

Energietransitie en de monitoring van betaalbaarheid

Betaalbaarheid van zowel het wonen als energie staat in het middelpunt van de belangstelling. Zeker met het oog op de energietransitie en de vergaande verduurzaming van de woningvoorraad die daarmee samenhangt. Monitoring van de ontwikkeling van betaalbaarheid is noodzakelijk om het draagvlak voor de grote verbouwing te borgen. De huidige betaalbaarheidsindicatoren zijn mogelijk nog onvoldoende toegerust om de ontwikkeling van uitgaven aan wonen en energie goed te volgen. De energietransitie vereist een herijking van het gehanteerde instrumentarium.

Frans Schilder, Manon van Middelkoop en Steven van Polen

Er is in het afgelopen jaar veel te doen geweest over de stijging van energierekening. De betaalbaarheid van de energierekening, en meer algemeen van de energietransitie, speelt een belangrijke rol in het Klimaatakkoord. Maar hoe betaalbaarheid gedefinieerd of gemeten moet worden, is niet evident. Nationaal en internatio-

naal worden verschillende maatstaven gebruikt. Iedere maatstaf vertelt echter zijn eigen verhaal en dat heeft implicaties voor het monitoren van de betaalbaarheid van de energietransitie. In dit artikel bediscussiëren we dit aan de hand van de twee belangrijkste maatstaven in het Nederlandse debat.

TABEL 1 ► RAMING GEMIDDELDE ENGERIEREKENING 2020

| | Gemiddelde energierekening, NEV 2017 | Verschillen NEV 2017 en analyse | | | Gemiddelde energierekening, deze analyse |
|--|--------------------------------------|---------------------------------|--------------|-----------------|--|
| | 2020 | Verbruik | Prijs | Aantal woningen | 2020 |
| Elektriciteitslevering [kWh/jaar] | 2,488 | 37 | | | 2,525 |
| Vaste kosten | € 235 | | € 19 | | € 254 |
| Variabele kosten | € 126 | € 2 | € 33 | | € 161 |
| Energiebelasting | € 253 | € 4 | € -20 | | € 237 |
| Opslag Duurzame Energie | € 65 | € 1 | € -2 | | € 64 |
| Totaal door verschil | | € 7 | | | |
| Belastingvermindering | € -297 | | € 49 | | € -248 |
| BTW | € 80 | | € 19 | | € 99 |
| Subtotaal elektriciteitsrekening | € 462 | | | | € 568 |
| Gasverbruik [m³/jaar] | 1,134 | 74 | | -29 | 1,179 |
| Vaste kosten | € 185 | € 22 | € 207 | | € 254 |
| Variabele kosten | € 320 | € 21 | € 11 | € -9 | € 343 |
| Energiebelasting | € 288 | € 19 | € 33 | € -8 | € 332 |
| Opslag Duurzame Energie | € 71 | € 5 | € 9 | € -2 | € 83 |
| Totaal door verschil | | € 45 | | € -19 | |
| BTW | € 181 | | € 22 | | € 203 |
| Subtotaal gasrekening | € 1,045 | | | | € 1,167 |
| Totaal | € 1,507 | | € 228 | | € 1,735 |

Het gaat bij de energierekening, zoals ook blijkt uit tabel 1, om een aanzienlijk bedrag voor huishoudens. Gemiddeld 6% van het totale huishoudboekje in 2015 (van Middelkoop et al., 2018). Dit zijn cijfers uit 2015 en daarin zijn de recente prijsontwikkelingen van 2019 nog niet eens meegenomen. Waarschijnlijk ligt dat aandeel nu dus nog wat hoger. Daarbij zijn de uitgaven aan energie naar de toekomst toe met onzekerheid omgeven. Nederland staat aan het begin van de energietransitie en in dat kader gebeurt er momenteel veel. Van pilotprojecten met nieuwe technieken om woningen van het gas af te krijgen tot verkenningen naar mogelijkheden voor aardwarmte en van de onderhandeling van een nationaal Klimaatakkoord tot de ontwikkeling van Regionale Energie Strategieën en gemeentelijke warmtevisies. Alles en iedereen lijkt in beweging, en de consequenties voor burgers zijn vooralsnog onduidelijk. Dat geeft veel onzekerheid bij huishoudens (Steenbekkers en Scholten, 2019) en ook andere betrokkenen (Tigchelaar et al., 2019). Zowel de technische als de financiële kant van de energietransitie zullen de gemoederen nog wel een tijd bezighouden.

Een zekerheid voor alle huishoudens, of het nu eigenaren-bewoners of huurders zijn, is dat hun woningen in de toekomst beter geïsoleerd zullen zijn dan nu. Het verminderen van de vraag naar voornamelijk warmte is één van de belangrijkste pijlers in de verduurzaming van de woningvoorraad. Naast isolatie leveren ook zonnepanelen een belangrijke en steeds populairdere bijdrage aan de verduurzaming van de energievraag van huishoudens (Lijzenga et al., 2019). Ook neemt het aantal aansluitingen op warmtenetten toe (Natuur & Milieu, 2018). Ondanks dat veel warmtenetten nog geen duurzame bron hebben, kunnen ze wel een belangrijke rol spelen in de transitie naar een duurzamere warmtevoorziening (Hoogervorst, 2017). Welke combinatie van technieken in de energietransitie uiteindelijk ook gebruikt wordt, ze vergt investeringen. Woonlastenneutraliteit is daarbij in het ontwerp Klimaatakkoord het uitgangspunt. De totale woonlasten van huishoudens, bestaande uit bijvoorbeeld

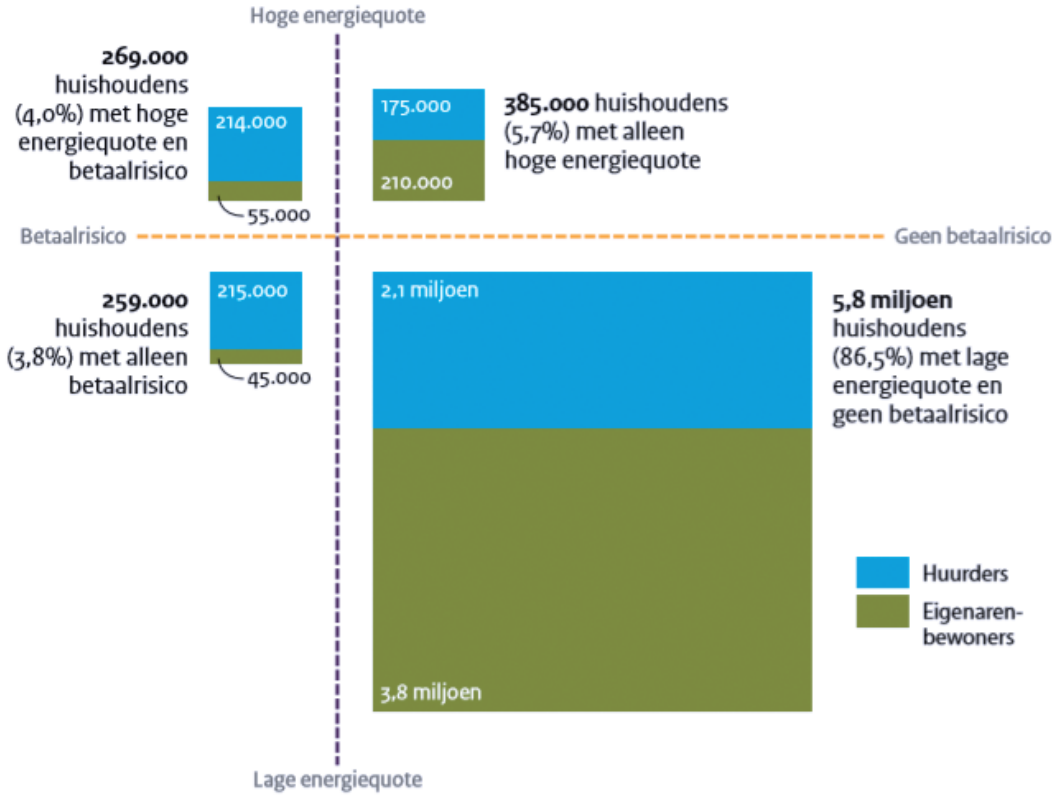
huur en de energierekening, zouden gelijk moeten blijven. Toch verandert er wel iets wezenlijks in het huishoudboekje van huishoudens: consumptieve uitgaven aan energie worden vervangen door investeringsuitgaven. De laatste zijn veel minder stuurbaar voor huishoudens: de thermostaat kan omlaag gezet worden maar de aflossing niet. Ook voor de monitoring van de betaalbaarheid heeft deze verschuiving consequenties. Hier gaan we in de komende paragrafen nader op in.

WAT IS BETAALBAAR?

Niet alleen in Nederland is er veel aandacht voor de energierekening en de betaalbaarheid daarvan. De Europese Commissie heeft een speciaal voor de monitoring van de betaalbaarheid van energie het Energy Poverty Observatory (EPOV) opgericht. Nederland scoort vooralsnog goed op alle door het EPOV gehanteerde indicatoren voor energiearmoede (Van Middelkoop et al., 2018). Mede hierdoor, zo vermoeden de auteurs, is de term energiearmoede in Nederland minder gebruikelijk en wordt hier meer gesproken over de betaalbaarheid van de energierekening.

In Nederland worden hoofdzakelijk twee maatstaven gebruikt om de betaalbaarheid van de energierekening te beoordelen: de energiequote en, minder bekend, de budgetbenadering van betaalbaarheid. De energiequote is de meest gebruikte maatstaf en beschrijft de uitgaven aan energie als aandeel van het besteedbaar huishoudinkomen. Het grote nadeel van de energiequote is dat het percentage dat uit de berekening volgt geen eenduidige interpretatie kent: er is geen gouden regel die stelt dat ieder huishouden dat meer dan 10 procent van het besteedbaar inkomen aan energie uitgeeft daar problemen mee ervaart. Een energiequote van 10 procent betekent bovendien heel wat anders voor een huishouden met een bijstandsuitkering dan voor een huishouden dat meer dan twee keer modaal verdient. Met het oog op de beperkingen van de energiequote is door Van Middelkoop et al. (2018) ook een aangepaste betaalrisico-indicator uitgewerkt. De indicator is gebaseerd op de betaalrisico-indicator uit De Groot et al. (2014).

FIGUUR 1 ► HUISHOUDENS NAAR ENERGIEQUOTE EN BETAALRISICO, 2014



Bron: WoON2015: bewerking PBL / Van Middelkoop et al. (2018)

De essentie van deze benadering is dat de (daadwerkelijke) woonlasten en de door het Nibud becijferde minimaal noodzakelijke uitgaven aan het levensonderhoud met het besteedbaar inkomen worden vergeleken (Nibud, 2014). Wanneer het inkomen niet toereikend is om deze posten te dekken, spreken we van een betaalrisico. Van Middelkoop et al. (2018) hebben vanwege de nadrukkelijke interesse in de energierekening de door het Nibud generiek gebudgetteerde energiepost uit het uitgavenpakket gehaald. Vervolgens zijn de energiekosten vervangen door de energierekening op basis van het daadwerkelijk energieverbruik van een huishouden. Een belangrijk notie bij de interpretatie van de betaalbaarheidsindicator is dat deze een binair karakter heeft. Huishoudens kunnen net één euro boven de streep overhouden waarmee

de indicator suggereert dat er geen potentiële problemen zijn, hetgeen natuurlijk niet het geval hoeft te zijn.

Van Middelkoop et al. (2018) concluderen dat beide maatstaven aanvullend zijn. Beide maten geven andere informatie rond het energieverbruik van huishoudens en de betaalbaarheid daarvan. Figuur 1 uit het rapport toont die complementariteit. Het grootste deel van de huishoudens heeft weinig of geen problemen: geen betaalrisico en een lage energiequote. Tegelijkertijd is er een behoorlijk aantal huishoudens, voornamelijk huurders, dat wél een betaalrisico heeft. Deze groep kan onderverdeeld worden in huishoudens met een hoge en een lage energiequote. Bij huishoudens met een betaalrisico en een lage energiequote lijkt er weinig ruimte om

via de energierekening iets aan de potentiële betaalproblemen te doen. Zij verbruiken immers al weinig energie. Bij de huishoudens met een hoge energiequote lijkt daar meer ruimte voor, bijvoorbeeld via zuiniger gedrag of via investeringen in de energetische kwaliteit van de woning. Huishoudens met alleen een hoge energiequote hebben minder kans op betaalproblemen en mogelijk ook meer financiële mogelijkheden om te investeren in de energetische kwaliteit van de woning. Door hun hoge energierekening is de potentiële reductie in hun energierekening ook relatief hoog maar er spelen natuurlijk diverse andere overwegingen, naast de financiële haalbaarheid, een rol in de beslissing om te komen tot deze investeringsbeslissingen.

METEN IS WETEN

Het meten van betaalbaarheid is lastig. Of iets betaalbaar is hangt immers niet alleen van de prijs van het product of dienst af maar ook van het inkomen van degene die het wil hebben. Bovendien spelen de individuele voorkeuren van huishoudens een belangrijke rol: er zijn huishoudens die liever wat kleiner wonen om zo vaker op reis te kunnen gaan of juist andersom. Iedere maatstaf die gehanteerd wordt is daarom in zekere mate arbitrair. Om enige houvast te houden in de betaalbaarheidsdiscussie sluiten wij aan bij de minimumbegroting van het Nibud. De minimumbegroting beschrijft een representatief huishoudboekje op basis van de onvermijdbare uitgaven aan het levensonderhoud.

De uitdaging waar de energietransitie onderzoekers voor stelt is het feit dat de uitgaven aan het energieverbruik steeds vaker vervangen zullen worden door een investeringskasstroom. Bijvoorbeeld in de vorm van rente- en aflossingsbetalingen op een energiebesparingslening, een hogere huur of een energieprestatievergoeding. Het minimum-budget voor energie in de Nibud-minimumbegroting is dan nog wel passend voor huishoudens in een niet-verduurzaamde woning, maar vormt een overschatting van de passende uitgaven aan energie voor huishoudens in een verduurzaamde woning.

Dit vraagt om een herijking van de minimumbegroting, in ieder geval voor zover men deze in wil zetten in de monitoring van betaalbaarheid tijdens de energietransitie. De beoogde woonlastenneutraliteit uit het ontwerp Klimaatakkoord lijkt daar een eenvoudige uitkomst te bieden: de woonlasten zouden niet harder moeten stijgen dan de besparing op de energielasten. Het totale minimaal noodzakelijke huishoudbudget blijft daardoor gelijk. Maar zelfs onder de aanname van woonlastenneutraliteit is normering minder eenvoudig dan het lijkt. We benoemen hier, zonder uitputtend te willen zijn, enkele uitdagingen.

De verandering van energielasten door 'woonlasten' heeft consequenties voor het budget doordat schaalvoordelen tussen beide posten principieel verschillen. Een tweepersoonshuishouden heeft nu eenmaal gemiddeld een hoger energieverbruik dan de alleenstaande buurman/buurvrouw die in praktisch dezelfde woning woont. Hiervoor zijn verschillende redenen: bij een tweepersoonshuishouden is bijvoorbeeld gemiddeld vaker iemand thuis dan bij een eenpersoonshuishouden. De investering om deze woning te verduurzamen is echter wel gelijk voor deze twee situaties omdat de investeringen afhankelijk zijn van de woning en niet van het huishouden. Een gezin moet evenveel betalen voor de verduurzaming van een woning als een alleenstaande in een zelfde woning. Vanuit dit perspectief is een woonlastenneutrale verduurzaming voor alle huishoudens dan ook moeilijk voorstelbaar. Het Nibud houdt in haar budgetten rekening met schaalvoordelen maar deze door de energietransitie ontstane verschuiving van schaalvoordelen vraagt verdere verfijning van de vele reeds beschikbare budgetten.

De verschuiving van energielasten naar investeringsposten maakt het ook moeilijk om huishoudens die op verschillende momenten hebben verduurzaamd met elkaar te vergelijken. De 'woonlasten' hangen immers af van de investerings- en financieringskosten die per situatie verschillen maar zeker ook over tijd veranderen. En gedane investeringen in het verleden kunnen

niet zo maar ongedaan of opnieuw gefinancierd worden. Een vaste norm voor de nieuwe woonlasten is daarmee niet eenvoudig. De normering van uitgaven wordt bovendien bemoeilijkt doordat de investeerders verschillen. Particuliere verhuurders hanteren een hogere rendementseis dan woningcorporaties en hebben dus een hogere huurverhoging nodig voor dezelfde investering. Voor eigenaren-bewoners geldt naast (weer) een andere rendementseis ook een ander investeringsbedrag bij een gelijke technische optie omdat de eigenaar-bewoner geen schaalvoordelen in de investering kan realiseren. Wel kunnen eigenaren-bewoners een deel van de arbeid mogelijk zelf uitvoeren of collectief met buurtgenoten investeren om zo de kosten te drukken.

Hoe de normering van woon- en energielasten in de toekomst ook wordt vastgesteld, vast staat dat de interpretatie van de uitkomsten nóg grotere zorgvuldigheid vereist dan tot dusver. Deze constatering ondersteunt de observatie uit Van Middelkoop et al. (2018) dat verschillende maatstaven een ander verhaal vertellen en in combinatie met elkaar een rijker beeld schetsen. In de

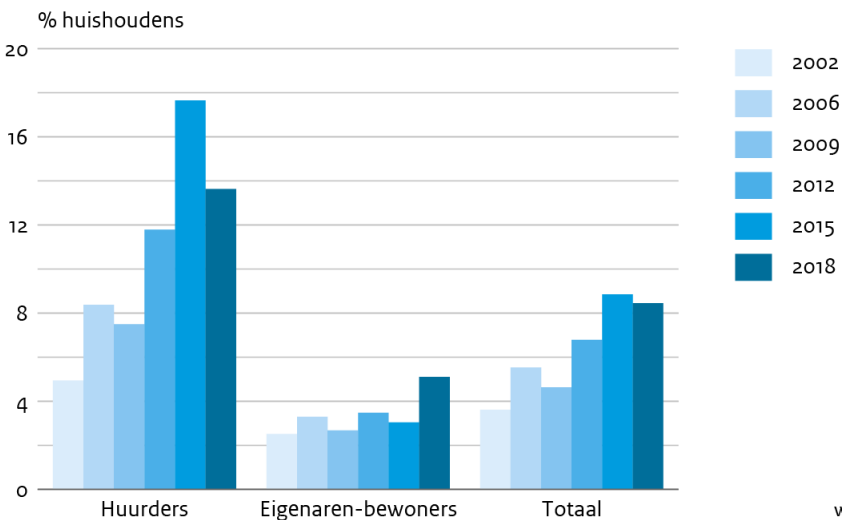
volgende paragraaf schetsen we ondanks de tot dusver genoemde beperkingen van en uitdagingen rond betaalbaarheidsindicatoren een beeld van de stand van zaken. Gegeven bovenstaande afwegingen moge duidelijk zijn dat de ontwikkeling van nieuwe indicatoren nog volop gaande is: de gehanteerde selecties en berekeningen wijken daarom op details af van eerdere studies. Dit beïnvloedt het gepresenteerde beeld echter weinig.

QUICKSCAN STAND VAN ZAKEN

Aan de hand van de databestanden van het Woon Onderzoek Nederland beschrijven we de ontwikkeling van de betaalrisico's in de periode 2002 tot en met 2018. We presenteren hier vooral enkele doorsnedes die relevant zijn met het oog op de nog te voeren discussie rond het meten van betaalbaarheid in de energietransitie.

Figuur 2 toont de algemene ontwikkeling van het aandeel huurders en eigenaren-bewoners met een betaalrisico conform de methode uit Van Middelkoop et al. (2018). Daarbij zijn twee opvallende resultaten te zien. In de eerste plaats is de stijgende trend van het aandeel huurders met een betaalrisico overtuigend voorbij: het

FIGUUR 2 ► AANDEEL HUISHOUDENS MET BETAALRISICO NAAR EIGENDOM



PBL/dec19
www.clo.nl/nl217403

Bron: WoON2012-2018: bewerking PBL

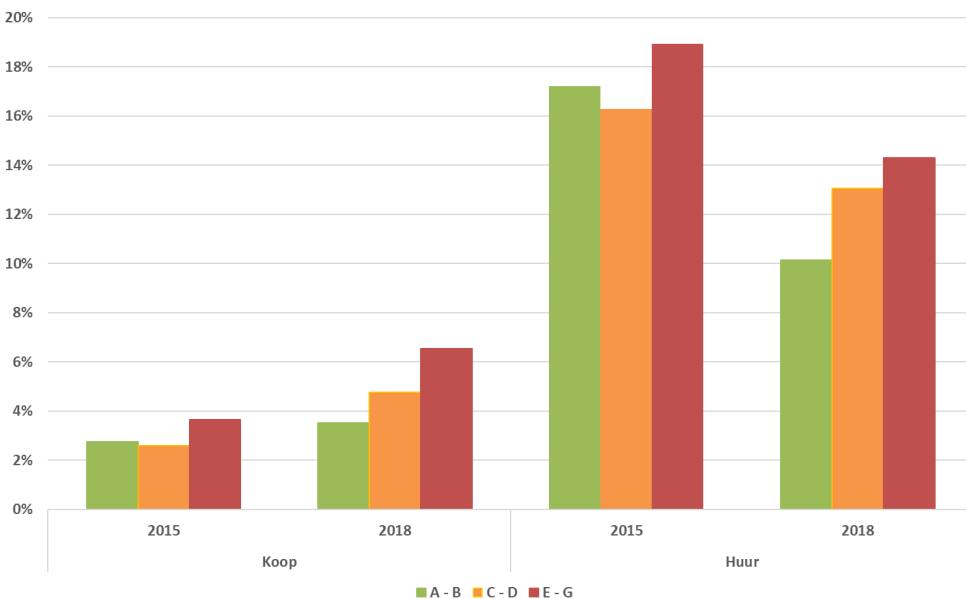
aandeel huurders met een betaalrisico is afgenomen tot ongeveer 14 procent. De daling is vooral sterk onder de sociale minima: huishoudens met een inkomen tot 110 procent van het wettelijk minimumloon.¹ De gemiddelde huurstijging in deze categorie huishoudens lijkt op het eerste zicht heel beperkt terwijl het gemiddeld ontvangen bedrag aan huurtoeslag is toegenomen. Dit beeld komt overeen met de resultaten van de Armoedemonitor van het SCP (Hoff et al., 2019) die deels vergelijkbare methoden gebruikt.

Op de tweede plaats valt de stijging van het aandeel eigenaren-bewoners met een betaalrisico op. Traditioneel is het betaalrisico onder eigenaren-bewoners lager dan onder huurders. Ook nu is het aandeel eigenaren-bewoners laag, maar in weerwil van het herstel op de koopwoningmarkt wél hoger dan tijdens de crisis. Met name onder ouderenhuishoudens zien we een stijging van het aandeel eigenaren met een betaalrisico. Onder de ouderen met een betaalrisico is sprake

van een relatief beperkt stijgend of zelfs dalend inkomen dat ondanks de dalende woonlasten ontoereikend is om alle kosten van het levensonderhoud te betalen.

Figuur 3 bevestigt de ontwikkeling van de betaalrisico's in de koop- en de huursector. Verder valt op dat eigenaren-bewoners in woningen met een slecht energielabel een iets grotere kans op een betaalrisico hebben dan eigenaren-bewoners in woningen met betere energielabels. Bovendien is te zien dat de toename van het aandeel eigenaren-bewoners met een betaalrisico tussen 2015 en 2018 het grootst is bij eigenaren-bewoners in woningen met een slecht energielabel. Voor huurders geldt ook dat huishoudens in energetisch betere woningen een wat kleinere kans op betaalrisico's lopen dan huurders in slechtere woningen. Daarbij is in de huursector de daling van het aandeel huishoudens met een betaalrisico het grootst in woningen met een groen energielabel.

FIGUUR 3 ► AANDEEL HUISHOUDENS MET BETAALRISICO, NAAR EIGENDOMSVORM, ENERGIELABEL EN JAAR



Noot: Een energiequote tot 10 procent is hier als 'laag' geassocieerd
 Bron: WoON2015 – 2018, bewerking PBL

Het is de vraag in hoeverre conclusies verbonden kunnen worden aan deze beschrijvende statistieken. De eerste verkenningen met het databasestand van het WoON2018 nodigen in ieder geval uit tot vervolgonderzoek naar de relatie tussen de energetische kwaliteit van woningen en betaalrisico's

IMPLICATIES VOOR DE SECTOR

De energietransitie stelt iedereen in de vastgoedsector voor uitdagingen. Een belangrijke opgave daarbij is om te zorgen dat iedereen mee kan in de verduurzaming van de woningvoorraad. Het monitoren van betaalbaarheid maakt daar een essentieel onderdeel van uit. Betaalbaarheid vormt een belangrijke basis van draagvlak voor ingrijpende

veranderingen in de woning en de leefomgeving. Het meten en monitoren daarvan is echter minder eenvoudig dan op het eerste zicht lijkt; verschillende maatstaven vertellen verschillende verhalen. In dit artikel ligt de nadruk op huishoudens met betaalrisico's. Dit zijn vaak huishoudens die een woning huren bij een corporatie. Maar ook voor huishoudens die geen moeite hebben de eindjes aan elkaar te knopen geldt dat betaalbaarheid van de transitie bijdraagt aan draagvlak voor verduurzamende investeringen. Inzicht in de aard en omvang van verschillende posten op de huishoudbegroting is daarom ook voor vastgoedpartijen die niet direct met deze huishoudens te maken krijgen, van institutionele verhuurders tot bouwers en ontwikkelaars, van belang.

OVER DE AUTEURS

dr. Frans Schilder is programmamanager Wonen bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en researchfellow aan de Amsterdam School of Real Estate (ASRE).

dr. Manon van Middelkoop is onderzoeker Energietransitie bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Steven van Polen MSc is wetenschappelijk onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

VOETNOOT

1 Dit betekent voor eenpersoonshuishoudens een belastbaar inkomen tot ruwweg € 17.000 en voor meerpersoonshuishoudens een belastbaar inkomen tot € 22.500.

LITERATUUR

- Groot, C. de, Schilder, F., Daalhuizen, F., & Verwest, F. (2014). Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten. Financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hoff, S., Van Hulst, B., Wildeboer, J.M., & Goderis, B. (2019) Armoede in kaart 2019. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoogervorst, N. (2017). Toekomstbeeld klimaatneutrale warmtenetten in Nederland. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Lijzenga, J., Gijsbers, V., Poelen, J., & Tiekstra, C. (2019). Ruimte voor wonen: resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2018. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Middelkoop, M. van., Polen, S. van., Holtkamp, R., & Bonnerman, F. (2018). Meten met twee maten. Een studie naar de betaalbaarheid van de energierekening van huishoudens. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Natuur & Milieu (2018). Verkenning energienetten. Utrecht: Natuur & Milieu.
- Nibud 2014. Budgethandboek 2014. Utrecht: Nibud.
- Polen, S. van., Schoots, K., Segers, R., & Hoebergen, L.M.J.A. (2019). Analyse ontwikkeling energierekening. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- Steenbekkers, A., & Scholten, S. (2019) Onder de pannen zonder gas? Woningeigenaren en hun afwegingen voor aardgasvrije alternatieven. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tigchelaar, C., Kooger, R., Van Lidt de Jeude, M., Niessink, R., Paradies, G., & De Koning, N. (2019). Alle bestaande woningen aardgasvrij in 2050. Wie moet wat, wanneer en hoe doen? Amsterdam: ECN part of TNO.