen in ongelijkheid tussen energiearme huishoudens. In overleg met CBS en diverse beleidsmakers willen we kijken hoe deze methode de jaarlijkse Monitor Energiearmoede kan verrijken en kan bijdragen aan het ontwerpen van effectief en gericht energiearmoedebeleid.

We illustreren in deze studie de beleidsrelevantie van het meten van de energiearmoedekloof door deze voor Nederland in kaart te brengen op basis van actuele microdata van het CBS; we gebruiken dezelfde energiearmoede-definities en microdata over inkomens en energieverbruik als in de Monitor Energiearmoede, en berekenen vervolgens voor elke huishouden wat hun positie is ten opzichte de energiearmoedegrens. We rekenen met

drie niveau's van energieprijzen ('laag', 'midden' en 'hoog') om zicht te krijgen op de omvang van de energiearmoedekloof bij hoge en lage energieprijzen en de mate waarin de energiearmoedekloof toeneemt bij stijgende energieprijzen.

De lage energieprijs is een referentiepunt aan de onderkant en ongeveer het prijsniveau in 2020; het is onwaarschijnlijk dat de energieprijzen weer naar dit niveau zullen dalen. De hoge prijs correspondeert met de energieprijspijs van eind 2022 toen, mede door het uitbreken van de oorlog in Oekraïne, gasmarkt kampte met grote onzekerheden die zich vertaalden in hoge energieprijzen. Het prijsniveau 'midden' ligt daar tussen in en is de op dit moment meest realistische schatting van het prijsniveau voor de komende jaren, gebaseerd op een scenario van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) voor aardgas- en elektriciteitsprijzen voor kleingebruikers.

De belangrijkste bevindingen zijn als volgt:

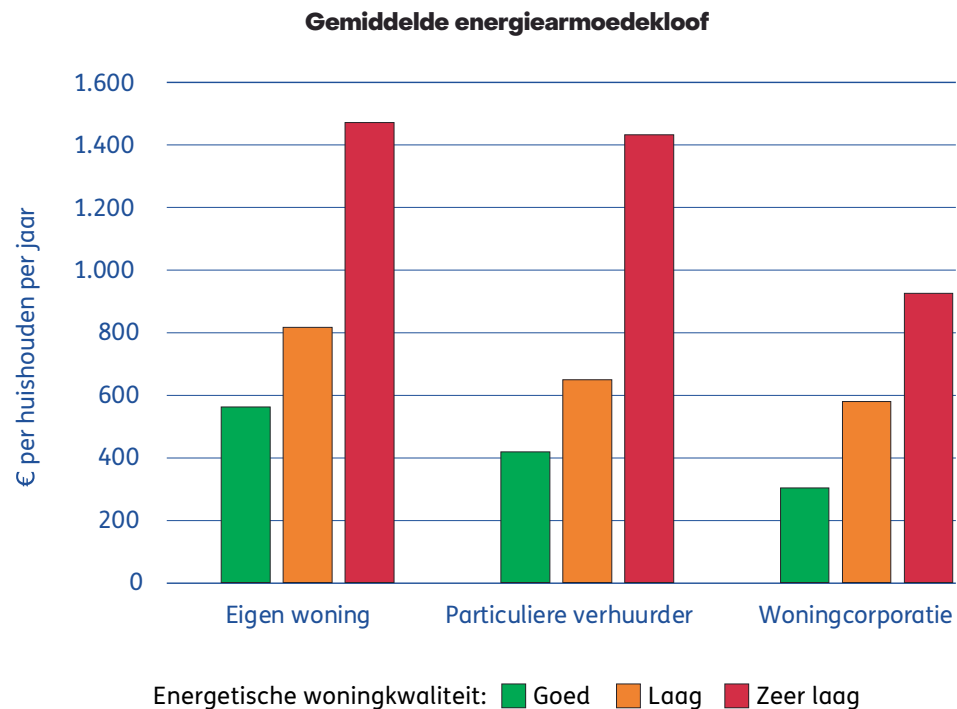
- Bij een midden energieprijs en zonder compensatiemaatregelen, bedraagt de gemiddelde energiearmoedekloof per energiearm huishouden in Nederland €472 per jaar (€39 per maand); bij een lage energieprijs gaat het om ruim €230 (€19 per maand) en bij een hoge energieprijs loopt dit op naar ruim €1100 (€92 per maand). Dit is het gemiddelde bedrag dat een energiearm huishouden per jaar nodig heeft om boven de energiearmoede drempel uit te komen. Deze bedragen per energiearm huishouden tellen op tot een totale kloof van ongeveer €250 miljoen per jaar gemeten over alle energiearme huishoudens bij een midden energieprijs. Bij een lage energieprijs gaat het om €117 miljoen en bij een hoger energieprijs loopt dit op naar ongeveer €678 miljoen per jaar.
- De gemiddelde kloof verhult een aanzienlijke ongelijkheid onder energiearme huishoudens. Bij een midden energieprijs geldt er een gemiddelde energiearmoedekloof van €472 per jaar, maar heeft ongeveer 10% van de energiearme huishoudens (ongeveer 54 duizend huishoudens) een energiearmoedekloof van tenminste €1000 per jaar (€83 per maand), en 1,7% (ongeveer 9 duizend huishoudens) een energiearmoedekloof van tenminste €2000 per jaar (€167 per maand).

Tabel 1. Omvang energiearmoedekloof in verschillende prijsscenario's – combinatie-indicator energiearmoede

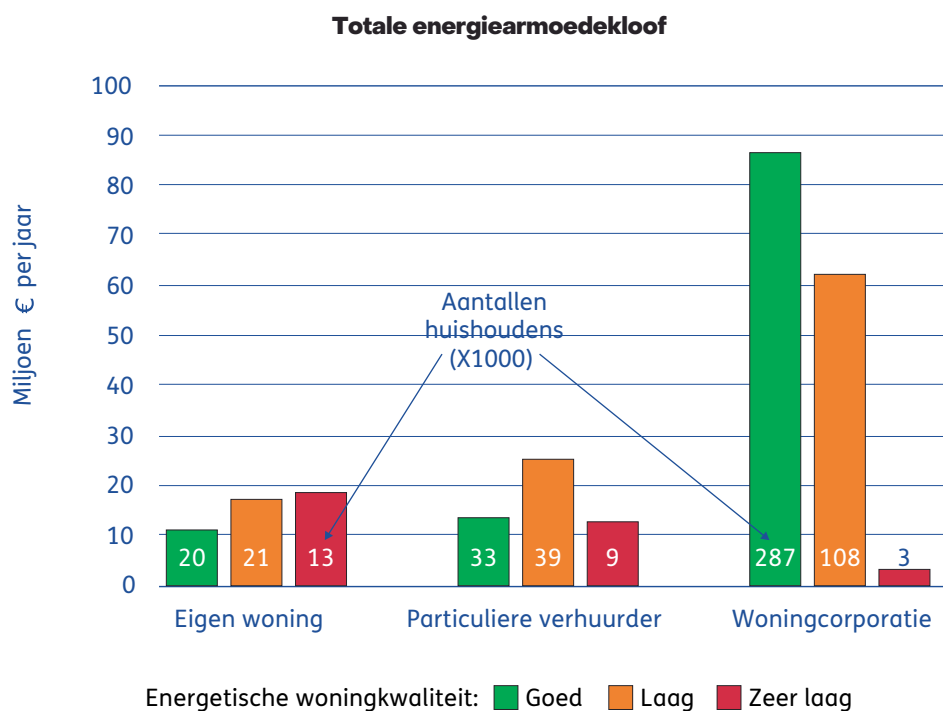
	Eenheid	Energieprijs LAAG	Energieprijs MIDDEN	Energieprijs HOOG
Frequentie energiearmoede				
Aantal energiearme huishoudens	#	493.788	532.664	614.482
Aandeel energiearme huishoudens (van totaal)	%	6,9%	7,4%	8,6%
Intensiteit energiearmoede				
Gemiddelde kloof per energiearm huishouden	€	237	472	1.103
Totale energiearmoedekloof	miljoen €	117,0	251,3	677,6
Ongelijkheid energiearmoede				
Energiearmoedekloof > €1000				
Aantal huishoudens	#	7.386	53.832	260.164
Aandeel huishoudens (van energiearme hh)	%	1,5%	10,1%	42,3%
Totale energiearmoedekloof	miljoen €	10,5	84,6	503,0
Aandeel van totale energiearmoedekloof	%	9,0%	33,7%	74,2%
Energiearmoedekloof > €2000				
Aantal huishoudens	#	716	9.030	83.184
Aandeel huishoudens (van energiearme hh)	%	0,1%	1,7%	13,5%
Totale energiearmoedekloof	miljoen €	1,9	24,5	253,6
Aandeel van totale energiearmoedekloof	%	1,6%	9,8%	37,4%

N.B. Vanwege databeterkingen omvat onze dataset ruim 7 miljoen huishoudens van de in totaal ruim 8 miljoen huishoudens in Nederland; de aantallen huishoudens gepresenteerd in Tabel 3 zullen daarom in werkelijkheid iets hoger liggen.

- Bij een midden energieprijs is het aantal energiearme huishoudens volgens de definitie ‘laag inkomen en een woning van lage energetische kwaliteit’ (LILEK) aanzienlijk hoger dan het aantal energiearme huishoudens volgens de definitie ‘laag inkomen en hoge energiekosten’ (LIHE). Maar de armste huishoudens met hoge energiekosten (in de LIHE groep) kampen met een grotere energiearmoedekloof dan de armste huishoudens met een energetische slechte woning (in de LILEK groep). Naarmate de energie prijzen stijgen neemt het aandeel huishoudens met een grote energiearmoedekloof (boven de €1000 of €2000) als gevolg van hoge energiekosten snel toe.
- De gemiddelde energiearmoedekloof is relatief hoog bij huishoudens met kinderen, maar de verschillen tussen verschillende type huishoudens zijn beperkt. Omdat éénpersoons huishoudens zijn oververtegenwoordigd onder de energiearme huishoudens, is de totale energiearmoedekloof bij deze huishoudens logischerwijs het hoogst. (zie figuur 2a).



Figuur 2a. Gemiddelde energiearmoedekloof per huishouden naar eigendomsstatus en energetische woningkwaliteit.



Figuur 2b. Variatie energiearmoedekloof naar eigendomsstatus en energetische woningkwaliteit.

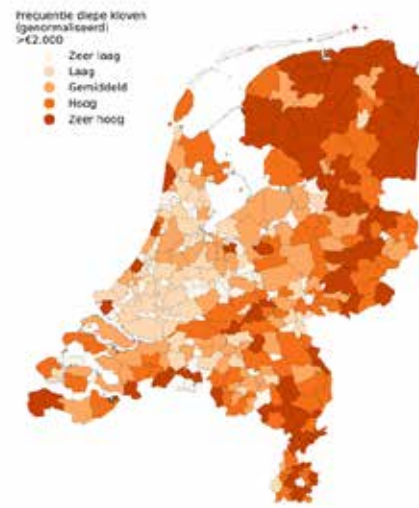
- De gemiddelde energiearmoedekloof verschilt nauwelijks tussen huur- en koopwoningen, maar verschilt aanzienlijk tussen woningen met verschillende energetische kwaliteit: in woningen met een zeer lage energetische kwaliteit is de energiearmoedekloof duidelijk veel hoger dan in woningen met een gemiddelde of goede energetische kwaliteit (zie Figuur 2a). Bovendien is de variatie in de energiearmoedekloof het hoogst onder woningen met een zeer lage energetische kwaliteit – inclusief forse uitschieters naar boven tot energiearmoede kloven boven de €3000 per jaar in de uiterste staart van de verdeling. Van de ongeveer 54 duizend huishoudens met een kloof van meer dan €1.000 euro per jaar (bij een midden energieprij) woont ruim 30% - dus ongeveer 16 duizend huishoudens – in een woning met zeer lage energetische kwaliteit.
- De totale energiearmoedekloof is daarentegen wél het hoogst onder huishoudens in corporatiewoningen (zie Figuur 2b). Dit komt logischerwijs doordat energiearmoede zich concentreert in de sociale huursector omdat lage inkomens geconcentreerd zijn in de sociale huursector. In de sociale huursector (corporatiewoningen) is de totale energiearmoedekloof vervolgens het hoogst onder corporatiewoningen met een goede energiekwaliteit. Dit komt eenvoudigweg omdat de meerderheid van de corporatiewoningen een goede energiekwaliteit heeft; de energiearmoedekloof in deze woningen wordt dus veroorzaakt door het lage inkomen. De totale energiearmoedekloof is volgens dezelfde logica relatief klein in woningen met een zeer lage energiekwaliteit: dit is een relatief kleine groep woningen – het betreft ongeveer 10% van de totale woningvoorraad.

- Als we op de kaart van Nederland kijken naar intensiteit van energiearmoede (m.a.w. de energiearmoedekloof) in plaats van naar frequentie (m.a.w. het aantal energiearme huishoudens) verschuift het zwaartepunt van energiearmoede naar buiten de Randstad. Er is een duidelijk kern-periferie patroon te zien, waarbij de hoogste aantallen energiearme huishoudens te vinden zijn in (zeer) sterk stedelijke gebieden (kaart A) terwijl het niveau van energiearmoede (gemeten als de gemiddelde energiearmoedekloof) het hoogst is in rurale gemeenten aan de randen van Nederland (Kaart B).

A. Aantallen energiearme huishoudens (frequentie)



B. Aantallen zeer energiearme huishoudens (intensiteit/ongelijkheid)



Figuur 10. Frequentie, intensiteit en ongelijkheid van energiearmoede op gemeenteniveau.

We illustreren tenslotte het nut van de energiearmoedekloof methode voor het ontwerpen en evalueren van energiearmoedebeleid. We doen dat door een aantal varianten van een energietoeslag door te rekenen op hun impact op de frequentie, intensiteit en ongelijkheid van energiearmoede. Het is geen precieze evaluatie van gevoerd kabinetsbeleid, maar een *what-if analyse*: wat is de impact van alternatieve manieren om een gegeven budget voor een energietoeslag te verdelen over verschillende type (energie) arme huishoudens op omvang, niveau en verschillen in energiearmoede? Uit de berekeningen blijkt dat:

- Een energietoeslag van €1300 per jaar die gelijk is voor alle huishoudens onder de lage inkomensgrens – overeenkomstig de energietoeslag die in 2022 en 2023 door het kabinet is toegekend aan huishoudens met een laag inkomen – leidt tot een forse daling van zowel frequentie als intensiteit van energiearmoede. Echter, als we het totale bedrag dat hiermee gemoeid (ongeveer 1,2 miljard euro) is gelijk verdelen over alleen energiearme huishoudens (d.w.z. uitsluitend laag inkomen-huishoudens met hoge energiekosten en/of een energetisch slechte woning), dan daalt de frequentie en intensiteit van energiearmoede nog verder tot een niveau waarbij minder dan 1% van de huishoudens energiearm is – dit betreft zeer energiearme huishoudens met een gezamenlijke energiearme kloof van ongeveer €50 miljoen per jaar.
- Als de overheid daarentegen hetzelfde budget (ongeveer 1,2 miljard euro) exclusief zou besteden aan een toeslag voor alleen zeer energiearme huishoudens met een energiearmoedekloof boven de €1000 per jaar (dat zijn ruim 50 duizend huishoudens), dan daalt zowel de frequentie als de intensiteit van energiearmoede maar zeer beperkt. De reden hiervoor is dat in dit geval de situatie van de relatief grote groep energiearme huishoudens met een relatief kleine energiearmoedekloof niet verandert. Daar staat tegenover dat de ongelijkheid onder energiearme huishoudens in deze wijze van budgetallocatie logischerwijs wel afneemt - de energiearmoedekloof van de meest energiearme huishoudens wordt immers naar verhouding aanzienlijk kleiner. Hier tekent zich dus een afruil af, waarbij hulp aan de ongeveer 50 duizend meest energiearme huishoudens ten koste gaat van energiearmoede reductie onder de veel grotere groep van ongeveer 450 duizend energiearme huishoudens met een gematigder niveau van energiearmoede.
- Deze afruil wordt groter bij stijgende energieprijzen, omdat bij stijgende energieprijzen de ongelijkheid in energiearmoede meer dan proportioneel toeneemt door hoge energiekosten boven de drempelwaarde. Tegelijk geldt dat de hoogste niveaus van energiearmoede (d.w.z. de grootste gemiddelde energiearmoedekloof) het vaakst voorkomt onder huishoudens in woningen met een zeer lage energetische kwaliteit. Hieruit volgt dat energiearmoedereductie vermoedelijk het meest effectief en efficiënt is als een eventuele energietoeslag generiek wordt uitgekeerd aan alle energiearme huishoudens terwijl hulp aan de meest energiearme huishoudens de vorm krijgt van het verbeteren van de energetische kwaliteit van hun woningen.
- Deze en andere inzichten kunnen helpen bij het ontwerpen en evalueren van efficiënt (gericht) en effectief energiearmoedebeleid. De methode van de energiearmoedekloof stelt beleidsmakers bijvoorbeeld in staat om de jaarlijkse kosten van een eventuele generieke energietoeslag af te wegen tegen de eenmalige kosten van het verduurzamen van de energetische meest slechte woningen – en in die afweging mee te nemen wat de impact van de diverse beleidsopties is op zowel het aantal energiearme huishoudens (frequentie) als op de diepte (intensiteit) en de verdeling (ongelijkheid) van energiearmoede.

Auteurs

Peter Mulder, Francesco Dalla Longa,
Tijn Croon



Contact

Peter Mulder

Senior Onderzoeker
Energie Transitie Studies

✉ p.mulder@tno.nl