

Energiearmoede in België

Finaal rapport
December 2011

Frédéric Huybrechs
Sandrine Meyer
Jan Vranken

m.m.v.
Geert Campaert
Hélène Moureau (IBAM)
Elias Storms



Université libre de Bruxelles



Universiteit Antwerpen

Voorwoord

Het onderzoeksproject waarvan de belangrijkste resultaten en aanbevelingen worden samengevat in dit finale rapport, werd gecoördineerd door het Centrum OASeS (On-gelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad) van de Universiteit Antwerpen en gerealiseerd in samenwerking met het ‘Centre d’Etudes Economiques et Sociales de l’Environnement’ van de Université Libre de Bruxelles. De ‘*benchmark*’ studie (zie hoofdstuk 6) werd in onderaanneming toevertrouwd aan het studie bureau IBAM.

Het project werd gefinancierd via een ‘Onderzoeksovereenkomst’ tussen Electrabel en de Universiteit Antwerpen.

Voor het onafhankelijke karakter van het onderzoek werd op verschillende manieren zorg gedragen. Zo werd een ruime waaier van personen die in België rechtstreeks of onrechtstreeks actief zijn in de energiesector, maatschappelijke dienstverlening of het verenigingsleven uitgenodigd om op te treden als begeleidingscomité. We willen hen van harte danken voor de tijd die ze hebben willen vrijmaken en voor hun erg relevante op- en aanmerkingen bij dit rapport.

Ook al werd zo veel mogelijk rekening gehouden met de op- en aanmerkingen van de verschillende gesprekspartners, de inhoud ervan blijft de volledige verantwoordelijkheid van de auteurs en verbindt geenszins de personen die in de loop van het project werden bevraagd of de leden van het begeleidingscomité.

Eind september 2011 werd inhoudelijk de laatste hand gelegd aan dit rapport.¹ Gezien de bestudeerde maatregelen snel evolueren, kunnen sommige vaststellingen of voorstellen niet meer helemaal up-to-date zijn op het moment waarop het rapport officieel wordt verspreid. Omdat dit onderzoeksproject met twee jaar werd verlengd voorzien we een stelselmatige bijwerking van de gegevens en bevindingen in dit eerste rapport. Overigens kan u ons altijd uw op- en aanmerkingen en updates bezorgen; we zullen er rekening mee houden bij de volgende versie:

Jan Vranken (Centrum OASeS – Universiteit Antwerpen)
jan.vranken@ua.ac.be

Elias Storms (Centrum OASeS – Universiteit Antwerpen)
elias.storms@ua.ac.be

Sandrine Meyer (CEESE – Université libre de Bruxelles)
sameyer@ulb.ac.be

¹ In juni 2012 werd een licht gewijzigde versie van dit rapport online geplaatst (nl. diegene die u nu leest), waarin enkele kleine fouten werden rechtgezet. Een overzicht van deze beperkte wijzigingen is terug te vinden als bijlage. Dit erratum is te raadplegen via http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=*OASES&n=104242.

Inhoudsopgave

<i>Voorwoord</i>	<i>i</i>
<i>Inhoudsopgave</i>	<i>ii</i>
<i>Overzicht van figuren</i>	<i>v</i>
<i>Inleiding</i>	<i>1</i>
DEEL I. ENERGIEARMOEDE: WIE, WAT, HOE, WAAROM?	5
Hoofdstuk 1. Definitie en oorzaken	7
<i>1.1 Bestaande definities</i>	7
1.1.1 ‘Fuel poverty’.....	7
1.1.2 European Fuel Poverty and Energy Efficiency project.....	9
1.1.3 De Europese Unie.....	10
1.1.4 Naar een eigen definitie.....	12
<i>1.2 Oorzaken</i>	13
1.2.1 Een ontoereikend inkomen.....	15
1.2.2 Slechte huisvesting.....	17
1.2.3 Scholing en vaardigheden.....	19
1.2.4 Gedrag patronen en cultuur.....	20
1.2.5 Sociale netwerken en participatie.....	21
1.2.6 Drempels.....	22
1.2.7 Het beheer van de informatie en de impact van de liberalisering.....	23
1.2.8 Energieprijzen – energiefacturen.....	25
1.2.9 Een poging om de oorzaken te ordenen.....	31
<i>1.3 Gevolgen van energiearmoede</i>	34
<i>1.4 Schema</i>	36
<i>1.5 Aandachtspunten en een voorstel van definitie</i>	37
1.5.1 Semantische verschillen, onderliggende realiteiten, en keuzes.....	37
1.5.2 Conceptuele definitie van energiearmoede.....	41
1.5.3 De nood aan een operationele definitie en de invulling ervan.....	42
Hoofdstuk 2. Wetgevend, regelgevend en institutioneel kader	46
<i>2.1 Energie als grondrecht?</i>	46
<i>2.2 Europees, nationaal, regionaal</i>	49
<i>2.3 Liberalisering en kenmerken van de energiemarkt</i>	50
<i>2.4 Bescherming van de consument en wanbetalingsprocedures in België</i>	52
2.4.1 Regionale en federale definities beschermde afnemers.....	52
2.4.2 Procedures bij wanbetaling in Vlaanderen.....	55
2.4.3 Procedures bij wanbetaling in Wallonië.....	56
2.4.4 Procedures bij wanbetaling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.....	57
<i>2.5 Intermezzo: Waterbeleid in België</i>	59
2.5.1 Het publieke karakter van waterdistributie.....	59
2.5.2 Een gewestelijke vergelijking.....	60

Hoofdstuk 3. Stand van zaken in België	63
3.1 <i>De omvang van de problematiek</i>	65
3.1.1 Moeilijkheden om de woning te verwarmen of de energiefacturen te betalen.....	65
3.1.2 Evolutie van het aandeel van energie-uitgaven in het gezinsinkomen.....	67
3.1.3 Aantal niet nageleefde afbetalingsplannen.....	70
3.1.4 Droppen en de status ‘in wanbetaling’	72
3.1.5 Budgetmeters.....	73
3.1.6 Stroombegrenzers.....	76
3.1.7 Afsluiten.....	76
3.1.8 Centrale verwarming	77
3.1.9 Verborgene energiearmoede	78
3.2 <i>Wie wordt getroffen door energiearmoede?</i>	78
3.2.1 Volgens inkomen	79
3.2.2 Volgens huishoudtype	80
3.2.3 Volgens woonstatuut.....	81
3.3 <i>Synthese</i>	81
DEEL II. ANALYSE EN EVALUATIE VAN MAATREGELEN IN BELGIË	83
Hoofdstuk 4. Inleiding tot de analyse en de evaluatie	83
4.1 <i>Methodologie</i>	83
4.1.1 Een beetje semantiek.....	83
4.1.2 Korte historiek.....	84
4.1.3 Keuze van de methodologische benadering	84
4.1.4 Wat is een evaluatie van een openbaar beleid?	85
4.1.5 Stappen in de evaluatie.....	85
4.2 <i>Hoe organiseren we de rapportering van de evaluatie?</i>	86
Hoofdstuk 5. Analyse en evaluatie.....	89
5.1 <i>Inventaris van de maatregelen met betrekking tot energiearmoede.....</i>	89
5.1.1 Sociale maatregelen die een impact hebben op de prijs van de energie.....	89
5.1.2 Sociale maatregelen ter bescherming van de toegang tot energie (met name via schuldbeheer en de relaties tussen leverancier en klant).....	91
5.1.3 Maatregelen die inspelen op het energieverbruik.....	93
5.1.4 Andere soorten maatregelen.....	97
5.1.5 Overzichtstabellen.....	98
5.2 <i>Gedetailleerde beschouwingen over maatregelen en aanbevelingen.....</i>	102
5.2.1 Sociale maatregelen die een impact hebben op de prijs van de energie.....	102
5.2.2 Sociale maatregelen ter bescherming van de toegang tot energie (met name via schuldbeheer en de relaties tussen leverancier en klant).....	107
5.2.3 Maatregelen die inspelen op het energieverbruik.....	113
5.2.4 Andere soorten maatregelen.....	115
5.3 <i>Algemene beschouwingen over de evaluatie van het Belgische beleid inzake energiearmoede en aanbevelingen.....</i>	116
5.3.1 De complexiteit	118
5.3.2 Bepaling van de doelgroep en samenhang van de sociale maatregelen	119
5.3.3 De finaliteit – curatieve en preventieve aspecten	122

5.3.4 De verbetering van de energetische prestaties van gebouwen als hoeksteen van de strijd tegen energiearmoede: ‘twee vliegen in één klap’	124
5.3.5 De financieringswijzen.....	125
5.3.6 Rol en financiering van de OCMW’s.....	126
5.3.7 Budgetmeters en stroombegrenzers.....	127
5.3.8 Progressieve steun: een pluspunt dat al bestaat.....	129
DEEL III. INPERSPECTIEFSTELLING	130
Hoofdstuk 6. Benchmark	130
6.1 <i>Verenigd Koninkrijk</i>	130
6.2 <i>Frankrijk</i>	133
6.3 <i>Nederland</i>	136
6.4 <i>Duitsland</i>	138
6.5 <i>Zweden</i>	140
6.6 <i>Goede praktijken en mogelijke toepassing in de Belgische context</i>	142
6.6.1 Idee 1: De sociale bijstandsuitkeringen en het recht op de toegang tot sociale tarieven herzien.....	142
6.6.2 Idee 2: Energiezuinige woningen eenvoudiger beschikbaar maken voor mensen met een laag inkomen	144
6.6.3 Idee 3: Informeren.....	147
6.6.4 Idee 4: Vakmensen uit de sociale sector opleiden rond het thema energie	149
6.6.5 Idee 5: De dienstverlening van leveranciers aan de consument verbeteren	150
Hoofdstuk 7. Perspectief van toekomstige evoluties	153
7.1 <i>Stijging van de energieprijzen en ecologische uitdagingen</i>	153
7.2 <i>Slimme netten en meters</i>	154
7.3 <i>Mogelijke/noodzakelijke synergiën met de Energieprestaties van Gebouwen</i>	158
7.4 <i>Verwachte evoluties in Europese, regionale en nationale regelgeving</i>	159
7.4.1 Third Energy Package en (Europese) definitie van energiearmoede	159
7.4.2 Regionalisering van bepaalde beleidslijnen	160
7.4.3 Progressieve tariefstelling	161
DEEL IV. SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	162
BIBLIOGRAFIE	179

Overzicht van figuren

Figuur 1: Uitgaven voor energie (in woning) in % van het gemiddelde inkomen per inkomensdeciël voor de jaren 1999 en 2009 in België	2
Figuur 2: Aandeel huishoudens die zich niet kunnen veroorloven hun woning voldoende te verwarmen	2
Figuur 3: Compositie elektriciteitsprijs	27
Figuur 4: Compositie aardgasprijs.....	28
Figuur 5: Evolutie federale bijdrage op elektriciteit.....	29
Figuur 6: Evolutie federale bijdrage en bijdrage voor sociaal tarief aardgas	29
Figuur 7: Geografische variatie van het aantal 15/15 graaddagen voor België.....	31
Figuur 8: Schema oorzaken en gevolgen van energiearmoede	36
Figuur 9: Gradaties in de ernst van de energiearmoede	40
Figuur 10: Schema energiemarkt in België	51
Figuur 11: Huishoudens die zich niet kunnen veroorloven de woonst voldoende warm te houden.....	66
Figuur 12: Aandeel van de gemiddelde energie uitgaven van huishoudens in het totaal van het gemiddelde inkomen per deciel en per gewest, 1999	67
Figuur 13: Aandeel van de gemiddelde energie uitgaven in het totaal van het gemiddelde inkomen per deciel - België, 1999 & 2009	68
Figuur 14: Aandeel van de gemiddelde energie uitgaven in het gemiddelde inkomen per deciel en per gewest, 2009	69
Figuur 15: Aantal actieve budgetmeters voor elektriciteit op 31 december in Vlaanderen.....	73
Figuur 16: Aantal budgetmeters voor elektriciteit in Wallonië geplaatst in 2006-2010	74
Figuur 17: Aantal budgetmeters voor gas in Wallonië geplaatst in 2008-2010	75
Figuur 18: Percentage woningen met energiedrager x als hoofdverwarming (2008).....	77
Figuur 19: Relatieve aandelen van inkomenskwintielen van mensen die aangeven moeite te hebben, om financiële redenen, om de woning te verwarmen (boven) en die moeite hebben met het betalen van energierekeningen (onder)	80

Inleiding

Energiearmoede verwijst naar een toestand waarbij een persoon of huishouden bijzondere moeilijkheden ondervindt in zijn/haar woonst om zich te voorzien van de energie die nodig is om zijn/haar elementaire noden te bevredigen.

Met deze conceptuele definitie vallen we met de deur in huis, maar ze vormt een leidraad om vanaf het begin de aard van de thematiek correct in te schatten. Voor een positionering van deze definitie ten aanzien van andere definities en kritische beschouwingen verwijzen we naar secties 1.1 en 1.5.

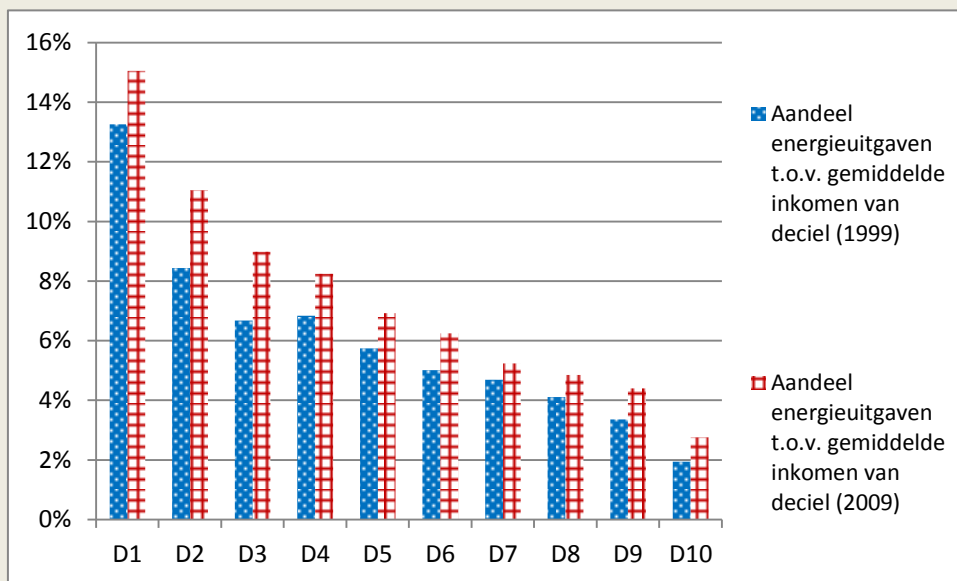
We hebben daarmee wel een definitie van energiearmoede, maar dat betekent niet dat we ook de omvang of het belang ervan kennen, of de groepen die een hoger risico lopen om in energiearmoede terecht te komen. Daarvoor bestaan er verschillende redenen, die in het vervolg van deze studie duidelijker worden. Ten eerste hangt elke schatting af van de definitie die we hanteren; de onze is slechts één van de vele. Daarmee hangt samen dat energiearmoede een grote verscheidenheid aan toestanden omvat. Ook bevat de problematiek een belangrijke subjectieve component – de eigen inschatting van mensen – en is energiearmoede relatief in ruimte en tijd. Dit alles laat ruimte voor interpretaties.

Nochtans zijn cijfers nodig, om de zwaarte van de problematiek te wegen en om de kost en de impact van beleidsmaatregelen en andersoortige acties te becijferen. Voorlopig moeten we het doen met gegevens die elk een aspect van de totale problematiek belichten; een aantal proxy's als het ware. Die vertellen ons vooral wat over de ontwikkeling van het probleem, omdat we wél over tijdreeksen van deze proxy's beschikken. We hopen natuurlijk dat dit onderzoek bijdraagt tot verdere stappen in de richting van een meer specifieke en volledige gegevensverzameling.

Als opwarmer geven we hier al enkele kerncijfers, die in hoofdstuk 3 geduid en aangevuld worden.

Enkele cijfergegevens

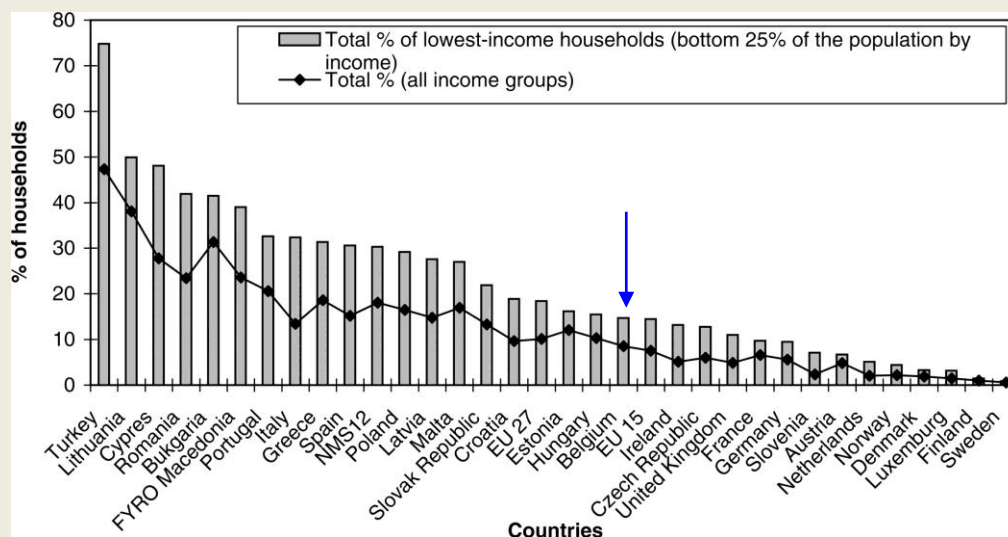
Een eerste figuur geeft het gemiddelde aandeel van het inkomen weer dat wordt besteed aan energiekosten (voor de woonst) door gezinnen in België. De cijfers zijn opgesplitst per inkomensdeciël (waarbij D1 overeenkomt met de 10% laagste inkomens en zo opklimmend tot D10 met de 10% hoogste inkomens). Ze tonen de evolutie aan tussen 1999 en 2009. Het valt op hoe groot het aandeel altijd is voor de laagste inkomens, en hoe sterk dit aandeel is gestegen in de laatste tien jaar.



Figuur 1: Uitgaven voor energie (in woning) in % van het gemiddelde inkomen per inkomensdeciël voor de jaren 1999 en 2009 in België

Bron: FOD Economie – DG Statistiek, Huishoudbudgetenquête 1999-2009 en eigen berekeningen

Volgende grafiek (Figuur 2) plaatst de problematiek in vergelijking met andere Europese landen. Hier wijst de balk op het aandeel van de bevolking binnen het laagste inkomenskwartiel (de bevolking met de 25% laagste inkomens) dat zich niet kan veroorloven de woning voldoende te verwarmen. De zwarte stip wijst op het aandeel van de totale bevolking dat met hetzelfde probleem kampt. Zo kan men zien dat België niet bepaald goed scoort ten aanzien van bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Frankrijk of de Scandinavische landen.



Figuur 2: Aandeel huishoudens die zich niet kunnen veroorloven hun woning voldoende te verwarmen

Bron: Braubach & Fairburn (2010) (primaire gegevens uit de European Quality of Life Survey 2007 van de European foundation for better working and living conditions)

Ook weten we uit de gegevens van de SILC (*Statistics on Income and Living Conditions*, dé Europese enquête over de levensomstandigheden van de Europeanen), dat 6% van de Belgen

aangeven problemen te hebben met het betalen van hun facturen voor nutsvoorzieningen zoals water, energie en huur.

In hoofdstuk 3 wordt uitgebreid ingegaan op verschillende indicatoren die wijzen op bepaalde stadia van wanbetalingsprocedures, zoals het aantal klanten dat door leveranciers wordt gedropt en door de distributienetbeheerder wordt beleverd, of het aantal budgetmeters. Met uitzondering van het aantal afsluitingen voor gas in Vlaanderen steeg elke indicator over de laatste jaren.

Wat betreft afgesloten toegangspunten – we spreken van ‘toegangspunten’ en niet van huishoudens omdat ook leegstaande panden kunnen voorkomen – telde de VREG in Vlaanderen 1.857 toegangspunten voor elektriciteit die in 2010 werden afgesloten na beslissing van de Lokale Advies Commissie (LAC); voor gas waren dit er 2.836. In Wallonië ligt het aantal afgesloten toegangspunten veel hoger omdat er ook wordt afgesloten bij weigering van de budgetmeter (dit cijfer verwijst ook naar leegstand, problematische verhuizingen en andere ‘administratieve zaken’). Dit aantal liep in 2010 op tot 6.300 voor elektriciteit en 3.400 voor gas. In Brussel vonden in 2009 net geen 700 afsluitingen van elektriciteit plaats na beslissing van de Vrederechter en 540 voor gas.

Gegeven deze feiten mag het ons niet verbazen dat energiearmoede sinds enkele jaren met stip stijgt op de academische en politieke agenda. Onder het Belgische voorzitterschap van de EU, dat samenviel met de tweede helft van het Europese jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting in 2010, werd binnen de Energieraad – de samenkomst van de Ministers van Energie van de verschillende lidstaten – de nadruk gelegd op consumentenbescherming en energiearmoede. Dat zijn elementen die ook in het laatste Europese energiepakket (*‘Third Energy package’*) aan bod komen. De Verenigde Naties hebben 2012 uitgeroepen tot het *‘year of sustainable energy for all’* en in België nam ook de federale overheid in haar armoedebestrijdingsplan² een specifieke doelstelling op rond ‘gewaarborgde toegang tot energie’ (POD Maatschappelijke integratie 2009:10).³ Evenwel hebben noch deze toenemende aandacht rond energiearmoede, noch maatregelen ter bescherming van de consument, de nodige zoden aan de dijk gezet om de situatie te keren; dat zal ook blijken uit voorliggend rapport. *“Wie [of wat] keert het tij?”*⁴ is meer dan ooit een terechte vraag. Deze studie probeert een steentje bij te dragen in de zoektocht naar een antwoord hierop.

Voor onze zoektocht gebruikten we een waaier aan onderzoeksmethodes. De studie van de bestaande literatuur vormde een belangrijke bron van informatie en inspiratie.

² Het plan, opgesteld voor de Staatssecretaris armoedebestrijding, presenteert 59 voorstellen voor zes doelstellingen die eenieders grondrechten moeten garanderen. (*“Dit actieplan heeft als doel iedereen de mogelijkheid te bieden een menswaardig leven te leiden. Het wil op een reële en concrete manier de bestaanszekerheid waarborgen.”*) Bovendien heeft het interfederale Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting zowel in zijn tweejaarlijkse verslag van 2007 als in dat van 2009 een afzonderlijk hoofdstuk gewijd aan de toegang tot en het recht op energie.

³ Ook in het recent afgesloten regeerakkoord van regering Di Rupo wordt een nadruk gelegd op de strijd tegen armoede met een korte verwijzing naar energie. Een synthese van dit regeerakkoord is terug te vinden in ‘Armoede in België. Jaarboek 2012’ (Vranken et al. 2012:337-341).

⁴ (Aangepaste) Titel studiedag Samenlevingsopbouw Antwerpen, 10 mei 2011

Het eigen onderzoek hanteerde (in beperktere mate) een kwantitatieve en (in ruimere mate) een kwalitatieve invalshoek. Zo werd gewerkt met diepte-interviews en focusgroepen met mensen die nauw bij de problematiek van energiearmoede betrokken zijn en/of actief zijn in de bestrijding ervan. Daarnaast werd ook een begeleidingscomité met stakeholders samengesteld. Zij konden dit rapport beoordelen op volledigheid en juistheid en bijsturen indien nodig.

De studie heeft een viertal doelstellingen. Ten eerste maken we een stand van zaken op over de energiearmoede in België. We beginnen met een conceptuele benadering van de problematiek. We verkennen – op basis van bestaand materiaal – de mogelijkheden voor een eigen (conceptuele en operationele) definitie en besteden de nodige aandacht aan de oorzaken en gevolgen van energiearmoede. De verklaringen zullen we in de mate van het mogelijke in (eenvoudige) modellen gieten. Bij het opstellen van deze modellen houden we bijzonder rekening met die variabelen die voor beleid en actie hanteerbaar zijn. We beschrijven de wettelijke en institutionele context en illustreren aan de hand van cijfers de ernst van de problematiek van energiearmoede in België. Dat alles wordt behandeld in het eerste deel van dit rapport.

Ten tweede analyseren en evalueren we de maatregelen die verband houden met de strijd tegen de energiearmoede, ook vanuit een binnenlands comparatief perspectief tussen de drie gewesten. We besteden de nodige aandacht aan de keuze van een evaluatiemethode die we toepassen op een inventaris van de bestaande maatregelen, gegroepeerd per doelstelling. Dit deel wordt afgesloten met een verslag van de voornaamste bevindingen en met het aanduiden van pistes voor mogelijke aanbevelingen.

Vergelijkend onderzoek helpt om de toestand van energiearmoede scherper te omlijnen en duidelijker te zien en vormt een stevig raamwerk voor relevante aanbevelingen, daarom hebben we in het derde deel van dit rapport ook oog voor wat er in het buitenland gebeurt. Onze benchmarkanalyse van de situatie en aanpak in andere Europese landen zal gebeuren voor Frankrijk, Nederland, het VK, Duitsland en Zweden. De redenen voor deze selectie worden later gegeven, maar hebben vooral betrekking op de verwachting om in die verscheidenheid van landen ook een gevarieerd aanbod aan goede praktijken aan te treffen. Naast een internationaal perspectief is ook een blik op de toekomst nodig om bestaande maatregelen en mogelijke aanbevelingen te kaderen. Elementen zoals stijgende energieprijzen, de ecologische uitdagingen en de mogelijke komst van slimme netten worden daarbij besproken.

In een vierde en laatste deel brengen we de sleutelementen samen die doorheen het rapport aan bod kwamen en formuleren we een aantal aanbevelingen die relevant zijn voor beleid en onderzoek.

Deel I. Energiearmoede: wie, wat, hoe, waarom?

In dit eerste deel ontleden we enkele cruciale elementen in de problematiek van energiearmoede. Eerst gaan we de conceptuele toer op en bespreken we punten die van belang zijn bij de definitie van energiearmoede. Vervolgens analyseren we de literatuur op de oorzaken van energiearmoede. Beide onderdelen verschaffen ons het nodige materiaal om tot een doeltreffende definitie van energiearmoede te komen. Aansluitend gaan we over tot de beschrijving van de wetgevende, regelgevende en institutionele context van de energiesector in België.

Informatie over maatregelen rond wanbetaling voor gas en elektriciteit is niet alleen nodig om desbetreffende cijfergegevens te interpreteren maar ook om die maatregelen – samen met andere initiatieven in de strijd tegen energiearmoede – te evalueren; dat gebeurt in een volgend deel. Zo proberen we de moeilijk te omlijnen realiteit van energiearmoede enigszins in kaart te brengen.

Deel 1 in vogelvlucht

Zoals de titel en de openingsparagraaf al doen vermoeden, gaan we in dit deel op zoek naar het ‘wie, wat, hoe, waarom’ van energiearmoede. In het kort betreft het volgende elementen en bevindingen:

Wat

Voor een studie over energiearmoede in België moeten we weten waarover het juist gaat. Dat is zeker niet overbodig, want ondanks de overvloed aan definities zijn die vaak ontoereikend om de problematiek in alle aspecten te duiden. Daarom stellen we volgende conceptuele definitie voor, gebaseerd op een studie van bestaande definities:

Een persoon, lid van een huishouden, is in energiearmoede wanneer hij/zij bijzondere moeilijkheden ondervindt in zijn/haar woonst om zich te voorzien van de energie die noodzakelijk is om zijn/haar elementaire noden te bevredigen.

Hieraan koppelen we ook de nood voor operationalisering en we geven aan dat hiervoor een goede selectie van proxy's of indicatoren cruciaal is, maar ook dat deze onderhevig is aan politieke (en technische) overwegingen. Het gaat om een evenwichtsoefening tussen de toepasbaarheid van criteria en een zo correct mogelijke weergave van de realiteit.

Waarom

Als aanloop naar een conceptuele en operationele definitie zoeken we in het komende deel ook naar de oorzaken van energiearmoede. Waarom hebben vele mensen het zo moeilijk om

aan de energie te komen die nodig is om zelfs hun elementaire noden – die verband houden met de mogelijkheid om menswaardig te leven (voeding, verwarming, hygiëne, scholing, bepaalde huishoudtoestellen, ...) – te bevredigen? Daarbij identificeren we, in lijn met andere studies rond dezelfde problematiek, drie belangrijke oorzaken: een ontoereikend **inkomen**, slechte **huisvesting** en stijgende **energieprijzen**. We koppelen ze echter aan belangrijke socio-culturele elementen, zoals **scholing**, **sociale netwerken** en algemene **drempels** die vooral mensen in armoede tegenkomen in het dagelijkse leven. Deze elementen zijn belangrijk, vooral in een abstracte en **complexe sector** als die van de energielevering.

Bij het ‘waarom’ hoort ook de vraag naar de gebieden waarop de weerslag van energiearmoede problematisch is. We identificeren vooral effecten op de gezondheid (wat in belangrijke mate de reden is dat energiearmoede aandacht kreeg in het VK), de schuldenlast (waar de focus in België al vroeg op kwam te liggen) en toenemende sociale uitsluiting. Ook de circulariteit van de problematiek wordt behandeld: vele gevolgen van energiearmoede kunnen en zullen de oorzaken ervan versterken.

Hoe

De ‘hoe’-vraag betreft de context waarbinnen de problematiek van energiearmoede in België plaatsvindt. Wordt ze al dan niet in toom gehouden door de bestaande maatregelen en instrumenten en hoe krijgt ze daardoor haar specifieke vorm? De context is die van de politieke doelstellingen op verschillende niveaus en de liberalisering. Daarnaast geven we een inkijk in de procedures van wanbetaling, die in belangrijke mate het landschap bepalen.

Wie

Om iets aan de problematiek van energiearmoede te kunnen doen, is het cruciaal om een beeld te krijgen van de kenmerken van de bevolking die erdoor wordt getroffen. Dat schetsen we door een analyse van mogelijke oorzaken te combineren met cijfergegevens. De eerste les is dat we geen type-personen of huishoudens met een risico op energiearmoede kunnen identificeren. Het gaat om een veelvuldigheid aan situaties wat betreft inkomen, woonomstandigheden en gezinssamenstelling. Die verscheidenheid sluit niet uit dat sommige bevolkingsgroepen oververtegenwoordigd zijn. Zo moeten de laagste inkomens een veel groter deel van hun budget aan energie spenderen. Ook huurders worden relatief vaker getroffen door energiearmoede. Algemeen stellen we vast op basis van zowel cijfergegevens als van de analyse van de oorzaken, dat groepen die kwetsbaarder zijn voor andere vormen van armoede ook in de risicozone van energiearmoede zitten. Een studie over ‘energiearmoede’ gaat in se groten-deels over ‘energie en armoede’.

De vraag gaat uiteraard niet enkel over wie wordt getroffen, maar ook over de omvang van de problematiek. Aan de hand van het beschikbare cijfermateriaal schetsen we de evoluties van indicatoren, zoals afsluitingen en budgetmeters. Deze wijzen op een stijging van de problematiek. De enkele grafieken en tabellen in de inleiding maakten dat al duidelijk.

Hoofdstuk 1. Definitie en oorzaken

In dit eerste hoofdstuk bespreken we eerst een aantal gangbare definities. We identificeren een aantal gemeenschappelijke en een aantal onderscheidende kenmerken, die we meenemen naar een eigen conceptuele en operationele definitie van energiearmoede. Alvorens daartoe te komen, inventariseren we de oorzaken van energiearmoede en besteden we aandacht aan de gevolgen van energiearmoede. Dit is nodig om later aanzetten te geven voor relevante beleidspistes.

1.1 Bestaande definities

Elke definitie van energiearmoede maakt deel uit van een proces van sociale constructie. Daarom is het antwoord op de vraag ‘Wat is energiearmoede’ niet eenduidig; dat bleek zowel uit ons veldonderzoek als uit een brede bibliografische studie. Ook binnen de EU bestaat geen eenstemmigheid: elke lidstaat bepaalt zelf de criteria aan de hand waarvan ze energiearmoede definieert en meet. Sommige landen hanteren een strikte en vrij duidelijke definitie, zoals het VK, terwijl andere landen geen definitie hebben of vrij vaag blijven, zonder objectieve criteria. Zelfs in de documenten van Europese instanties treffen we variaties aan (EESC 2010:6). Wat nu volgt, is een selectie en bespreking van verschillende gangbare definities.

1.1.1 ‘Fuel poverty’⁵

Binnen de EU werd het begrip ‘fuel poverty’ voor het eerst getheoretiseerd in het VK in de jaren 1990, hoewel de problematiek daar al langer voorwerp van studie was (in publicaties zoals Department of Energy 1978 en Bradshaw & Hutton 1983). Een mijlpaal is het boek ‘Fuel Poverty: from cold homes to affordable warmth’ van Brenda Boardman (1991). In het Verenigd Koninkrijk kwam de problematiek op de politieke agenda in 2001 via de goedkeuring van de ‘UK Fuel Poverty Strategy’⁶, die onder andere tot doel heeft energiearmoede uit te roeien tegen 2016. In dit document werd de volgende definitie van energiearmoede gehanteerd:

A fuel poor household is one that cannot afford to keep adequately warm at reasonable cost. The most widely accepted definition of a fuel poor household is one which needs to spend more than 10% of its income on all fuel use to heat its home to an adequate standard of warmth. This is generally defined as 21°C in the living room and 18°C in the other occupied rooms – the temperatures recommended by the World Health Organisation.

⁵ Zie sectie 1.5.1 voor een onderscheid tussen ‘fuel poverty’ en ‘energy poverty’.

⁶ Deze strategie stelt dat energiearmoede tegen 2016 volledig moet zijn weggewerkt. De doelstelling om de problematiek bij ouderen weg te werken tegen 2010 werd evenwel niet gehaald.

Op de website van het *Department of Energy & Climate Change* van het VK vinden we negen jaar later dezelfde definitie in een eenvoudigere versie (DECC 2010):

Fuel poverty means being unable to afford to keep warm. We consider a household to be in fuel poverty if it needs to spend more than 10 percent of its income on fuel for adequate heating (usually 21 degrees for the main living area, and 18 degrees for other occupied rooms).

Een belangrijke vaststelling is dat hoewel de eerste definitie een breder gamma aan energiegebruiken insluit, deze in de praktijk echter de behoefte aan energie beperkt tot verwarming en geen rekening houdt met het energieverbruik voor warm water, verlichting of elektrische apparaten; zoals duidelijk wordt in de tweede versie van de definitie. Daarenboven wordt een strikte drempel gehanteerd: 10% van de bestedingen mag naar energie gaan. De grens van 10% werd destijds gekozen omdat het gemiddelde huishouden in Engeland toen 5% van het wekelijkse budget aan energiekosten spendeerde. Uitgaven die dubbel zo hoog lagen worden als ‘disproportioneel hoog’ beschouwd (Isherwood & Hancock 1979).

In haar publicatie uit 1991 hanteert Boardman een definitie die over meer dan enkel verwarming gaat en waarin ze de volgorde van behoefte en inkomensaandeel omkeert. Ze vertrekt van wat men aan energie kan kopen voor 10% van het inkomen. Zo erkent Boardman uitdrukkelijker dat men onder de ‘*fuel poor*’ ook die mensen moet klasseren die bewust hun uitgaven onder de 10% houden en dus aan zelfbeperking doen.

Fuel poverty occurs when a household is unable ‘to have adequate energy services for 10 percent of income’ (Boardman, 1991: 227).

Gemeenschappelijk aan beide benaderingen is de idee van een vaste referentiewaarde. Dergelijke eenduidige drempel om vast te stellen of men al dan niet tot een bepaalde categorie behoort, weerspiegelt de werkelijkheid slechts ten dele. Met zo een strikt en weinig progressief criterium wordt niet alleen de verscheidenheid aan situaties binnen de categorie van de ‘*fuel poor*’ verwaarloosd, ook huishoudens in de marge van deze categorie – die met erg vergelijkbare situaties worden geconfronteerd – worden uit het oog verloren.⁷

Dubois (2007) formuleert nog een andere bemerking op deze definities, waarbij wij ons – vanuit de eigen definitie van armoede – best kunnen aansluiten. Ook Dubois benadrukt dat bestaande definities te eng zijn, omdat energiearmoede – zoals armoede algemeen – een multidimensioneel probleem is. Het mag dus niet worden gedefinieerd op basis van één criterium (zoals bijvoorbeeld het te besteden aandeel van het

⁷ Deze dualiteit vormt de kern van een problematiek die we later nog aankaarten, namelijk die van de relatie tussen twee toestanden die niet helemaal samenvallen: energiearmoede en ‘energie en armoede’. Energiearmoede kan namelijk zowel door overconsumptie als door onderconsumptie ontstaan. Overconsumptie vloeit voort uit een (al dan niet opzettelijk) overdreven bestedingspatroon (door gedrag van de consument, of door slechte apparaten, slecht geïsoleerde woning, ...). Onderconsumptie ontstaat door een tekort aan middelen om een ‘normaal’ bestedingspatroon aan te houden.

inkomen). Daarbij trekt deze auteur een parallel met de verschillende mogelijke definities of voorstellingen van ‘armoede’. Ze ziet die als onderling complementair, waardoor verschillende problemen die met armoede gepaard gaan belicht kunnen worden. Energiearmoede wordt zo gezien als een combinatie van drie factoren: het niet bereiken van een bepaald nutsniveau, het niet hebben van bepaalde primaire goederen en het gebrek aan voldoende ‘capabilities’.

- Het niet bereiken van een bepaald *nutsniveau* verwijst bij Dubois naar de onmogelijkheid van de betrokken huishoudens om hun woning op de ‘gewenste’ temperatuur te houden.
- De tweede dimensie betreft het ontbreken van bepaalde *primaire sociale goederen*, zoals Rawls (1971) ze definieert.⁸ Rawls meent dat die primaire sociale goederen rechtvaardig moeten worden verdeeld omdat zij de basis vormen van elk levensplan. Energiearmoede is dan een gevolg van een tekort aan middelen, waardoor mensen hun woning onvoldoende kunnen verwarmen, aangewezen zijn op minder performante toestellen en kwetsbaarder zijn voor prijsstijgingen.
- Een derde invalshoek is gebaseerd op de *capabilities* van Sen (1983). *Capabilities* verwijzen naar wat een persoon kan zijn of doen en hangen af van de keuzes die voorhanden zijn. Inzake energiearmoede vertaalt dit zich in het hebben van minder *capabilities* om de woning voldoende te kunnen verwarmen. Deze invalshoek houdt rekening met de kwetsbaarheid die samenhangt met energiearmoede: de mate waarin men gevoelig is voor externe schokken, zoals een verhoging van de energieprijzen. Hierdoor is armoede ook een relatief fenomeen (zie ook Vranken & Geldof 1992). Energiearmoede en het zich niet adequaat kunnen verwarmen moeten dus worden gedefinieerd ten opzichte van de algemeen aanvaarde leefpatronen in de samenleving. Deze derde benadering wijst vooral op het feit dat verschillende gezinnen anders ‘gewapend’ zijn om zich van de nodige energiediensten te voorzien en dat hun kwetsbaarheid daarbij een belangrijk element is (Dubois 2007:7).

1.1.2 European Fuel Poverty and Energy Efficiency project

Een recente toonaangevende Europese studie is het ‘*European Fuel Poverty and Energy Efficiency*’ project (EPEE 2007:5). De onderzoekers hanteerden de volgende definitie van energiearmoede:

A difficulty, or even incapacity, to have proper heating in one’s home, all this at a reasonable cost.

Tot op zekere hoogte vinden we hier de drie dimensies van Dubois terug. De ‘gepaste’ verwarming in de woning verwijst naar het te bereiken nutsniveau. Het aspect ‘re-

⁸ Het betreft basisvrijheden (vrijheid van meningsuiting, geweten en vereniging, persoonlijke integriteit en politieke vrijheid); vrijheid van beweging en beroepskeuze; de macht en de voordelen die verbonden zijn aan ambten en verantwoordelijke posities; inkomen en vermogen; de sociale grondslagen van het zelfrespect (Dubois 2007:4).

delijke' prijs verwijst naar de middelen die nodig zijn om zich de energie te kunnen aanschaffen, waaronder inkomen en een goede woonsituatie, en waartoe de toegang wegens verscheidene factoren onevenredig verdeeld kan zijn. "Moeilijkheden hebben, of zelfs niet in staat zijn" kan verwijzen naar een bredere waaier aan problemen waarmee de huishoudens worden geconfronteerd en vestigt de aandacht op hun kwetsbaarheid.

Opvallend is wel dat het weer, net zoals bij de Engelse definities en in de analyse van Dubois, enkel over verwarming gaat.⁹ We moeten ons dan afvragen of energiearmoede inderdaad beperkt kan/mag worden tot het correct verwarmen van de woning, of dat het concept toch wel ruimer reikt en zich uitstrekt over het geheel van noodzakelijke energiebestedingen voor een huishoud in zijn woning – zoals warm water, het bereiden en bewaren van voedsel, verlichting. Daarmee komen we dicht bij de erkenning door de EU van energie (en niet alleen van verwarming) als een basisbehoefte (European Commission 2007).

1.1.3 De Europese Unie

Op Europees niveau bestaat evenmin een algemeen aanvaarde definitie. De term leeft er wel en wordt aangetroffen in verschillende officiële documenten. Inzake de erkenning van het belang van energie voor een menswaardig leven is het vermeldenswaard dat de Commissie oppert dat "*energy is essential for every European*" (European Commission 2007). Ook zet het laatste pakket Europese energierichtlijnen de verschillende lidstaten ertoe aan om een categorie 'kwetsbare consumenten' te definiëren, waarbij wordt vermeld dat dit in relatie met energiearmoede kan gebeuren.¹⁰

De term '*energy poverty*' staat ook in de herziene versie van de richtlijn 'energieprestaties van gebouwen' (Europees Parlement en de Raad 2010). Volgens een rapport van de studiegroep over *European Fuel Poverty and Energy Efficiency* (EPEE 2009b) werd in de herzieningsprocedure volgende definitie voor '*energy poverty*' voorgesteld:

Situation in which a household has to spend more than one tenth of its income to pay bills to heat its dwelling to an acceptable standard, based on levels recommended by the W.H.O.

Uiteindelijk haalde echter geen enkele definitie de richtlijn; een gemiste kans op weg naar een gemeenschappelijke Europese definitie.

⁹ Men moet oppassen de definities niet uit hun context te halen. Onderzoekers in dit project moesten een definitie vinden waarover een consensus bestond tussen de verschillende landen waarin het project zou plaatsvinden (uit presentatie onderzoeker CUNIC op een colloquium in Charleroi over energiearmoede (23/11/2010)). Ook de link met *energy efficiency* in het EPEE, en de verwachting dat de grootste vooruitgang daarbij te boeken valt bij isolatie van woningen, kunnen deze vernauwing van de definitie hebben geïnspireerd.

¹⁰ Voor meer informatie over de '*Third Energy Package*' en initiatieven op Europees niveau aangaande energiearmoede zie sectie 2.2

Tijdens het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie in het tweede semester van 2010, stond energiearmoede hoog op de agenda. De Federale Minister van Klimaat en Energie bestelde voor de gelegenheid twee studies over energiearmoede. Een eerste studie, van de Europese Economische en Sociale Raad (EESC 2010), wijst onder andere op het nut van een Europese definitie die dan door elke lidstaat kan worden overgenomen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen een gemeenschappelijke kern (“*de moeilijkheid of onmogelijkheid om de woning adequaat te verwarmen en om gebruik te maken van andere essentiële energievoorzieningen aan een redelijke prijs*”) en de mogelijkheid om andere criteria toe te voegen. Hierdoor kan het concept energiearmoede gelijke tred houden met maatschappelijke ontwikkelingen en met de verschillen lidstaten.

The EESC suggests that the EU adopt a common general definition of energy poverty that can then be adapted by each Member State. One option would be to define energy poverty as the difficulty or inability to ensure adequate heating in the dwelling and to have access to other essential energy services at a reasonable price. Although this is a general definition, other criteria could be added in order to bring the concept into line with developments in society. This would help to quantify and tackle energy poverty more effectively. (EESC 2010:53)

In tegenstelling tot de definitie die het voorwerp van discussie vormde bij de Richtlijn ‘energieprestaties van gebouwen’ (EPC), houdt deze definitie wel rekening met het geheel van de energiebehoeften van de gezinnen (transport niet meegerekend). We merken hier een verruiming van de definitie die door de EPEE project werd gehanteerd. Ook wordt hier de mogelijkheid duidelijk van een brede ‘conceptuele’ definitie op Europees niveau, die dan aangepast kan worden aan de specifieke noden en context van elke lidstaat of regio. Een definitie op Europees niveau hoeft inderdaad de verfijning van het concept naar het nationale, regionale of lokale niveau niet in de weg staan.

De tweede bestelde studie (Grévisse e.a. 2010) focust op het gebruik van een gemeenschappelijk criterium om energiearmoede te bepalen in elke lidstaat. Ze stelt voor om deze te baseren op de indicator die het aandeel van uitgaven voor energie van de huishoudens weergeeft (zie ‘*fuel poverty*’ in het VK), maar daaraan een element toe te voegen dat de specifieke context van elke lidstaat weergeeft. Hiervoor baseert de definitie zich niet op een absolute drempel van inkomensbesteding aan energie (bijvoorbeeld 10%), maar wordt een relatieve drempel gehanteerd. Daartoe wordt een ‘coëfficiënt van energetische ongelijkheid’ opgesteld door te kijken naar de procentuele afwijking tussen de energiebestedingen (in functie van het inkomen) van een gezin en de gemiddelde energiebestedingen van huishouden in de lidstaat. Aan die coëfficiënt kunnen dan verschillende maatstaven verbonden worden om verschillende gradaties van energiearmoede – of energetische ongelijkheid – te duiden.

1.1.4 Naar een eigen definitie

Met een toenemend aantal studies omtrent energiearmoede groeit ook de diversiteit van vraagstellingen en voorstellen voor definities. Het lijkt ons daarom nuttig er een aantal te vernoemen die ons zijn bijgebleven en die de ontwikkeling van een eigen definitie hebben geïnspireerd, naast degene die al ter sprake kwamen (Boardman 1991, DECC 2010, Dubois 2007, EPEE 2007, EESC 2010 en Grévisse e.a. 2010). Deze elementen kunnen een aantal argumenten aanbrengen voor de keuze van de definitie in 1.5.

Een definitie die ons bijvoorbeeld is bijgebleven, is van Buzar 2007 (in Bouzarovski e.a. 2011):

Fuel poverty is “*a condition wherein the domestic energy services available to a household are below socially and materially necessitated levels*”.

We kunnen (en moeten) hier de vraag stellen naar de relevantie van het onderscheid tussen de sociale (*‘socially’*) en materiële (*‘materially’*) bepaaldheid van de minimumniveaus in deze definitie. Hierdoor wordt het verschil tussen een absolute en relatieve ondergrens langs de achterdeur binnengehaald. Het uitgangspunt in onze studie is dat (de bevrediging van) elke minimumbehoefte natuurlijk geconditioneerd wordt door materiële omstandigheden, maar dat de invulling ervan – dat wat in een samenleving als ‘normaal’ wordt gezien – altijd sociaal bepaald is. Het niet kunnen bevredigen van de behoeften volgens een maatschappelijk aanvaarde wijze, leidt tot sociale uitsluiting. Zo is het niet (langer) aanvaardbaar dat men om het huis te verwarmen elke dag een zakje steenkolen of hout of een kan stookolie moet aanslepen uit een buurtwinkel. Afgezien van het feit dat dit een ecologisch en economisch onverantwoorde manier is van verwarmen, is het zeer duur en stigmatiserend.

De volgende definitie uit een Frans rapport dat als leidraad zou dienen voor een energiearmoedebestrijdingsplan (De Quero & Lapostolet 2009) en die werd opgenomen in het boek van Palt (2010) *‘Précaires et clients’*, introduceert de notie van relativiteit toe door te verwijzen naar ‘bijzondere’ moeilijkheden:

*Est en précarité énergétique une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d’énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison notamment de l’inadaptation de ses ressources et de ses conditions d’habitat.*¹¹

Sinds 2010 staat in de Franse wet, met name in artikel 11 van de *‘Loi portant engagement national pour l’environnement’*,¹² een definitie van energiearmoede die is ge-

¹¹ Een persoon is in energiearmoede wanneer hij/zij bijzondere moeilijkheden ondervindt om zich in zijn/haar woonst te voorzien van de energie die noodzakelijk is om zijn/haar elementaire noden te bevredigen, onder meer omwille van ontoereikende middelen en onaangepaste woonomstandigheden. (eigen vertaling)

¹² Beschikbaar op <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022470434>

inspireerd op deze die we net vernoemden. In de versie van de wettekst werd evenwel ‘onder meer’ (*notamment*) weggelaten, wat de vermelde oorzaken beperkt tot het duo ontoereikende middelen en onaangepaste woonomstandigheden.

Het weglaten van dit woord in de officiële Franse definitie is niet zonder betekenis. In wat volgt zullen we zien dat de oorzaken van de energiearmoede niet alleen veelvoudig en multidimensionaal zijn – veel ruimer dan enkel inkomen en woonomstandigheden – maar ook dat ze onderling eng verbonden zijn.

Na dit intermezzo, noodzakelijk voor het begrijpen van de problematiek, zijn we beter in staat om een eigen definitie naar voren te schuiven die een synthese brengt van de overwegingen uit dit hoofdstuk. We zullen er in de mate van het mogelijke alle sterke elementen in integreren en zo goed als mogelijk de zwakke elementen vermijden.

1.2 Oorzaken

Volgens EPEE (2009a) hebben de belangrijkste oorzaken van energiearmoede te maken met een ontoereikend inkomen, een slechte of onaangepaste woonsituatie (slechte energetische kwaliteit of onaangepastheid aan de samenstelling van het huishouden) en de stijging van de energieprijzen. Bij deze essentiële oorzaken voegen zich verzwarende omstandigheden, zoals de verbinding van energiearmoede met armoede in het algemeen. Alle worden ze in deze sectie besproken.

Bij nader toezien kunnen we inderdaad een aantal factoren, die veeleer sociaal en cultureel van aard zijn, voegen bij de klassiek vernoemde oorzaken van energiearmoede. We hebben het hier onder andere over een laag opleidingsniveau (wat soms in laaggeletterdheid resulteert), de afwezigheid van ondersteunende netwerken (inbegrepen geen of weinig participatie in belangenverdedigende organisaties) en de ontoegankelijkheid van informatie en diensten. Over deze laatste reeks factoren is er erg weinig onderzoek gebeurd, hoewel ze door stakeholders regelmatig en uitdrukkelijk worden vermeld. Vandaar dat ze in ons onderzoek een prominente plaats innemen.

De opsomming van deze veelvoudigheid van factoren wordt geïnspireerd door het eerste lid van de definitie van armoede die ons tot basis dient (Vranken 1991:19):

Armoede is een netwerk van achterstellingen. Dit netwerk strekt zich uit over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan van de armen [...].

Bij dit overzicht wordt doorgaans rekening gehouden met aspecten die zowel gerelateerd zijn aan het individu (de gebruiker van energie); de omgeving waarbinnen en de voorwaarden waaraan energie wordt geleverd; de culturele setting (de sociale context waarbinnen het individu opgroeit en leeft) en de technologische omgeving van de energievoorziening (apparaat, toestel). Vele factoren zijn van toepassing op mensen

met diverse achtergronden, en deze factoren kunnen dus voor iedereen bepalend zijn. Er bestaat evenwel een belangrijk verschil tussen mensen in armoede en de anderen. Voor mensen in armoede gelden vele beperkende factoren tegelijk. Het is belangrijk om dit bij verdere lectuur van het rapport indachtig te houden: iedereen ondervindt wel eens drempels en problemen, maar voor mensen die in armoede leven, gelden de meeste van deze drempels in bepaalde gevallen allemaal en gelijktijdig.

Ten slotte mogen we niet uit het oog verliezen dat uitzonderlijke gebeurtenissen zoals een geboorte, een ziekte, een scheiding, het verlies van werk of een buitengewoon strenge winter een soms erg fragiel evenwicht kunnen verstoren en vele huishoudens in energiearmoede doen belanden. Of die energiearmoede dan tijdelijk is of structureel wordt, zal afhangen van de hulp die het huishouden op dat moment krijgt om de toestand terug in evenwicht te krijgen.

Energiearmoede en armoede: is er een verschil?

Het risico op energiearmoede en het risico op armoede treffen grotendeels eenzelfde publiek. De EPEE-studie (2006) die in het bijzonder de gegevens van de Europese enquête over de levensomstandigheden (SILC) voor België analyseert, toont bijvoorbeeld dat de gezinnen met een laag inkomen (eerste en tweede decielen) in vergelijking met het gemiddelde een grotere betalingsachterstand hebben (vraag HS020),¹³ in slechtere omstandigheden gehuisvest zijn (vraag HH040) of financiële problemen hebben om hun woning correct te verwarmen (vraag HH050). Zo heeft 18% van hen bijvoorbeeld financiële problemen gekend om hun woning correct te verwarmen, tegenover 2,5% van de meest welgestelde gezinnen (deciel 10). Ook huishoudens van alleenstaanden of eenoudergezinnen zijn duidelijk meer vertegenwoordigd. Toch betekent een laag inkomen niet automatisch dat de betrokkene te kampen heeft met energiearmoede (hoewel het risico wel veel groter is), net zoals het feit dat men een gemiddeld inkomen heeft, niet automatisch betekent dat men zich geen zorgen hoeft te maken (bijvoorbeeld: ongeveer 9% van de huishoudens met een gemiddeld inkomen – decielen 5 en 6 – hebben financiële moeilijkheden gekend om hun woning correct te verwarmen). Terwijl de grootte en de kwaliteit van de woning, een redelijke huurkost en een goede gezondheid voor mensen met een laag inkomen een manier kunnen zijn om aan het probleem te ontsnappen, kan een onvoorziene omstandigheid (scheiding, het verlies van werk, ziekte, een strengere winter, enz.) de evenwichtige situatie van mensen met een gemiddeld inkomen verstoren en hen in een situatie van energiearmoede drijven.

¹³ Het rapport van het onderzoek "*Een andere benadering van armoede-indicatoren*" van het interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting toont aan dat heel wat schulden elementen betreffen die rechtstreeks betrekking hebben op de rechten van de betrokkenen (huisvesting met daarbij energie, opleiding, gezondheid, enz.) en niet gewoon op consumentenkredieten. Door een gebrek aan inkomsten zijn huishoudens verplicht om een keuze te maken in hun rechten. (<http://www.armoedebestrijding.be/publicatiessteunpuntindicatoren.htm>)

1.2.1 Een ontoereikend inkomen

Een voor de hand liggende correlatie is die tussen een laag inkomen en energiearmoede. Gezinnen in inkomensarmoede hebben vaak moeite om rond te komen en besparen daardoor noodgedwongen op allerlei uitgaven, inclusief energie. Zo blijkt ook uit de gegevens van de Europese survey *Statistics on Income and Living Conditions* (SILC).¹⁴ Deze SILC-gegevens worden ook gebruikt voor het berekenen van de armoederisico's, door vergelijking van het inkomen met de EU-armoederisicogrens die 60% van het nationaal mediaan inkomen bedraagt. Voor België betekent dat – in het jaar 2009 – een armoederisicogrens van €966 per maand voor een alleenstaande en van €2.028 voor een gezin met twee kinderen. Daarmee liep voor België het percentage van mensen in een situatie van armoederisico in 2009 op tot 14,6% (Vranken e.a. 2010). Ongeveer anderhalf miljoen Belgen heeft dus een verhoogd risico om financieel niet rond te komen en op termijn in schulden verzeild te raken.

Dit risico op inkomensarmoede is natuurlijk niet gelijk verdeeld over de bevolking. Sommige bevolkingsgroepen lopen een veel hogere kans om hierin terecht te komen. Zo ligt het armoederisico voor vrouwen hoger dan voor mannen. Volgens leeftijdscategorie hebben in België vooral de 65-plussers te maken met een hoger armoederisico, gevolgd door kinderen. In België zijn eenoudergezinnen het kwetsbaarst voor armoede. Alleenstaanden in het algemeen lopen ook aanzienlijk meer risico: in België leeft 22% van de alleenstaanden onder de armoedegrens ten opzichte van slechts 8% voor huishoudens die bestaan uit twee volwassenen met één of twee kinderen.

Werk biedt een goede bescherming tegen armoede: terwijl 35% van de werklozen in België onder de armoedegrens leeft, is dat voor werkenden slechts 5%. Ook opleiding biedt een goede garantie om boven de armoedegrens te blijven. Laagopgeleiden (tot en met diploma lager secundair onderwijs) lopen in België ongeveer vier keer zoveel risico om onder de armoedegrens te zitten dan mensen met een hogere opleiding (Van Haarlem 2010).

Een belangrijke verklaring is dat de bedragen van vele sociale uitkeringen de EU-armoederisicogrens niet halen. Zo bedraagt het leefloon slechts 74% van de armoedegrens voor alleenstaanden; voor een koppel met twee kinderen 64%. In vergelijking met 2008 is dit telkens een daling van 2 procentpunten (Van Haarlem 2010).

¹⁴ De enquêtes voor *Statistics on Income and Living Conditions* vinden plaats in alle EU25 landen sinds 2004 (in België reeds in 2003, samen met zes andere landen), en hebben de vergelijking van de socio-economische situatie in verschillende lidstaten voor ogen. Men werkt hiervoor met 'roterende panels', waarbij een kwart van de bevroegde huishoudens jaarlijks vervangen wordt, zodat geen huishouden meer dan vier jaar wordt bevroegd. Hierdoor wordt het mogelijk tijdsreeksen op te stellen terwijl representativiteit behouden wordt. De steekproef wordt getrokken voor private huishoudens via het rijksregister en bestaat uit meer dan 5000 gezinnen in België, met een procentuele verdeling over de gewesten die redelijk nauw aansluit bij de eigenlijke bevolkingsverdeling. (Van den Bosch 2006)

Deze ondertussen klassiek geworden armoederisicogrens vertoont een aantal tekorten. Vandaar is men op zoek gegaan naar aanvullende indicatoren waarvan we er hier twee bespreken. Een eerste is het referentiebudget, een tweede is de materiële deprivatie-indicator.

Een referentiebudget geeft de (maandelijkse of jaarlijkse) kostprijs van een korf van goederen en diensten die een huishouden met een specifieke samenstelling en omvang nodig heeft om een bepaalde levensstandaard te handhaven. Een referentiebudget wordt meestal opgesteld door specialisten – dat kunnen wetenschappers zijn en/of ervaringsdeskundigen – die zich voor het samenstellen van de korf laten leiden door een mix van wetenschappelijke vaststellingen (onder andere inzake minimale opname van voedingsstoffen en gezonde voeding), culturele afspraken (welke goederen en diensten worden onder welke vorm in een bepaalde samenleving als standaard gehanteerd) en onvermijdelijk ook één of ander mens- en maatschappijbeeld. Het gaat bij referentiebudgetten dus niet om de reële bestedingen van een huishouden of om de resultaten van gezinsbudgetenquêtes. Een ‘referentiebudget’ probeert een antwoord te geven op de vraag: wat heeft iemand nodig om volwaardig te kunnen participeren aan de samenleving (Storms & Van den Bosch 2009)? Voor 2008 en in België komt men op een referentiebudget van bijna €980 voor alleenstaanden (ibidem:302), wat dicht bij de eerder vernoemde EU-armoedegrens aanzit. Voor gezinnen hangt het referentiebudget af van de leeftijd van de kinderen. Voor een koppel met twee kinderen varieert dit bijvoorbeeld van €1.785 tot €2.150.

De zogenaamde deprivatie-indicator, die meet hoeveel procent van de bevolking te kampen heeft met gebrekkige leefomstandigheden, is een andere graadmeter van armoede. Levensomstandigheden worden slecht genoemd bij een slechte score op minstens drie van de volgende negen items:

- het zich kunnen veroorloven van een week buitenshuis met vakantie te gaan;
- het zich kunnen veroorloven van om de twee dagen vlees, vis of een vegetarisch alternatief te eten;
- problemen met achterstallige betalingen;
- in staat zijn om het huis adequaat te verwarmen;
- onverwachte uitgaven ter waarde van het maandbedrag van de armoederisicogrens van het jaar voordien kunnen betalen;
- het zich kunnen veroorloven van een televisie;
- het zich kunnen veroorloven van vaste of mobiele telefonie;
- het zich kunnen veroorloven van een persoonlijke wagen;
- het zich kunnen veroorloven van een wasmachine.

Voor België komt deze indicator in 2009 uit op 11,6% van de bevolking (vergeleken met 11,4% in 2008 en 12,0% in 2007) (Vranken et al. 2010). Wanneer mensen zich minstens vier items niet kunnen veroorloven, spreekt men van *ernstige* materiële de-

privatie, een situatie die het lot is van 5,2% van de Belgen (5,6% in 2008 en 5,7% in 2007).

De meeste van de items van de deprivatie-indicator kunnen in verband worden gebracht met energie. Het item omtrent adequate verwarming spreekt voor zich. Daarnaast behoeven de vernoemde toestellen (televisie, mobiele telefoon en wasmachine) elektriciteit. De verwijzing naar eten impliceert ook activiteiten als koken of het bewaren van voedsel. Problemen met achterstallige betalingen hebben veelvuldig betrekking op energie.

Synthese

Ter synthese een aantal basisgegevens over inkomensarmoede die in dit deel naar boven kwamen (op basis van cijfers van 2009):

- De EU-armoedegrens in 2009 was €966 per maand voor een alleenstaande en €2.028 voor een gezin met twee kinderen.
- Het percentage van mensen in een situatie van armoederisico in België is 14,6%. Dat komt overeen met ongeveer anderhalf miljoen Belgen.
- Eenoudergezinnen en alleenstaanden hebben een verhoogd armoederisico, alsook kinderen en 65-plussers.
- 35% van de werklozen in België leven onder de armoedegrens.
- Het referentiebudget – kostprijs van een korf van goederen en diensten die een huishouden met een specifieke samenstelling en omvang nodig heeft om een bepaalde levensstandaard te handhaven – voor een alleenstaande werd voor 2008 geschat op €980 per maand; voor een koppel met twee kinderen varieert dit tussen €1.785 en €2.150.
- Volgens de deprivatie-indicator kampte in België, in 2009, 11,6% van de bevolking met gebrekkige levensomstandigheden.

1.2.2 Slechte huisvesting

Het beeld van armoede als een netwerk van sociale uitsluitingen geeft aan dat uitsluitingen op verschillende domeinen elkaar beïnvloeden en kunnen versterken. Zo zal een problematische inkomenssituatie bijna noodgedwongen de huisvestingssituatie bepalen. Op de koopmarkt komen mensen met een laag inkomen vaak terecht bij de goedkoopste woningen, die niet alleen ouder zijn maar ook van slechte kwaliteit, met alle warmteverlies van dien. Ze hebben vaak de intentie om deze te renoveren, maar meestal ontbreekt het hen daarvoor aan middelen en vaardigheden.

Evenwel hebben mensen in armoede meestal onvoldoende middelen voor zelfs maar de secundaire koopmarkt; de sociale huisvesting biedt dan een uitweg. In de voorbije twintig jaar is het socio-economische profiel van de sociale huurder stelselmatig verzwakt: vandaag leeft de meerderheid van de bewoners van een laag (vervangings)inkomen. De kwaliteit van de sociale huurwoningen weerspiegelt de lage sociale status van hun bewoners. Zo scoort de helft van deze woningen slecht op één of

meer criteria van aanwezigheid dubbele beglazing (23%), centrale verwarming (20%) of dakisolatie (28%) (Trends 2011). Daarenboven is het aandeel van de sociale huurmarkt in de totale woonmarkt in België klein (6%) – zeker in vergelijking met andere Europese landen.¹⁵

De private huurmarkt scoort nog slechter dan de sociale huurmarkt (Heylen & Winters 2009:2), vooral omdat mensen met een laag inkomen hun toevlucht moeten zoeken bij het slechte deel van die private huurmarkt. Dit slechtere deel – de secundaire of residuele huursector¹⁶ – richt zich tot personen of gezinnen die uit andere woningdeelmarkten zijn weggeselecteerd. Zij kunnen nergens anders terecht en wonen in oude woningen die al lang zijn afbetaald en waarvan de gebruikswaarde niet meer in verhouding staat tot de opbrengst ervan. Een voorbeeld hiervan zijn de 19^{de}-eeuwse gordels van de steden: deze oude woningen van lage kwaliteit hebben vaak ongeschikte verwarmingssystemen en slechte isolatie, waardoor de kosten voor verwarming hoog kunnen oplopen. Zo woont 24,1% van de gezinnen onder de armoedegrens in een woning met gebreken (vocht of een lekkend dak) en geeft 15% aan zijn woning onvoldoende te kunnen verwarmen wegens financiële problemen. Daarenboven woont 16% van de mensen onder de armoedegrens in een donkere woning (SILC 2009).

Andere cijfers, zoals het feit dat 25,2% van de mensen onder de armoedegrens in een buurt met veel lawaai wonen en 24,9% last hebben van geweld in de buurt (SILC 2009), tonen aan dat armoede ook een ruimtelijke dimensie heeft. Zeker in een stedelijke omgeving moet bij de bespreking van woonsituaties hieraan aandacht worden besteed. Ten eerste omdat wonen in een gedepriveerde buurt een aantal bijkomende problemen meebrengt. Daarnaast omdat een aantal initiatieven, die als ‘goede praktijken’¹⁷ kunnen gelden, zijn gebaseerd op het voorkomen van clusters van woningen van lage kwaliteit – woningen die ‘energievreters’ zijn. Het gaat hier dus om een aandachtspunt dat zowel bedreigingen als kansen inhoudt.

Een onderzoek naar de evolutie van de toestand in deze ‘buurten in moeilijkheden’ (Kesteloot e.a. 2001, Vanneste e.a. 2007) concludeerde dat door veel renovaties de gemiddelde kwaliteit van de woningen is toegenomen, maar dat dit gedeeltelijk gepaard is gegaan met gentrificatie.¹⁸ Daardoor heeft dit niet noodzakelijk geleid tot een verbetering van de toestand van de zwaksten. Er is wel een voorzichtig optimisme voor buurten waarin vele mensen van buitenlandse herkomst wonen, daar wordt een

¹⁵ De Nationale Bond voor het Recht op Wonen (2004) rapporteert 16% sociale woningen in Frankrijk, 35% in Nederland en 21% in Groot-Britannië.

¹⁶ Woningen van slechtere kwaliteit die door huishouden met voldoende inkomen meestal nooit gekozen worden.

¹⁷ In het VK, bijvoorbeeld, bestaat het initiatief ‘Warm Front’, met een gezamenlijke renovatie van woonblokken; een praktijk die ook in België aan belang wint (vb. woonblokrenovatie in Kortrijk) (zie ook hoofdstuk 6).

¹⁸ Gentrificatie verwijst naar het fenomeen dat de oorspronkelijke armere bewoners van een buurt (of woonblok) worden verdrongen door rijkere, omdat deze buurt of dit woonblok aantrekkelijk is geworden door de verbetering van de infrastructuur (bijvoorbeeld publieke ruimtes) en doordat ze modieus is geworden (bouwstijl, ligging, reputatie).

lichte verbetering vastgesteld. Aan de andere kant is er een gevoelige degradatie merkbaar van de buurten gekenmerkt door sociale woningbouw, omwille van het verzwakken van het sociaal profiel van de huurders. Het feit dat armoede en energiearmoede vaak ruimtelijk geconcentreerd zijn, is relevant. Het geeft aan dat een tweesporenaanpak nodig is die niet alleen mikt op verbeteringen op individueel niveau, maar ook op het niveau van hele buurten.

1.2.3 Scholing en vaardigheden

Ook de scholingsgraad heeft een duidelijke invloed op het risico om in een toestand van (energie)armoede terecht te komen. Dat gebeurt langs verschillende wegen.

Ten eerste lopen laaggeschoolden een verhoogd risico op werkloosheid of anderzortige vormen van niet-participatie aan de arbeidsmarkt, wat hen in de laagste inkomenscategorieën kan doen terechtkomen. De arbeidsmarktkansen zijn inderdaad sterk bepaald door het studieniveau: 54,4% van alle niet-werkende werkzoekenden in 2010 was laaggeschoold – dat betekent hoogstens secundair onderwijs tweede graad. Dit percentage is nog hoger wanneer men kijkt naar het aandeel in de groep langdurig werklozen, nl. 61% (Van Haarlem 2010:421).

Ten tweede kan een lage scholing leiden tot laaggeletterdheid en laaggecijferdheid. Dat deze een impact hebben op het verstaan van facturen, briefwisseling en gebruiksaanwijzingen spreekt voor zich, zeker in de complexe institutionele context van de hedendaagse samenleving (zie onder andere ook punt 1.2.7). Naast algemene kennis over bijvoorbeeld energie-efficiëntie worden hier grosso modo drie soorten vaardigheden onderscheiden: instrumentele, structurele en strategische vaardigheden (Windey 2007).

Een voorbeeld van een *instrumentele vaardigheid* is knoppenkennis, wat wil zeggen dat je de functies van de verschillende knoppen op een toestel moet kennen alvorens ze gepast te kunnen gebruiken. De zogenaamde ‘knoppenangst’ vormt dan ook een belangrijke drempel voor velen. *Structurele vaardigheden* wijzen op het begrijpen, beoordelen en selecteren van technologie, waarvoor kennis van een soms erg technische taal nodig is. De *strategische vaardigheid* gaat onder meer over proactief opzoeken van informatie, het scannen van de omgeving op relevante informatie, en het nemen van beslissingen op basis van informatie. Denk bij dat laatste bijvoorbeeld aan de belangrijkste stappen die bij de keuze van een leverancier te nemen zijn.

Toch is het mogelijk om deze hinderpalen te nemen, mits een aangepaste begeleiding. In een proefproject voor Sociale Energiebegeleiding in 2006-2007 met verschillende OCMW's in Brussel, werden 55 kansarme gezinnen opgevolgd door Leefmilieu Brussel om hen te sensibiliseren rond rationeel energieverbruik (REG) en te adviseren bij het besparen van energie in hun dagelijkse activiteiten (IBAM & Ons 2009:9). Dit project slaagde erin om voor meer dan de helft (53%) van de gezinnen het verbruik

voor verwarming met 10 tot 50% te verminderen. Voor elektriciteit verminderde het verbruik met meer dan een kwart bij 17% van de gezinnen en met 5 tot 25% voor 22% van de gezinnen. In de periode 2009-2010 vond in Brussel ook een project van sociale energiebegeleiding plaats, gecoördineerd door de Federatie van de Bicommunautaire Centra voor Maatschappelijk werk (FCSS 2010). Vooral voor verwarming was ook hier een belangrijke impact zichtbaar, met een gemiddelde daling van de consumptie met 20%. Het elektriciteitsverbruik bleef gemiddeld redelijk stabiel.

Hierbij moeten evenwel een aantal aantekeningen worden gemaakt, die ook in interviews met verschillende actoren tijdens ons onderzoek naar voren kwamen. Ten eerste ging het in beide projecten om een complete en intensieve opvolging, met zowel educatieve (zoals analyse van de factuur en consumptiegedrag, opname van de meterstanden) als materiële bijstand (zoals isolatie, spaarlampen, thermostaatkranen). Ten tweede hebben van de 99 door FCSSB gecontacteerde gezinnen er uiteindelijk ongeveer 45% geparticipeerd in de hele keten van begeleiding, en 30 gezinnen trokken zich al terug voor of na de eerste ontmoeting. Hieruit blijkt dat het niet vanzelfsprekend is om de doelgroep goed en compleet te bereiken. In bestaande initiatieven voor begeleiding en opvolging weerklinkt deze bedenking wel vaker. De moeilijkheid kan met meerdere zaken te maken hebben, waaronder ook factoren die we verder bespreken, zoals gedragspatronen en cultuur maar ook sociale netwerken en participatie.

1.2.4 Gedragspatronen en cultuur

Het gebrek aan kansen dat het leven van mensen in armoede kenmerkt en dat al begint in de prille kindertijd (zie onder andere Vandenhole e.a. 2010 en Dierckx, Van Herck & Vranken 2010), en de leefomstandigheden die daarvan het gevolg zijn, hebben een duidelijke weerslag op hun kijk op de werkelijkheid en op hun gedragspatronen. Mensen in armoede brengen veel tijd thuis door, wat meebrengt dat ze ook meer energie spenderen dan buitenhuis werkende mensen. Het ontbreken van routines kan een invloed hebben op het omgaan met praktische afspraken zoals de openings- en sluitingstijd van publieke en particuliere diensten en van winkels

Daarnaast wordt hen een *'deferred gratification pattern'* (Schneider & Lysgaard 1953) toegeschreven, wat betekent dat de idee van uitgestelde beloningen voor hen weinig of niet relevant is. Dit komt door het ontbreken van ervaringen in het leven van mensen in armoede dat inspanningen nu, later kunnen lonen. Bovendien bestaat er een verband met de regelmatig dwingende noodzaak om voor de korte termijn te kiezen door nijpend geldgebrek. Bij de middenklasse ligt dat anders. Sparen voor energiebesparende aankopen, zoals een hoogrenderende verwarmingsketel of dubbele beglazing, valt zo dubbel buiten het blikveld en de mogelijkheden van mensen in armoede.

Soms wordt verondersteld dat generatiearmen een gemeenschap vormen met een eigen cultuurpatroon (Vranken e.a. 2003:29). De ontwikkeling van een eigen cultuur

zou hen bevestigen in hun eigen identiteit en hen tegelijk beschermen tegen de vijandige (niet-arme) buitenwereld die haar dominante cultuur opdringt met ‘symbolisch geweld’. Dit opdringen van de dominante cultuur kunnen we doortrekken naar de consumptiecultuur en de daarmee gepaard gaande consumptiedruk. Mensen worden steeds weer aangezet om méér en nieuw te consumeren – ook energie – en gaan graag en gretig op dit aanbod in. Daarbij oefent de buitenwereld veel druk uit om toestellen aan te kopen die niet echt nodig zijn. Ook mensen in armoede willen immers ‘mee zijn’. Goede illustraties vormen energieverblindende flatscreens en andere huishoudtoestellen. Bovendien worden ze vaak tweedehands aangeschaft en zijn ze minder energiezuinig dan recentere toestellen die buiten het financiële bereik liggen van onze onderzoeksgroep. Is dit ‘onverantwoorde consumptie’ of juist rationeel gedrag, gestuurd vanuit het bewustzijn dat ‘men is wat men consumeert’ – de zo belangrijke tekenwaarde van consumptie in tijden gedomineerd door lifestyle?

1.2.5 Sociale netwerken en participatie

Om het hoofd te bieden aan problematische toestanden en ook om op de hoogte te geraken van kansen, kunnen de meeste mensen een beroep doen op hun sociale netwerken. Ook mensen in armoede doen dat, alleen bevatten hun netwerken veelal lotgenoten (Vranken, de Boyser & Dierckx 2003:29). Daardoor beschikken deze netwerken over onvoldoende economisch, sociaal en cultureel kapitaal om echt ondersteuning te kunnen bieden. In netwerktermen: in hun sociale netwerken overheersen ‘sterke banden’ die vooral emotionele steun bieden, ten koste van ‘zwakke banden’ die toegang geven tot de middelen die bepalend zijn voor zaken als welvaart en welzijn (inkomen, werk, woning, recht, kennis).

De tentakels van hun sociale netwerken reiken dus minder ver in de samenleving dan die van de doorsnee burger. Zo participeert 81,3% van de mensen onder de armoedegrens niet aan sociale, recreatieve activiteiten buitenshuis (in tegenstelling tot 61,3% van zij die boven de armoedegrens leven). Ook verkeert 40,4% van zij die onder de armoedegrens leven niet in de mogelijkheid om eenmaal per maand vrienden uit te nodigen (in tegenstelling tot 9,4% bij de mensen die boven de armoedegrens leven) (Vranken, de Boyser & Dierckx. 2006).

Deze geringe deelname aan het georganiseerde socioculturele verenigingsleven en aan de wereld van sport, kunst en cultuur (of zelfs de afwezigheid daarvan) leidt tot gebrekkige kennis van de publieke ruimte. Dit vormt een probleem wanneer mensen in armoede in formele onderhandelingsposities terechtkomen.¹⁹ Dat verklaart deels

¹⁹ Een mogelijke denkpiste voor verder onderzoek hierrond in deze specifieke context is te kijken naar het belang van het sociaal kapitaal van de dienstengebruiker en de normatieve component van het netwerk dat desbetreffende instanties en de klant/consument verbindt. “*The normative component of social networks consists of the norms, regulatory rules, and effective sanctions that govern the behavior of actors within a particular network*” (Coleman 1988, 1990 in Davern 1997). Door een minder ‘gebruik’ van het georganiseerde verenigingsleven en de mindere kennis van de publieke ruimte kan de perceptie van de bestaande regels en sancties het gedrag en de onderhandelingspositie beïnvloeden.

hun afkeer voor alles wat van de overheid of grote instanties komt; zoals wanneer de distributienetbeheerder een budgetmeter komt plaatsen.

Daarbij komt dat alleen de best georganiseerde bewoners, belangengroepen en maatschappelijke instellingen erin slagen een plaats op te eisen in dit maatschappelijke veld. Zwakkere, niet-georganiseerde groepen in de samenleving vinden moeilijk of geen toegang tot politieke instanties. Dat ‘verenigingen waar armen het woord nemen’ (of armoedeverenigingen) daarin toch zijn geslaagd in Vlaanderen (en ruimer, België) is een vrij uniek gebeuren.

1.2.6 Drempels

Wanneer we het over gedragspatronen, cultuur en sociale netwerken hebben als factoren die de participatie van mensen in armoede aan allerlei soorten van dienstverlening verhinderen en beperken, dan ligt de focus op kenmerken van de gebruiker van deze diensten. In zekere zin behoren *dispositionele* drempels ook tot deze categorie: het zijn drempels gebaseerd op attitudes en percepties ten aanzien van bijvoorbeeld ‘leren’ en ‘school’. Ze kunnen ertoe leiden dat men de behoefte aan een of andere voorziening niet ervaart, of dat men één of andere vorm van hulp – waarop men recht heeft – niet wil vragen en opnemen.

Maar er is ook een andere kant, die minstens even belangrijk is (of zelfs nog belangrijker), namelijk kenmerken van de diensten zelf. Deze beperken – bewust of onbewust – de toegankelijkheid door het opwerpen van drempels, of door een gebrek aan belangstelling om deze drempels te verhelpen. Tot nader order valt het leveren van energie nog altijd onder dienstverlening. Welke soort drempels worden er aan de hand van onderzoek zoal herkend? (Vranken 2010:21)

- Een eerste soort drempels situeert zich op het niveau van de *rechten* die men heeft op een voorziening, die met andere woorden bepalen of men al dan niet rechthebbend is. Het moge duidelijk zijn dat niet iedereen die zich objectief in de ‘rechtgevende’ toestand bevindt daarom ook wettelijk in aanmerking komt.
- *Informatieve* drempels hebben betrekking op het niet kennen van (eigen) rechten, het niet op de hoogte zijn van het aanbod of daarover verkeerd ingelicht zijn.
- *Situationele* drempels kunnen zich zowel voordoen aan de kant van de dienst als van de potentiële gebruiker, of door een (gestoorde) verbinding tussen beide. Dit laatste betreft bijvoorbeeld het ontbreken van geëigende communicatie- of transportmiddelen. Situationele drempels aan de kant van de voorziening hebben te maken met de fysieke bereikbaarheid van de dienst (bouwconstructie) of met de manier waarop de dienstverlening gebeurt (openingsuren, talenkennis). Steenssens (Steenssens e.a. 2007) wijst erop dat hulpverleners kunnen optreden als ‘vraagverschrikkers’ (in netwerktermen, als poortwachters).

- *Institutionele* drempels, tenslotte, zijn de omstandigheden en procedures aan de aanbodzijde die potentiële deelnemers uitsluiten van of ontmoedigen voor deelname, bijvoorbeeld het tijdstip of de frequentie van vormingen.

1.2.7 Het beheer van de informatie en de impact van de liberalisering

Een factor die de voorbije jaren ook heeft bijgedragen tot het verhogen van de energiearmoede in België en de meeste andere landen van de EU, is de liberalisering van de energiesector.²⁰ Deze liberalisering moest zorgen voor meer concurrentie op de energiemarkt, wat zou leiden tot lagere prijzen en zo de consument ten goede zou komen. Over de evolutie van de energieprijzen als oorzaak van energiearmoede hebben we het in punt 1.2.8; in deze paragraaf gaat het over de institutionele context van een geliberaliseerde markt. Ondanks een reeks maatregelen en wetgeving op zowel Europees, nationaal als gewestelijk niveau (zie hoofdstuk 2), verloopt de overgang naar de geliberaliseerde markt niet probleemloos. Dat de klanten hun leverancier zelf kunnen kiezen sinds de liberalisering van de energiemarkt, heeft daaraan weinig verholpen.

Volgend overzicht van een mix van oudere en nieuwe problemen die vandaag opduiken is gebaseerd op een brede waaier aan bronnen, waaronder het jaarrapport van de Ombudsdienst Energie (2011), contacten met het maatschappelijk middenveld, en bestaand onderzoek (Dumortier e.a. 2006, Deekens e.a. 2011):

- problemen bij verhuizingen en het doorgeven van meterstanden
- fouten in facturen
- facturen die nog steeds te moeilijk zijn opgesteld, waardoor mensen ze niet begrijpen
- lage voorschotfacturen, waardoor bij de afrekening een grote som moet bijbetaald worden
- agressieve en/of misleidende verkooptechnieken
- het vermoeden dat, althans in Vlaanderen, mensen met betalingsproblemen sneller gedropt worden dan vroeger
- leveranciers zijn moeilijk bereikbaar wanneer men een probleem wil bespreken en call centers houden mensen lang aan het lijntje of kunnen niet altijd de juiste hulp bieden
- politiek van onduidelijke waarborgen bemoeilijkt de toegang tot de markt voor klanten met betalingsproblemen
- toenemende problemen wat betreft de naleving van afbetalingsplannen, waarbij het sterke vermoeden bestaat dat leveranciers minder flexibel zijn dan vroeger bij onderhandelingen hierover (zie ook publicaties sociale statistieken VREG 2011 en CWaPE 2011), al zal ook de evolutie in gezinsinkomens en het aandeel van energie-uitgaven in het totale consumptiepakket een rol spelen.

²⁰ Voor een korte uiteenzetting hierover zie punt 2.3, waar energiearmoede in de context van liberalisering besproken wordt.

Het akkoord over ‘De consument in de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt’²¹, dat de overheid in 2004 sloot met alle energieleveranciers om dergelijke problemen aan te pakken, heeft er in de praktijk nog niet toe geleid dat ze verdwenen, ondanks aanpassingen in 2006 en 2008 betreffende onder andere de (uitgebreide) informatie die op de factuur moet staan (Samenlevingsopbouw 2008, Deekens e.a. 2011).

Deze gevolgen van de liberalisering zorgen er wel voor dat de energiekosten hoog kunnen oplopen voor gezinnen die met deze problemen worden geconfronteerd. De goed geïnformeerde consument die actief en met de aangepaste hulpmiddelen (PC en internetverbinding) op zoek gaat naar het goedkoopste tarief, kan volgens de theorie van de liberalisering voordeel halen uit de nieuwe competitie en de neerwaartse druk op prijzen. Mensen in armoede behoren in het algemeen niet tot deze groep – om redenen zoals de eerder besproken engere sociale netwerken, mindere strategische vaardigheden en beperktere toegang tot (begrijpbare) informatie – en lijken veelal met de genoemde nadelen van de liberalisering geconfronteerd te worden. Zo blijkt ook uit de interviews en focusgesprekken.

De liberalisering heeft ook geleid tot een andere verhouding tussen dienstverlener en cliënt (focusgroepen en interviews, Deekens e.a. 2011). Zo is bijvoorbeeld niet altijd duidelijk bij wie men kan aankloppen en is het oplossen van een probleem via briefwisselingen en callcenters vaak een lange, slopende en inhoudelijk moeilijke tocht. Er spelen uiteraard ook klassieke factoren die bij elke grote organisatie worden aangetroffen in de klant-leverancier relatie. Evenwel is de institutionele setting van deze sector – wegens de aard van het product, de recente toename en diversifiëring van actoren en de concurrentie – bepalend voor de problematiek van energiearmoede.

De liberalisering van de gas- en elektriciteitsmarkten: een goede zaak voor de burger?

Is de liberalisering van de gas- en elektriciteitsmarkten in België een goede zaak voor de burger? De langverwachte tariefverlagingen zijn niet bij iedereen geraakt, om verschillende redenen. Sommige daarvan houden verband met de liberalisering van de energiemarkten (zoals kosten voor het beheer van de transport- en distributienetten, van de regulerende instanties) terwijl andere daar volledig los van staan (de stijging van de energieprijzen op de markt, hogere heffingen om ecologische en sociale maatregelen te financieren, stijgende distributiekosten, zwakke onderhandelingspositie van de kleine consument ten opzichte van de leveranciers in vergelijking met de grote consumenten).

Bovendien hebben de toename van het aantal spelers op de markt en de complexiteit die de hervormingen met zich hebben meegebracht, niet in het voordeel gespeeld van de huishoudens. Diverse wetenschappelijke artikels schrijven het lage aantal overstappen naar andere

²¹ Akkoord “De consument in de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt”, <http://www.vreg.be/sites/default/files/uploads/documenten/akkoord.pdf>

leveranciers sinds de liberalisering van de markt zelfs toe aan de hoge kost die huishoudens associëren met het zoeken naar de nodige informatie en het nemen van de nodige maatregelen. Deze vaste kosten liggen zo hoog in vergelijking met de verwachte voordelen uit de overstap (met name een lager tarief en een betere service) dat de meeste huishoudens van oordeel zijn dat ze meer baat hebben bij een status quo dan bij een overstap naar een andere leverancier (Brennan 2005). Het lijkt erop dat het economische paradigma van het huishouden als rationele economische speler die altijd de keuze verkiest, hier het onderspit heeft gedolven...

In België was de liberalisering bovendien de uitgelezen kans om de kosten voor de distributie van aardgas en van elektriciteit van elkaar los te koppelen. Dat was in het algemeen gunstig voor de Vlaamse huishoudens, die in een dichter bevolkt gebied en dicht bij de infrastructuur wonen, dan voor de Brusselse en Waalse huishoudens die voor de distributie een hogere reële kostprijs dan vroeger in de maag gesplitst kregen (zie CREG 2011a en de volgende sectie).

1.2.8 Energieprijzen – energiefacturen

De hoogte en evolutie van de energieprijzen en de complexiteit van de energiefacturen dragen in belangrijke mate bij tot energiearmoede. De uiteindelijke prijs die voor energie betaald wordt, is vandaag een combinatie van een verscheidenheid aan parameters: de gebruikte energiebron, de keuze van leverancier en contract en het verbruik.

(a) De energiebron

Ten eerste verschilt de energieprijs sterk naargelang de gebruikte *energiebron*. Een aanzienlijk aandeel van de gezinnen gebruikt elektriciteit en/of aardgas, maar een deel van de bevolking houdt het nog altijd bij huisbrandolie, propaan- en butaangas, lamp-petroleum of steenkool (voor cijfergegevens, zie deel 3.2). Zo is verwarmen met elektriciteit, afhankelijk van hoogte van verbruik en toestellen, tot de helft duurder dan verwarmen met aardgas, maar is, paradoxaal, vaker terug te vinden bij de lagere inkomens. Uit vroeger onderzoek (Dumortier e.a. 2006) weten we dat het gebruik van steenkool oververtegenwoordigd is in de twee laagste inkomensdecielen (de 20% laagste inkomens). Ook verwarmen met hout vindt men nog voornamelijk terug in de laagste inkomensdecielen.

(b) Keuze leverancier

We staan hier stil bij de evolutie van de prijzen van gas en elektriciteit. Voor de elektriciteitsprijzen verwijzen we naar het recente rapport van de CREG over de ‘Evolutie van de elektriciteitsprijzen op de residentiële markt’ (CREG 2011a). Hierin werden voor de verschillende regio’s, voor verschillende leveranciers en voor verschillende types afnemers de prijzen berekend van de vrijmaking tot nu, volgens twee ver-

schillende berekeningsmethodes:²² één methode volgde de tarieflijsten op van de leveranciers, de andere keek naar de uitkomsten van de berekeningsmodules van de verschillende regulatoren.

De auteurs (CREG 2011a:11-12) concluderen dat de vrijmaking in het voordeel speelde van de huishoudelijke klant in het Vlaams gewest. Dit heeft te maken met het feit dat de gereguleerde tarieven gebaseerd waren op gemiddelde kosten op federaal vlak. Dat de distributiekosten lager zijn in Vlaanderen, zorgde voor een voordelige impact op de prijzen. De scherpe stijging van de distributiekosten vanaf 2008 en de recentelijk toegestane stijging in april 2011 – wat zorgt voor een duidelijke piek in de grafieken – dreigen het voordeel van de vrijmaking te doen afnemen. Echter, *“een goede keuze van leverancier maakt het nog altijd mogelijk om minder te betalen dan het geïndexeerde gereguleerde tarief van 2004”* (CREG 2011a:11-12).

In Wallonië had het verlaten van de nationale afstemming van de tarieven onder het gereguleerde tarief, een negatief effect omwille van de – *“om geografische en stedenbouwkundige redenen”* – hogere distributiekosten in de regio. Een korting die voor alle klanten, ook in Wallonië en Brussel, werd toegekend, met een waarde die gelijk was aan het gemiddelde van de gratis kWh in Vlaanderen en die bestond ten tijde van het federale gereguleerde tarief, viel bij de vrijmaking ook weg. *“Zelfs al kiezen ze de voordeligste leverancier, is het niet meer mogelijk een betere prijs te betalen dan onder het oude gereguleerde stelsel”*, stellen de auteurs vast voor de situatie in Wallonië (CREG 2011a:12).

Voor Brussel wordt er geen specifieke conclusie getrokken, maar voor de kleinste gebruikers kan hetzelfde besloten worden als voor Wallonië: terwijl de grootste verbruikers wel voordeel kunnen halen uit de keuze van de goedkoopste leverancier, is dat voor de kleinere gebruikers niet het geval.

De prijsverschillen tussen de leveranciers bedragen in de drie regio's ongeveer 10%,²³ met uitschieters van 5% tot 25%. De stijging in de betreffende periodes (tussen 2005 en mei 2011 in Vlaanderen en tussen 2007 en mei 2011 in Brussel en Wallonië) hangt af van leverancier en regio, maar ligt gemiddeld rond de 35-40%.

In de studie *“Evolutie van de aardgasprijzen op de residentiële markt”* deed de CREG in mei 2010 een rekenoefening voor verschillende typeklanten in de drie verschillende regio's, waarbij de prijzen van de verschillende leveranciers werden vergeleken (CREG 2011b). We stellen daarbij een stijging vast tegenover begin 2007 van

²² De prijzen werden berekend door het gemiddelde te nemen van de prijzen toegepast in de vier grootste distributienetbeheerders.

²³ Deze en andere percentages zijn afgeleid uit de grafieken, die per regio en leverancier sterk verschillen, en die ook in de tijd sterk fluctueren. We verwijzen de geïnteresseerde lezer dan ook graag naar de originele cijfers en grafieken in de verschillende studies van de CREG.

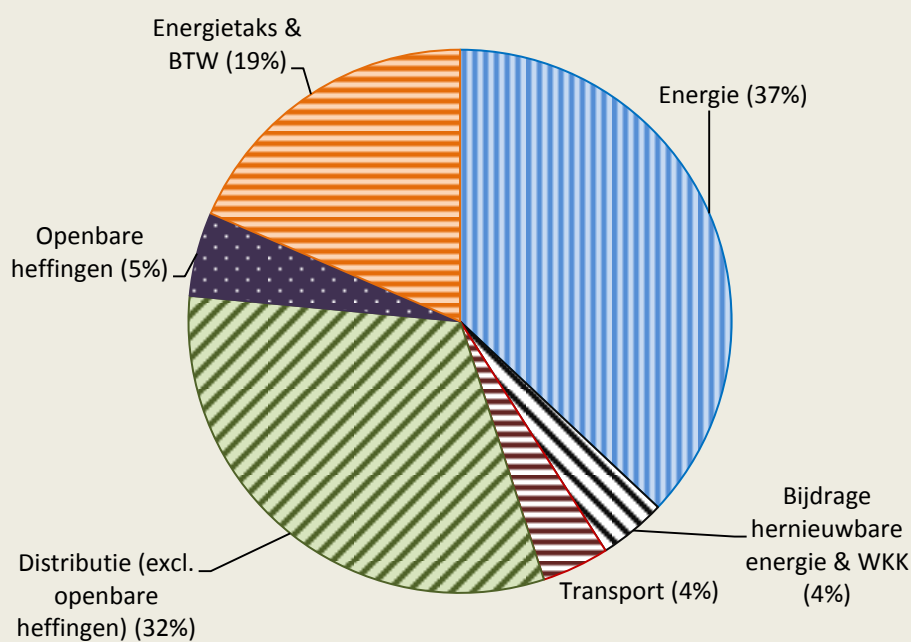
30 à 40%. Een recente stijging maakt daarbij de daling die optrad na de piek van 2008 ongedaan.

Decompositie van de eindprijs voor elektriciteit en aardgas

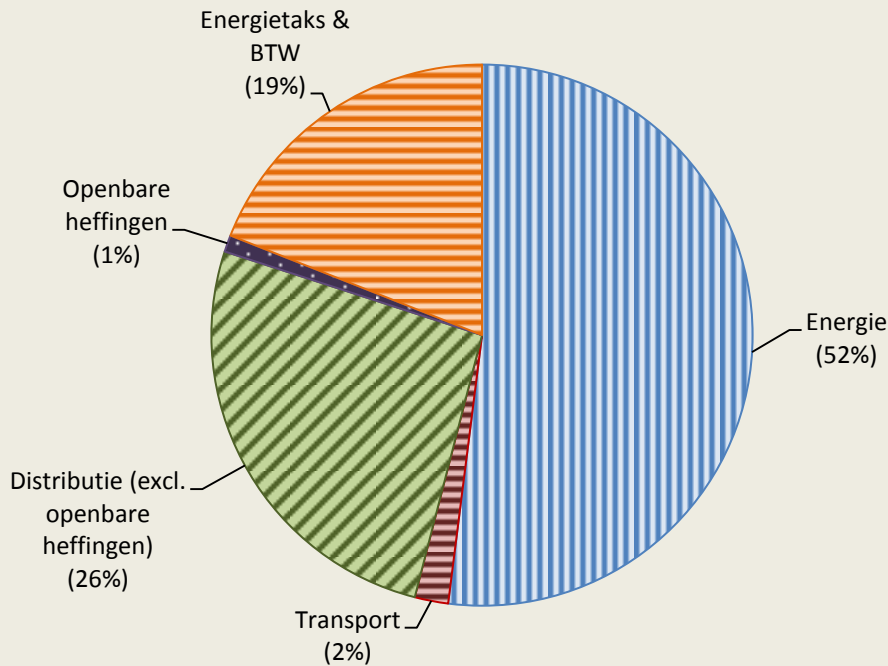
Voor beide energievectoren bestaat de eindprijs uit verschillende onderdelen (CREG 2010). Deze componenten zijn:

- de leveranciersprijs (energieprijs of 'commodity');
- bijdragen hernieuwbare energie en warmtekrachtkoppeling;
- transmissie;
- distributie;
- openbare heffingen;
- BTW en energiebelasting.

Het relatieve belang van de verschillende componenten varieert afhankelijk van het type klant (verbruiksprofiel en spanningsniveau), de distributiezone, het gewest en de leverancier. Figuur 3 geeft een indicatie van de verdeling van de componenten voor elektriciteit, gebaseerd op een gemiddelde van de voorbeelden weergegeven in de CREG-studie (2010a:25-26). Figuur 4 doet dit voor aardgas.



Figuur 3: Compositie elektriciteitsprijs
Bron: CREG (2010)



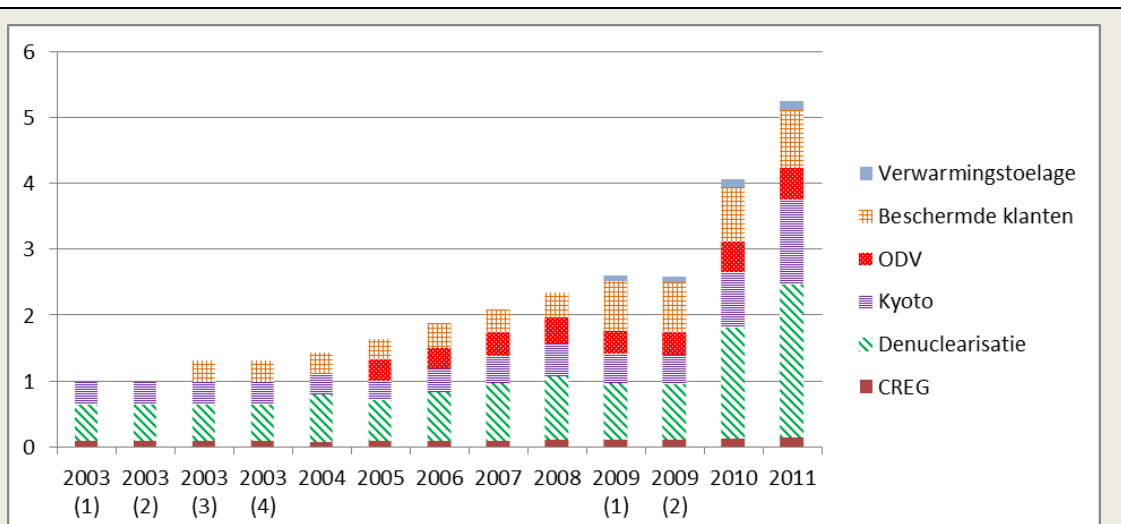
Figuur 4: Compositie aardgasprijs
Bron: CREG (2010)

Het aandeel 'energie' blijft de belangrijkste component die de prijs bepaalt, hoewel van zeer nabij gevolgd door de distributiekost voor elektriciteit. Deze grafieken zijn gebaseerd op de laatste studie van de CREG en zijn een indicatie van de verdeling voor België in 2010. Voor Vlaanderen is sinds de recente sterke stijging van de distributiekosten voor elektriciteit ten gevolge van het succes van groenestroomcertificaten (in april 2011) deze kostencomponent mogelijk zelfs uitgegroeid tot de hoogste. De elektriciteitsfactuur is in de eerste helft van 2011 met zowat 25% gestegen, voornamelijk door die distributiekosten, die ondertussen bijna 50% van de elektriciteitskost uitmaken. Een van de gevolgen is dat steeds meer mensen veranderen van leverancier; meer voor elektriciteit dan voor gas (De Standaard 2011).

Evolutie federale bijdrage en toeslag 'beschermde afnemer'

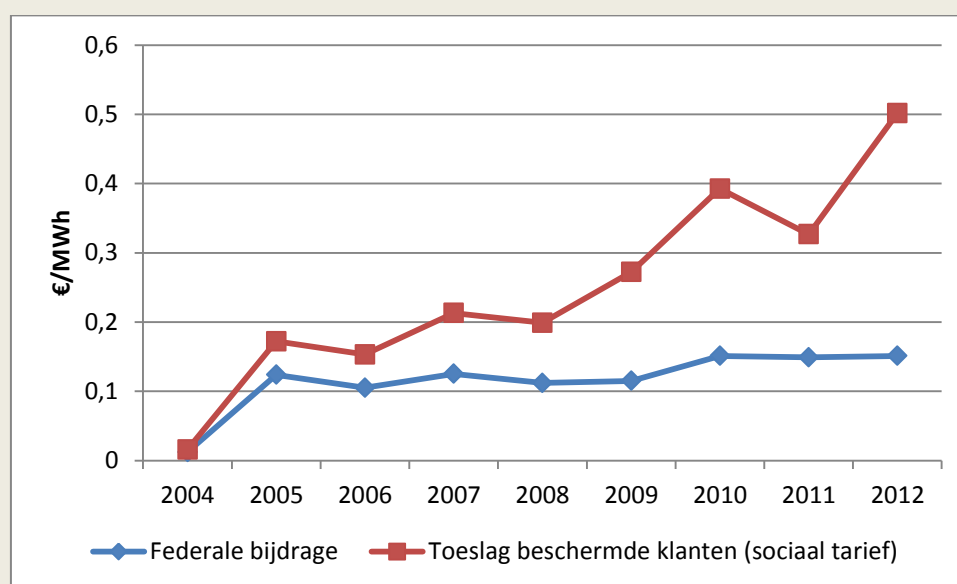
Gezien het onderwerp van deze studie is het zinvol even de openbare heffingen van naderbij te bekijken, gezien ze een belangrijke bron van financiering zijn voor een aantal sociale maatregelen zoals het sociaal tarief en het sociaal energiefonds.

Figuur 5 geeft de evolutie weer van de federale bijdrage die geheven wordt op elektriciteit. Men ziet hierbij dat tussen 2003 en 2011 deze bijdrage is verviervoudigd, met een belangrijk aandeel voor het denuclearisatiefonds en het kyotofonds. Afnemers van groene stroom zijn vrijgesteld van deze laatste kostenposten, waardoor de kost voor deze die ze wel nog betalen hoger is geworden. Het op te halen bedrag voor deze fondsen ligt namelijk vast, met uitzondering van het sociaal tarief. De andere elementen betreffen de werking van de CREG, het spijzen van het sociaal energiefonds (OSP), het dragen van de kost van het federaal sociaal tarief (voor beschermde afnemers) en de verwarmingstoelage.



Figuur 5: Evolutie federale bijdrage op elektriciteit
Bron: Website CREG (data over tarieven van elektriciteit vanaf 2003 tot 2011),
eigen berekeningen

Voor aardgas bevindt de kost van het federaal sociaal tarief zich niet in de federale bijdrage, maar in een aparte heffing, ‘beschermden afnemers’ genoemd. In de federale bijdrage op aardgas vindt men wel de elementen terug van het sociaal energiefonds, de werking van de CREG en de verwarmingstoelage. De evolutie van beide heffingen is voorgesteld in Figuur 6.



Figuur 6: Evolutie federale bijdrage en bijdrage voor sociaal tarief aardgas
Bron: website CREG (data over tarieven van elektriciteit en gas vanaf 2003 tot 2011),
eigen berekeningen

Samengevat kunnen we stellen dat de voorbije jaren de energieprijzen zowel voor elektriciteit als voor aardgas gestegen zijn. De piek op het einde van 2008 werd recent geëvenaard of zal dat binnenkort worden; afhankelijk van regio, leverancier en verbruik. Om van de voordelen van de liberalisering te kunnen genieten of om de nadelen ervan te beperken moet men een actieve consument zijn die over de nodige kennis en hulpmiddelen beschikt om correcte keuzes te maken. Dit is essentieel in het licht van

de energiearmoedeproblematiek, want de complexiteit van het energielandschap en de tariefaanbiedingen raken voornamelijk de zwakkere huishoudens. De regionale regulatoren hebben dan wel een instrument ter beschikking gesteld waardoor het voor particulieren eenvoudiger wordt om aanbiedingen te vergelijken,²⁴ maar de toegang ertoe (via internet) is niet voor iedereen even eenvoudig.

(c) Contract

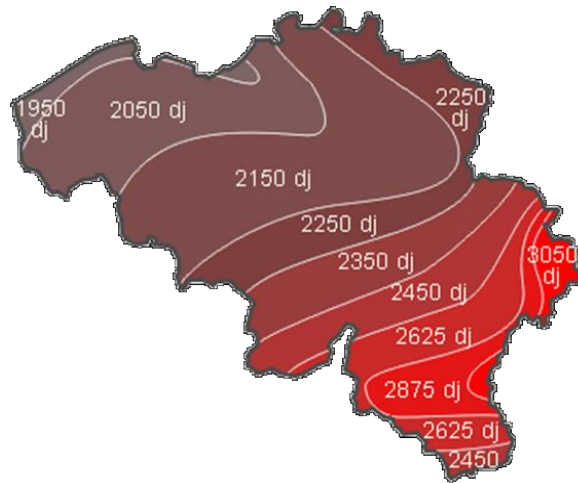
Hoe de consument deze prijsevoluties beleeft, heeft niet alleen te maken met welke leverancier hij kiest, maar ook met de keuze van het contract. Bij een contract met vaste prijzen bijvoorbeeld, zal men niet blootgesteld worden aan prijsstijgingen maar kan men ook niet genieten van prijsdalingen. Dat is het geval voor consumenten die bij de piek in 2008 voor een contract met vaste prijs kozen²⁵ – aan hen is de sterke daling in 2009 voorbij gegaan.

(d) Verbruik

Een laatste beslissende factor van de energiefactuur is de hoogte van het energieverbruik. In Vlaanderen kent men 100 kWh gratis toe per gezin, met daar bovenop 100 kWh extra gratis per gedomicilieerd gezinslid; een maatregel die niet bestaat in de andere gewesten. Daarnaast bepalen nog een reeks andere situationele factoren de hoogte van het verbruik (zie ook Dumortier e.a. 2006): het type huisvesting (open bebouwing vs. appartement; energetisch vergiet of passiefhuis), of men overdag werkt of niet, kwaliteit van de huishoudtoestellen, leeftijd, klimaat en woonplaats (de Ardennen zijn in de winter veel kouder dan andere streken, zie bijvoorbeeld Figuur 7 hieronder).

²⁴ Zo biedt de VREG de ‘V-test’ aan, via <http://www.vreg.be/doe-de-v-test>. Terwijl CWaPE en BRUGEL een ‘*simulateur tarifaire*’ ter beschikking stellen via <http://simulateur.ugr.be/> en <http://www.brugel.be/Simulation/index.php>.

²⁵ Waarvan volgens CREG (2010) talrijke nieuwe variaties en producten op de markt kwamen in 2008. Vanuit het middenveld komen meldingen komen van (gerichte) agressieve verkooppraktijken.



Figuur 7: Geografische variatie van het aantal 15/15 graaddagen voor België²⁶
Bron: UCL-ARCH 2000

Het energieverbruik van huishoudens die kampen met energiearmoede

Zijn de huishoudens die kampen met energiearmoede grote of kleine verbruikers? Dat hangt ervan af. Er bestaat geen welomlijnd profiel van personen in energiearmoede omdat het concept zeer uiteenlopende situaties dekt. Een eenoudergezin waarvan de ouder werkt en de kinderen naar school gaan, dat in een klein appartement woont en aan zelfbeperking doet om te voorkomen dat het de energiefactuur niet meer kan betalen, zal vaak beduidend minder verbruiken dan het gemiddelde Belgische huishouden. Een koppel gepensioneerd dat in een open bebouwing op het platteland woont (een zogenaamd ‘energetisch vergiet’) zal daarentegen gemakkelijk veel meer verbruiken dan het gemiddelde, zeker als een van hen gezondheidsproblemen heeft of zich moeilijk kan verplaatsen. Het energieverbruik hangt immers sterk af van de tijd die men in de woning doorbrengt en bij gezondheidsproblemen zal men vaak meer gaan verwarmen dan normaal.

1.2.9 Een poging om de oorzaken te ordenen

Is er enige structuur te brengen in deze opsomming van oorzaken van energiearmoede? We doen dit hier aan de hand van zes belangrijke invalshoeken op armoede in het algemeen die we overal aantreffen: in het dagelijkse gesprek, in het wetenschappelijk onderzoek, in de hulpverlening, in het politieke debat.

²⁶ De graaddag geeft het verschil in graden Celsius aan tussen de gemiddelde temperatuur op een bepaalde dag en een referentietemperatuur (waarbij de gemiddelde temperaturen die hoger liggen dan de referentietemperatuur niet worden opgenomen). Voor een gegeven periode (maand, jaar) worden de graaddagen bij elkaar opgeteld. Er wordt vaak gewerkt met 15/15 graaddagen. De eerste 15 verwijst daarbij naar een binnentemperatuur van 15°C (20°C overdag en 16°C 's nachts, of een gemiddelde van 18°C, met een vermindering van 3°C als verrekening van de gratis warmtebijdrage, bijvoorbeeld de warmte die wordt geproduceerd door verlichting, bij het koken of door de aanwezige levende wezens). De tweede 15 veronderstelt een gemiddelde buitentemperatuur waarbij de verwarmingsinstallatie uitvalt van 15°C. Een zogenaamd normaal jaar (Belgisch gemiddelde), dat is het gemiddelde van de laatste dertig jaar, telt dan 2088 15/15 graaddagen. Minder graaddagen betekent dat het jaar algemeen genomen warmer is. Meer graaddagen betekent dat het jaar algemeen genomen kouder is. (Gebaseerd op het glossarium van de Atlas Energie, <http://www.icedd.be/atlasenergie/pages/atlas.asp?article=aglotx01>, geconsulteerd op 28/08/2011)

Die typologie steunt op twee criteria. Het eerste gaat over het niveau waarop de oorzaak van de armoede wordt geplaatst: micro, meso of macro? Het tweede over de vraag of de oorzaak intern is ('schuld') of extern ('ongeval') (Vranken 1977). De zes perspectieven die we daaruit afleidden zijn: het individuele schuldmodel (zie Vranken, De Boyser & Dierckx 2003), het individuele ongevalmodel, het institutionele ongevalmodel, het institutionele schuldmodel, het maatschappelijke ongevalmodel (of conjuncturele model) en het maatschappelijke schuldmodel (of structurele model).

In een schema ziet de opdeling tussen de verschillende modellen er als volgt uit:

Niveau van de oorzaak	Aard van de oorzaak	
	Intern	Extern
<i>Micro:</i> <i>het individu, het gezin</i>	Individueel schuldmodel (1) <i>Persoonlijke tekorten</i>	Individueel ongevalmodel (2) <i>Persoonlijke ongevallen</i>
<i>Meso:</i> <i>groepen, gemeenschappen, instituties, organisaties</i>	Institutioneel schuldmodel (3) <i>De structuur en/of het functioneren van groep, gemeenschap, institutie (drempels)</i>	Institutioneel ongevalmodel (4) <i>Factoren en actoren uit de omgeving</i>
<i>Macro:</i> <i>'de' samenleving</i>	Maatschappelijk schuldmodel (6) <i>De samenlevingsordering</i>	Maatschappelijk ongevalmodel (5) <i>Veranderingen en conjuncturen</i>

Tabel 1: Zes perspectieven op armoede

Een eerste model (1) legt de schuld (van hun armoede, hun werkloosheid) bij de mensen zelf: omdat ze lui, spijzuchtig, drankzuchtig of onverantwoordelijk zijn. Deze verklaring miskent evenwel het gewicht van de levensomstandigheden van mensen, gaat voorbij aan de spanning tussen maatschappelijk gewaardeerde doelen die vrijwel iedereen voor ogen heeft en de zeer beperkte middelen die velen hebben om ze te bereiken. Het is een sterk culpabiliserende benadering en belemmert daarmee een doeltreffend armoedebeleid. Ook de mildere variant van de modellen op microniveau (2), die de oorzaken van armoede en sociale uitsluiting zoekt in persoonlijke tegenslagen, zoals ziekte, handicap, verlies van een baan, zondigt door een overmatige belichting van wat de persoon overkomt en laat waardoor dat gebeurt onderbelicht. Beide individuele modellen kunnen het evenement aangeven waardoor sommige individuen in armoede terechtkomen, maar laten de maatschappelijke processen die hiertoe leiden en de structuur die eraan ten grondslag ligt buiten beschouwing.

Modellen drie en vier bevinden zich op het mesoniveau van de samenleving, ‘het maatschappelijke middenveld’ of de *‘civil society’*. Daar bevinden zich onder meer geïnstitutionaliseerde vormen van het samenleven, zoals de kerken, de vakbonden, scholen en universiteiten, bedrijven, verenigingen en bij uitbreiding ook het gezin, evenals grotere samenlevingsvormen zoals de buurt en (etnische) gemeenschappen. De interne variant (3) zoekt de verklaring bij de inrichting en het functioneren van deze instituties, groepen en gemeenschappen. Illustraties zijn de ontoegankelijkheid of de bureaucratische opstelling van diensten, onvoldoende of ‘andere’ socialisering door het gezin, de eigen (‘afwijkende’) waarden en normen van de gemeenschap (zoals de armoedecultuur) (Vranken 2004).

De externe versie van het mesoniveau (4) gaat over fenomenen als stereotypering en stigmatisering, het fenomeen van de wij-groep en de zij-groep of onvoldoende beleidsaandacht voor minderheden. Wanneer op een dienst een stigma rust, dan worden ook de cliënten van deze dienst daarmee ‘besmet’. Dat weerhoudt velen ervan om een beroep te doen op deze dienst. Zulke stigmatisering komt niet uit de lucht vallen, maar wortelt in stevig ingebakken vooroordelen en stereotypes in de samenleving – en dan zijn we eigenlijk terug bij af. Dit is het *‘blaming the victim’* dat nog altijd zo sterk aanwezig is in onze samenleving.

Een vijfde benadering (5) stelt veranderingen en conjuncturen centraal; die zijn per definitie tijdelijk van aard. Het gaat over een economische crisis, waardoor de werkloosheid toeneemt en de middelen waarover het beleid beschikt, afnemen (dadelijk meer daarover). Het kan gaan om snelle maatschappelijke veranderingen, die dikwijls, maar niet altijd, het gevolg zijn van technologische ontwikkelingen, of demografische veranderingen, waardoor de traditionele gezinsverbanden plaats moeten ruimen voor meer fragiele en minder beschermende relaties. De veronderstelling van dit ‘maatschappelijk ongevalmodel’ is dat de armoede zal verdwijnen wanneer de magere jaren plaats ruimen voor de vette, of wanneer de maatschappelijke golven die ontstaan ten gevolge van deze veranderingen gaan liggen.

Nochtans moeten we vaststellen dat, door dik en dun, een aanzienlijk deel van de bevolking in armoede blijft leven. De ‘maatschappelijke schuldmodellen’ (6) geven ons een inzicht in de factoren die zorgen voor die voortdurende (re)productie van de armoede. Bij uitstek structurele benaderingen besteden niet alleen aandacht aan de armoede zelf en de mensen die erin leven, maar ook aan de samenleving die deze armoede altijd opnieuw voortbrengt en in stand houdt. Het gaat dan over de dominantie van economische productie bij de positiebepaling van mensen en de ongelijke verdeling van inkomen, vermogen, status en macht als gevolg daarvan. Het gaat over verhoudingen tussen centrum en periferie, zowel ruimtelijk als sociaal, over de gesegmenteerde (of zelfs duale) arbeidsmarkt en over de opdeling van de stad in *‘gated communities’*, middenklassenwijken, arbeidersbuurten en achtergestelde buurten.

Natuurlijk kunnen de benaderingen die concreet worden gehanteerd meestal niet onder het ene of andere type worden ondergebracht. Ze vertonen vrijwel altijd kenmerken van verschillende modellen. Toch is het identificeren van deze grote perspectieven nuttig, omdat het ons helpt bij het situeren van zowel wetenschappelijke als alledaagse verklaringen, van onderzoek, beleid en concrete hulpverlening. Moet een dergelijke structurele invalshoek tot ontmoediging leiden? Neen. Om het doel te bereiken moet een hele weg worden afgelegd en die bestaat uit vele kleine, enkele minder kleine en af en toe grotere stappen in wetgeving, voorzieningen, hulpverlening en culturele omslag (Vranken 2004).

Niveau van de oorzaak	Aard van de oorzaak	
	Intern	Extern
<i>Micro:</i> het individu, het gezin	Individueel schuldmodel (1) <i>Gebrek aan voorzichtigheid, lage opleiding,</i>	Individueel ongevalmodel (2) <i>Financiële problemen door tegenslagen (ziekte, maar ook leeftijd) en/of stijging van energiebehoeften</i>
<i>Meso:</i> groepen, gemeenschappen, instituties, organisaties	Institutioneel schuldmodel (3) <i>Inherente complexiteit van de energiesector; veelheid van diensten, informatie en keuzemogelijkheden inzake dienstverlening; complexiteit van de rekeningen, ...</i>	Institutioneel ongevalmodel (4) <i>Devaluatie positie als consument bij verwijzing naar 'hulpverleners' in geval van betalingsmoeilijkheden (lage sociale status van die diensten)</i>
<i>Macro:</i> 'de' samenleving	Maatschappelijk schuldmodel (6) <i>Liberalisering, monopolievorming</i>	Maatschappelijk ongevalmodel (5) <i>Energiecrisis, stijging energiefactuur</i>

Tabel 2: Zes perspectieven, geïllustreerd aan de hand van mogelijke oorzaken van energiearmoede

1.3 Gevolgen van energiearmoede

Energiearmoede is enkel een maatschappelijk probleem en dus de moeite van een collectief optreden waard, wanneer er negatieve gevolgen aan zijn verbonden voor (grote groepen in) de samenleving; wanneer energiearmoede bijvoorbeeld de kwaliteit van het maatschappelijke leven ondermijnt of het functioneren ervan in het gedrang brengt. Belangrijke terugkoppelingsmechanismen leiden ertoe dat sommige van deze gevolgen de oorzaken versterken en soms nieuwe oorzaken in het leven roepen.

Studies hebben al uitgebreid verslag uitgebracht over gevolgen zoals de significante toename van het aantal sterfgevallen tijdens de winter ('*excess winter mortality*') en andere gezondheidsproblemen (Healy 2003). Deze zijn het uitdrukkelijkst bij groepen

die al kwetsbaarder zijn qua gezondheid, zoals ouderen en kinderen met ademhalingsproblemen (Collins 1986, Wright 2004, Liddell & Morris 2010).

Daarenboven worden niet te verwaarlozen gevolgen gesignaleerd op het vlak van fysiek en mentaal lijden, als gevolg van de voortdurende stresstoestanden waaraan mensen in (energie)armoede worden blootgesteld (Liddell & Morris 2010). Het gaat daarbij om stress in de harde betekenis van het woord: het gevoel van uitzichtloosheid doordat men gevangen zit tussen twee verwachtingen (verplichtingen) – namelijk het voorzien in basisbehoeften en de hunker naar enig comfort, waar dan een onbetaalbare factuur tegenover staat – waartussen men niet kan kiezen omdat men de controle over het eigen leven niet in handen heeft.

Die negatieve gevolgen werden bevestigd tijdens de gesprekken in de focusgroepen, waar deelnemers de duidelijk nefaste effecten op de kwaliteit van het leven aangeven bij afwezigheid van behoorlijke verlichting of verwarming. Sociaal isolement is er één van, wegens het verzwakken van de sociale netwerken; wat dan weer kan leiden tot het versterken van problemen met energie en armoede.

Beschrijving energiearmoede door medewerker project Energie en Armoede

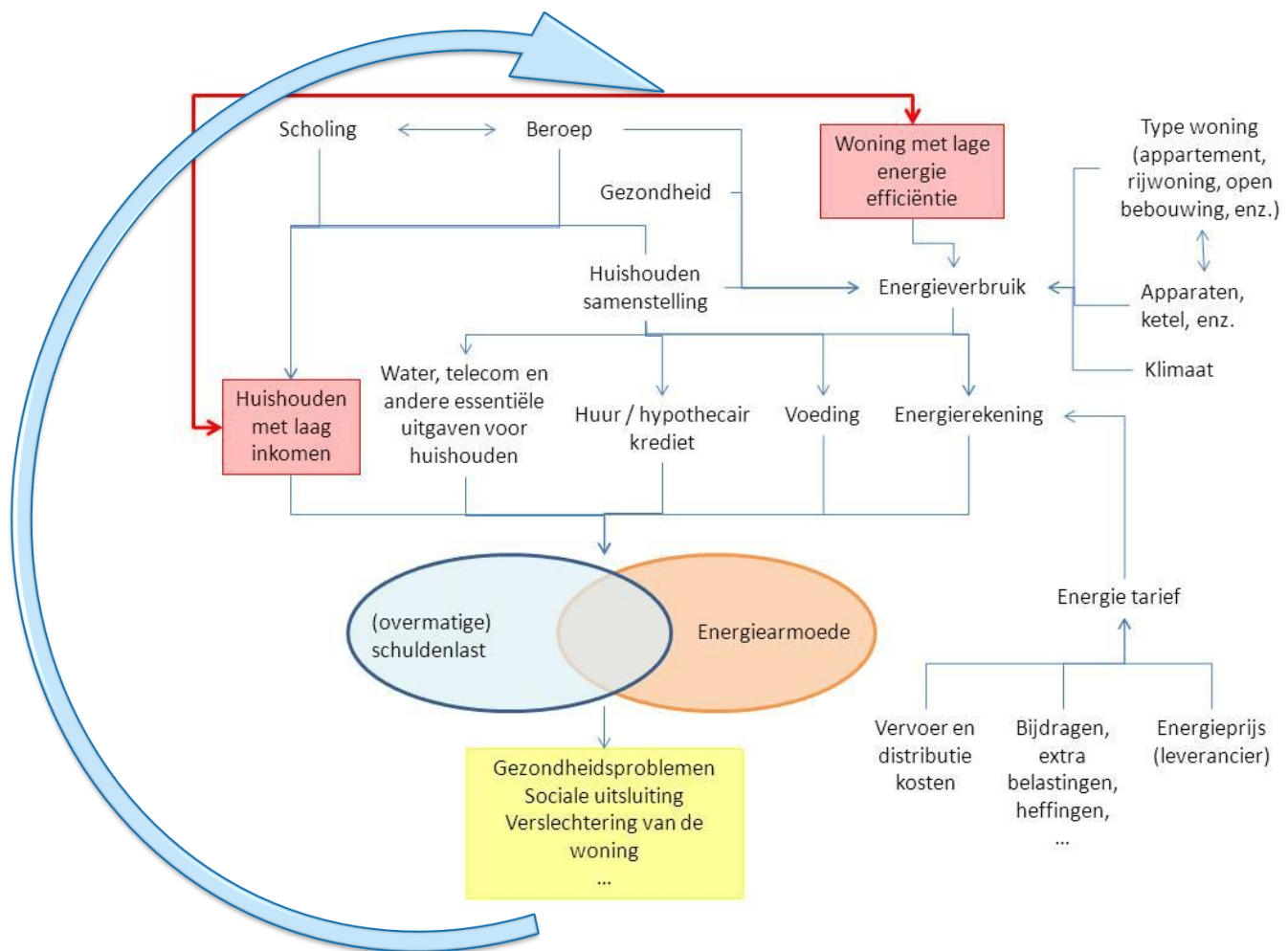
“Energiearmoede voor mij is in de winter stoken op 17° en toch af en toe eens naar de thermostaat lopen om het toch iets warmer te maken. Minder activiteiten 's avonds omdat je handen te koud zijn om creatief bezig te zijn, en dan maar onder een deken kruipen om naar tv te kijken of te lezen. Bang zijn dat het een koude winter zal zijn. Zo weinig mogelijk mensen ontvangen die aanbellen, omdat je je schaamt en de commentaren niet wil horen dat het koud is. De thermostaat hoger zetten als er familie komt, maar tegelijk angstig zijn dat je te veel aan het verbruiken bent. Blij zijn als je ergens uitgenodigd wordt waar het lekker warm is, en daar dan van genieten. Wonen in een slecht geïsoleerd huis, je meterstanden bewaken, en geen internet hebben waardoor je je uitgesloten voelt binnen de kringen waar iedereen internet heeft en dus toegang tot communicatie en informatie. Bewustzijn dat elk uur dat je zit te kijken naar tv of te luisteren naar cd's je energie aan het verbruiken bent en het veel te veel kost, en dat dus moet minderen. Vroeger stond de radio altijd aan, en nu af en toe. Dat ervaar ik als een gemis. Inboeten aan comfort, cadeaus die energie verbruiken en die je niet echt nodig hebt maar toch graag zou hebben, weigeren. Wat toch pijnlijk is voor de gever en jezelf.”

Een ander gevolg dat terugkoppelt naar een oorzaak is de staat van de woonst. Het niet verwarmen van de woonst kan gebreken zoals vochtplekken verder doen toenemen. Dat weegt dan weer op het comfort in de woonst en op de gezondheid (Evans e.a. 2000).

Ook de schuldenproblematiek moet hier ter sprake komen. Recent deed Jérusalmy (Jérusalmy 2011) onderzoek naar het gebruik van kredietopeningen in huishoudens met een laag inkomen. Hierbij werd duidelijk dat in 16,3% van de gevallen de kre-

dietopeningen werden gebruikt voor uitgaven gerelateerd aan energie- of waterfacturen. Indicatief voor de krapte van het budget van gezinnen in een financieel minder gunstige situatie en de keuzes die dan moeten worden gemaakt, is dat 44,9% van de kredietopeningen hoofdzakelijk worden aangewend voor het dagelijkse aankopen in de supermarkt (Jérusalmy 2011:18). Dit hoeft niet altijd tot overmatige schuldenlast te leiden, maar 44,9% geeft toch aan achterstand te hebben met de terugbetaling (Jérusalmy 2011:29).

1.4 Schema



Figuur 8: Schema oorzaken en gevolgen van energiearmoede

Dit schema herneemt de essentialia van de voorgaande analyse en toont in hoeverre de elementen daaruit onderling samenhangen. Zo vinden we dat een laag inkomen ertoe leidt dat een aantal cruciale behoeften van het huishouden niet of niet behoorlijk kunnen worden vervuld. Het gaat onder meer over de huur of de aankoop van een degelijke woonst, over de aanschaf van (kwalitatieve) voeding en van (betaalbare) energie. De factuur die voor het vervullen van laatstgenoemde behoefte moet worden

betaald, hangt zelf af van factoren zoals de samenstelling van het gezin, de toestand van de huishoudtoestellen, de kwaliteit van de woonst, het klimaat en het energietarief.

Noodzakelijk is dat we er rekening mee houden dat de directe gevolgen van de energiearmoede (het tekort aan energie of de schuldenlast) ook meespelen in het veroorzaken van energiearmoede. Het gaat hier dus om een effect van wederzijdse versterking; de vicieuze cirkel is gesloten.

De complexiteit van de relaties tussen inkomen, woning en gezondheid illustreert hoe moeilijk het is om een beleid voor bestrijding van energiearmoede te beperken tot een enkel beleidsdomein. De problematiek moet daarom transversaal worden aangepakt, zowel met sociale maatregelen (om het evenwicht tussen inkomsten en uitgaven voorlevensbehoeften te bewaren) als met een opvolging en bemiddeling bij schuld, een verbetering van de toegang tot een kwaliteitsvolle woning (sociaal of privé) en een reflectie over de indirecte invloed van bepaalde milieumaatregelen om te strijden tegen de klimaatverandering. Indien dit alles niet coherent gecombineerd wordt in een aantal maatregelen (*'policy mix'*) loopt de strijd tegen energiearmoede het risico om een belangrijke beleidskern te worden in de komende jaren, zonder een echte oplossing te bieden.

1.5 Aandachtspunten en een voorstel van definitie

Om de lectuur van het rapport te vergemakkelijken, gaven we al een werkdefinitie van energiearmoede bij het begin. We bespreken nu hoe deze definitie tot stand is gekomen: in een debat met andere definities, zowel wetenschappelijke als beleidsmatige. Deze analyse van bestaande definities inspireert ons overigens ook om een aantal essentiële aandachtspunten te formuleren.

1.5.1 Semantische verschillen, onderliggende realiteiten, en keuzes

(a) *'Energy Poverty'* en *'Fuel Poverty'*

Binnen een wereldwijd perspectief moeten we ons afvragen of we het in dit onderzoek wel over energiearmoede hebben. Immers, volgens de definitie van het *World Economic Forum* gaat het bij *'energy poverty'* veeleer om de *toegang tot* energie dan wel om de *betalbaarheid* ervan. Energiearmoede is er wanneer de vereiste infrastructuur ontbreekt om energie ter plaatse te brengen; meestal betreft het dan elektriciteit en gaat het over de toestand in ontwikkelingslanden. Problemen omtrent betaalbaarheid worden traditioneel vaker onder de term *'fuel poverty'* gevat (brandstofarmoede (IATE 2009, zie ook het *Energy Poverty Action* initiatief van het *World Economic Forum* en de besproken Engelse definities onder 1.1) en deze problemen zouden dan weer typisch zijn voor economisch ontwikkelde gebieden.

Toch is de term energiearmoede ook in de context van ons onderzoek terecht, omdat het ook hier kan gaan om geen²⁷ of een onvolkomen²⁸ toegang tot de energie en niet enkel om een tekort aan financiële middelen om de benodigde uitgaven te dekken (betaalbaarheid). De term energiearmoede verbreedt ook ons blikveld en richt de aandacht op de drempels die ingebouwd zijn in de energievoorziening. Deze dragen niet enkel bij tot de onbetaalbaarheid ervan, maar werpen ook andere hinderpalen op die een efficiënt energieverbruik buiten het bereik brengen van sommige bevolkingsgroepen. Dat de infrastructuur aanwezig is, maakt voor deze huishoudens niet veel uit; ruimtelijke nabijheid leidt hier niet tot toegang.²⁹

Energy poverty, or fuel poverty, in the context of the developed world refers not to the lack of distribution infrastructures but to the difficulty or impossibility for a household to ensure adequate heating in the dwelling at an affordable price. (IATE 2009)

Hoewel het in deze definitie niet gebeurt, lijkt ‘energy poverty’ ook de mogelijkheid te bieden uit het loutere ‘verwarmingsdenken’ te stappen en open te staan voor toestanden van energiearmoede in de bredere zin, namelijk van gebrek aan toegang tot een waaier energiegerelateerde noden en diensten. Misschien is het ook daarom dat in de recente (wet)teksten die de Europese Unie verspreidt de term ‘energy poverty’ wordt gebruikt.

(b) ‘Précarité Energétique’ en ‘Pauvreté Energétique’

Niet alleen de term ‘energie’ in ons centrale concept levert moeilijkheden op; ook de term ‘armoede’ is niet zo eenduidig als hij lijkt. In geïndustrialiseerde landen bestaat er een hele waaier risico’s waaraan een huishouden kan worden blootgesteld en waardoor het in energiearmoede terecht kan komen. Voor die fase, voorafgaand aan energiearmoede, zouden we dan de term ‘energiekwetsbaarheid’ kunnen gebruiken, naar analogie met het Franse ‘*précarité énergétique*’. Het betreft aanliggende sociaaleconomische situaties waarin het evenwicht tussen de middelen waarover een huishouden beschikt en de lasten die voortvloeien uit het energieverbruik aan een zijden draadje hangt.³⁰ Het introduceren van dit onderscheid wijst meteen op het dynamische karakter van de problematiek, die meestal niet ineens ontstaat, maar het gevolg is van een proces van ‘(energie)verarming’.

²⁷ In geval van afsluiting of onmogelijkheid om tot een aankoop over te gaan.

²⁸ Beperking van het gebruik ten opzichte van de elementaire behoeften, vrijwillig (zelfbeperking) of gedwongen (budgetmeter voor aardgas en/of elektriciteit, elektrische stroombegrenzer).

²⁹ Dit doet denken aan de catastrofes die soms worden veroorzaakt doordat mensen in ontwikkelingslanden zich – wederrechtelijk – toegang verschaffen tot olieleidingen die hun dorp passeren; ook hier is er een spanning tussen fysieke nabijheid en maatschappelijke (economische en sociale) onbereikbaarheid.

³⁰ Denken we bijvoorbeeld aan huishoudens die niet in staat zijn om, of niet zeker zijn dat ze de kaart van hun budgetmeter kunnen herladen. Hoewel zij (nog) niet in de onmogelijkheid verkeren hun energiebehoeften te vervullen, brengt hun toestand onzekerheid met zich mee en kan deze snel in energiearmoede omslaan.

Onder armoede wordt dan verstaan “*een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen*” (Vranken, de Boyser & Dierckx 2005: 31).

Armoede is dus multidimensionaal, maar in een ruimere betekenis dan dat ze met verschillende domeinen van het maatschappelijk leven rekening houdt. We onderscheiden vier dimensies, met een verwijzing naar hoogte, breedte, diepte en tijd. De dimensie *tijd* verwijst naar het dynamische karakter en de reproductie van de armoede (intergenerationele bestendiging, sociale overerving, in- en uitstroom). De tweede dimensie – *de hoogte* – verbinden we met de omvang van de armoede. Het zal meestal gaan over het aantal mensen of huishoudens in armoede, maar ook andere maatstaven kunnen worden gehanteerd. De derde dimensie – *de breedte* – reserveren we voor het multi-aspectuele (of veelvoudige) karakter van de armoede: op hoeveel verschillende gebieden (aspecten, vlakken, domeinen, terreinen) vinden we uitsluiting, deprivaties of ongelijkheden? Daarbij maakt juist de cumulatie en verwevenheid van die ongelijkheden en uitsluitingen de eigenheid van armoede uit. De *diepte* vormt de vierde dimensie. Hoe diep is de kloof met de rest van de samenleving? Dat mensen in armoede die kloof – die natuurlijk niet louter uit een financieel tekort bestaat – niet op eigen kracht kunnen overbruggen, is één van de structurele kenmerken van de armoede. Ze hebben daartoe hulp nodig: van de overheid, van de welzijnssector, van het middenveld, van iedereen. De meer emancipatorische weg is die van de zelforganisatie, de meest structurele is die waarbij de samenleving zo geordend wordt dat de kloven verdwijnen of zo klein worden dat je er op eigen kracht overheen kan raken (Vranken, de Boyser & Dierckx 2005).

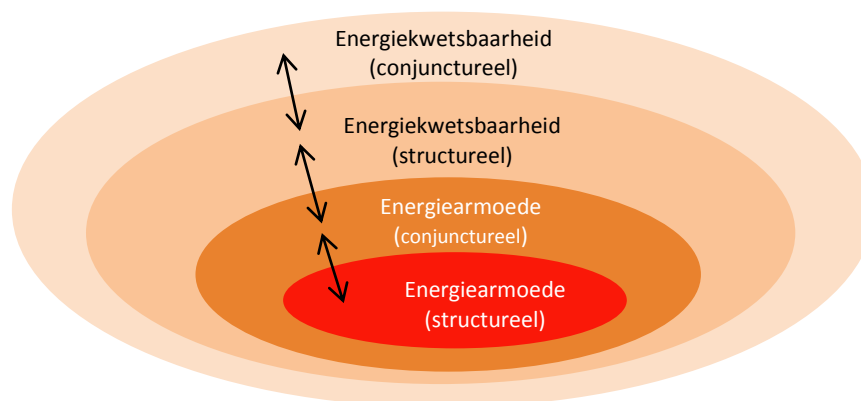
Energiearmoede gaat dus over een tekort aan energie in vergelijking met wat als noodzakelijk wordt beschouwd om een ‘normaal’ leven te leiden. ‘Kwetsbaarheid’ kan dan worden gedefinieerd als:

*De afwezigheid van één of meerdere **zekerheden** die individuen en gezinnen toelaten om hun elementaire verantwoordelijkheden te dragen en te genieten van hun **fundamentele rechten**. De onzekerheid die daaruit voortvloeit, kan groter of kleiner zijn en meer of minder ernstige en blijvende gevolgen hebben (Billy-Rouis 2003:2).*

Energiekwetsbaarheid zou dan betrekking hebben op situaties die een risico inhouden voor het huishouden om in energiearmoede terecht te komen. Een toestand van tekort is nog niet bereikt, maar komt gevaarlijk dichtbij en een enkel onvoorzien voorval kan het fragiele evenwicht verbreken en het huishouden van een toestand van risico naar een toestand van tekort brengen.³¹

³¹ Een van de structurele oorzaken ligt in het onevenwicht tussen de inkomsten en de elementaire behoeften van het huishouden. Een gebrek aan inkomsten kan een huishouden in een situatie van armoede en energiearmoede doen belanden en verhindert tevens een gedeeltelijke oplossing van het probleem in de vorm van een betere woning (verhuis naar een woning met een betere energie-efficiëntie of energie-

Figuur 9 schematiseert verschillende situaties van energiearmoede en -kwetsbaarheid naar gelang hun duur, zoals of men al dan niet structureel in een situatie van armoede of kwetsbaarheid zit. Het is belangrijk om deze verschillende ‘type-toestanden’ voor ogen te houden om zicht te krijgen op de manier waarop er op ingewerkt kan/moet worden.



Figuur 9: Gradaties in de ernst van de energiearmoede

What's in a name

De veelvuldigheid aan termen en definities om de problematiek van energiearmoede, brandstofarmoede, energetisch kwetsbare situaties te benoemen kan verwarrend werken, maar ze vormt ook een meerwaarde voor een studie als deze – althans indien ze ons ertoe aanzet om na te denken over de realiteit waarnaar de termen refereren. Natuurlijk moet een babylonische spraakverwarring worden vermeden. Daarom geven we hier een woordje uitleg bij de keuze van de termen die gebruikt worden doorheen de studie en naar welk stuk werkelijkheid wordt verwezen.

We hanteren een brede kijk op de waaier aan energiediensten die bijdragen tot de vervulling van de basisbehoeften. Daarnaast is de dynamische dimensie cruciaal: er bestaat een continuüm tussen armoede en kwetsbaarheid en ook deze laatste situatie moet ernstig worden genomen in de strijd tegen energiearmoede. In het Frans bestaat daarvoor de term '*précarité énergétique*'. In het Nederlands hebben we geen weet van studies die over 'energiekwetsbaarheid' gaan of van 'gezinnen in een energetisch kwetsbare situatie'. Hoewel deze terminologie misschien geschikter is om de brede waaier aan onderliggende realiteiten van omgaan met schaarse middelen en energie te beschrijven, houden we het om praktische redenen in

besparende investeringen) of betere apparaten. Een voorbeeld van een conjuncturele oorzaak is een snelle en aanzienlijke stijging van de energieprijzen, waardoor het huishouden een eindafrekening gepresenteerd krijgt die zo zwaar is dat het die niet op korte termijn kan betalen. Een spreading van de betaling of tijdelijke hulp van het OCMW (bijvoorbeeld via het Energiefonds) zou volstaan om te voorkomen dat het huishouden in energiearmoede belandt, omdat het dan over middelen zou beschikken om zich aan de situatie aan te passen (zoals via een beperking van het verbruik en energiebesparende investeringen, verhuis) en te voorkomen dat het probleem zich herhaalt.

deze studie toch bij ‘energiearmoede’. Dit is en blijft inderdaad de meest gebruikte terminologie en we geven er in de volgende paragraaf onze eigen invulling aan.

In het Engels zouden we voor ‘*energy poverty*’ opteren omdat die toch een bredere weerklank heeft – vooral in de breedte, naar het type energiediensten toe. Daarenboven komen, zoals in het Nederlands, ‘*energy vulnerability*’ of ‘*energy deprivation*’ zelden voor, en is *energy poverty* ook de meest gangbare term op Europees niveau

1.5.2 Conceptuele definitie van energiearmoede

De bedoeling van een *conceptuele* definitie is om de problematiek zo correct mogelijk aan te duiden. Bij de constructie van zo een definitie mogen de elementen die we in de vorige bladzijden ter sprake brachten niet ontbreken.

Een eerste sleutelement is een verwijzing naar het (niet) vervullen van basisbehoeften. Deze kunnen slaan op verwarming, op verlichting, op faciliteiten om te koken en andere huishoudelijke taken (wassen, strijken) te verrichten, en op persoonlijke, sociale of professionele communicatie. Om deze basisbehoeften te bevredigen moet men toegang hebben tot een aantal ‘energiediensten’. Daarbij moeten zowel de behoeftebevrediging als de toegang tot de energie ruim worden geïnterpreteerd.³²

Het brede gamma mogelijke oorzaken van ontoereikende toegang – waaronder inkomen, huisvesting, energieprijzen en een resem socio-culturele aspecten – wijst al op een erkenning van de complexiteit van de problematiek en de vele individuele en structurele elementen.

Wat we ook meenemen uit de vorige bespreking is de noodzaak om te (h)erkennen dat de problematiek ruimer is dan effectieve energiearmoede, maar ook naar toestanden van kwetsbaarheid verwijst. Dat mensen in de onzekerheid leven of ze hun energiegebruik op korte termijn nog op peil kunnen houden, hoort ook in de definitie van energiearmoede thuis, evenzeer dat mensen er structureel in verzeild zijn geraakt. Het is een doortrekken van het eerder beschreven conceptuele paar uit de armoedeterminologie, waar verwezen wordt naar in ‘armoede’ leven versus een ‘armoederisico’ hebben. Dit dynamische karakter van de problematiek houdt ook in dat een definitie die de diverse realiteit wil vatten, geen strikte scheidingslijn of een uniek referentiepunt mag hanteren. Dat zou leiden tot een ‘alles of niets’ concept, dat bezwaarlijk de realiteit weerspiegelt en dat voor onderzoek, beleid en actie allesbehalve nuttig is.

Om bovenstaande redenen leunen we sterk aan bij de definitie van Palt (2008) die we eerder al citeerden, mits een kleine aanpassing:

³² Zie ook de bespreking van een recht op energie en de link met een menswaardig bestaan onder 2.1 op p. 46

Een persoon, lid van een huishouden, is in energiearmoede wanneer hij/zij bijzondere moeilijkheden ondervindt in zijn/haar woonst³³ om zich te voorzien van de energie die noodzakelijk is om zijn/haar elementaire noden te bevredigen.

Deze definitie is conceptueel van aard en wil enkel de problematiek waaraan ze refereert identificeren. Ze kan worden toegepast op eender welk land en dekt een ruim veld: niet enkel verwarming is erin opgenomen (referentie aan de *'fuel poverty'* uit het VK), maar ook andere courante vormen van energiegebruik in een woning. De beperking van het veld tot "zijn/haar woonst" leidt ertoe dat uitgaven met betrekking tot vervoersmiddelen worden uitgesloten.

Het staat vast dat er een verband bestaat tussen de problematiek van armoede in het algemeen, die van energiearmoede en die van toegang tot transport. Huishoudens met een lager inkomen zijn vaak verplicht goedkopere huurwoningen buiten het centrum te kiezen, maar dat brengt dan weer beduidend hogere kosten met zich mee. De problematiek die transport met zich meebrengt zullen we gezien de complexiteit echter niet bespreken in dit rapport. Wel valt te verwachten dat, met de ontwikkeling van elektrische voertuigen, deze kwestie steeds relevanter zal worden.

De voorgestelde definitie verwijst zowel naar energiearmoede door een gebrek of ontzegging van energie, als naar een mogelijk risico op gebrek of ontzegging.

In tegenstelling tot de Franse definitie kozen wij voor een definitie die enkel refereert aan het resultaat en dus geen oorzaken vermeldt. Energiearmoede kan immers velerlei oorzaken hebben (conjunctureel of structureel, verbonden aan het inkomen, de staat van de woning, de levensomstandigheden) en ze alle opnemen zou de definitie onleesbaar maken. Bij een beperkte opsomming bestaat dan weer het gevaar dat we bepaalde vormen van energiearmoede verwaarlozen omdat hun oorzaken niet opgenomen werden in de definitie.

1.5.3 De nood aan een operationele definitie en de invulling ervan

Natuurlijk volstaat een conceptuele definitie niet voor de onderzoeks- of beleidspraktijk, zoals wanneer we de problematiek willen kwantificeren of wanneer we een reeks maatregelen om de energiearmoede te lijf te gaan op elkaar willen afstemmen. Dan moeten we op zoek naar een operationele definitie die indicatoren en proxy's identificeert, erover wakende dat we zo dicht mogelijk bij de conceptuele definitie blijven. De hoger genoemde aandachtspunten blijven gelden, maar – in tegenstelling tot de conceptuele definitie – moeten ze hier worden geëxpliciteerd en geobjectiveerd.

³³ Een overweging die ons in het kader van dit onderzoek te ver zou leiden maar die we toch willen vermelden, is dat door deze verwijzing naar de eigen woonst de energieproblematiek van belangrijke bevolkingsgroepen buiten beschouwing wordt gelaten. We bedoelen de mensen in een toestand van thuis- en dakloosheid (die dus geen woonst hebben) en wie in collectieve woonsten is ondergebracht (bejaardenhuizen, opvanghuizen, maar ook gevangenissen en psychiatrische instellingen).

Zo is het nodig om de dimensies van kwetsbaarheid en van dynamiek in de definitie te brengen, door een te strikt referentiepunt te vermijden. Een focus op de dimensie kwetsbaarheid (cf. sectie 1.5.1.) laat niet alleen toe om het traject dat naar energiearmoede leidt voor het voetlicht te brengen, maar zet er ook toe aan om na te denken over een ruime waaier aan maatregelen die kunnen voorkomen dat mensen in een situatie van energiearmoede terecht komen. De keerzijde van de medaille is dat het begrip kwetsbaarheid nog subjectiever én complexer is dan dat van armoede. Verder confronteert het ons met de vraag naar wat de energie basisbehoeften zijn voor een huishouden.

Men houdt inderdaad best rekening met de mate waarin de *behoeften* worden vervuld en niet met de gemaakte *uitgaven*. Daarnaast moet rekening worden gehouden met een breder gamma aan energievoorzieningen die nodig zijn om deze behoeften te vervullen – in casu niet enkel verwarming – zeker in samenlevingen waar deze behoeften sterk sociaal bepaald zijn. De operationalisering van de definitie laat inderdaad toe om het concept enigszins te kneden naar de lokale omstandigheden.

Die lokale karakteristieken maken het ook moeilijk om hier een recept te geven voor een beste operationele definitie. Veel hangt namelijk af van factoren die niet zo gemakkelijk te identificeren vallen, zoals de mogelijkheid van informatie-uitwisseling. Een probleem zou inderdaad kunnen zijn dat de nodige informatie niet of nauwelijks voorhanden is. Daarnaast speelt ook een politieke of maatschappelijke keuze bij het bepalen van prioriteiten: naar welk aspect van de problematiek wil men de maatregelen richten? De operationalisering van de definitie zou namelijk voor verschillende maatregelen afzonderlijk kunnen gebeuren: richt men de focus op het inkomen of op de woning, op de huurder of op de eigenaar, op huishoudens of op gebouwen? Belangrijk is ook dat de keuze van proxy's de relatie tussen de operationele en de conceptuele definitie beïnvloedt, en bepaalt in welke mate mensen die in de problemen zitten uit de boot vallen en hoeveel *'free-riders'* tot het systeem worden toegelaten.

Een mogelijke denkpiste is het objectiveren van de energiebehoeften. Hoeveel energie heeft een huishouden nodig, gegeven de gezinsgrootte en -samenstelling, de structuur van het huis en de kwaliteit van de huishoudtoestellen? Daartegenover staat het beschikbare inkomen. Voor het 'beschikbare' inkomen moet ook de huurprijs in rekening worden gebracht als een belangrijke vaste kost. Deze quasi-individuele aanpak vereist echter zoveel informatie dat ze niet haalbaar lijkt in de praktijk. Een andere mogelijkheid is om vooral in te zetten op een inkomenscriterium, in de veronderstelling dat (gezien de vele gerelateerde oorzaken) dit de groep is met het meeste risico op energiearmoede.

Met elk specifiek criterium zullen er altijd mensen uit de boot vallen die nood hebben aan hulp of bescherming wat betreft omgang met energie en de energiemarkt. Daarom kan werken via het OCMW soelaas brengen om een ruimer publiek te berei-

ken. Zo kan men, op basis van sociale onderzoeken, een breder gamma aan criteria opnemen.

Over de toepassing van een definitie van energiearmoede in België

Het kan nuttig zijn om de lezer(es), met bovenstaande conceptuele en theoretische analyse vers in het geheugen, al een beeld te geven van hoe een definitie van energiearmoede wordt toegepast. Dat zal voornamelijk gebeuren door te kijken naar hoe bepaalde doelgroepen voor specifieke maatregelen worden bepaald.

De sociale maximumprijs, wat men ook het sociaal tarief noemt, is een lagere prijs voor aardgas en elektriciteit die wordt toegekend aan *“beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie”*. Door naar de rechthebbenden van dit tarief te kijken, krijgt men een beeld van wat op het federale niveau wordt verstaan onder ‘kwetsbare afnemers’. Tabel 3 op blz. 54 althans het bovenste deel daarvan, geeft de lijst van de sociale statuten die recht geven op dit sociaal tarief.

In de onderste helft van de tabel worden deze categorieën aangevuld met regionale uitbreidingen. Gewesten vullen zelf de definitie van ‘beschermde afnemer’ aan, die ze kunnen toepassen in allerlei wanbetalingsprocedures of andere sociale maatregelen.

Sinds 1 juli 2009 heeft Vlaanderen de definitie van ‘beschermde consument’ gelijkgesteld met die van de rechthebbenden op het federale sociale tarief. Voordien werden ook mensen opgenomen met een verhoogde tegemoetkoming van het ziekenfonds, in collectieve schuldenregeling of in budgetbegeleiding bij het OCMW (VREG 2010:6).

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waals Gewest hebben de federale bescherming wel nog uitgebreid met regionale bepalingen. In het geval van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft het personen die in schuldbemiddeling zitten of mensen met het OMNIO-statuut op het moment dat ze in gebreke worden gesteld. Daarenboven kunnen klanten ook bescherming aanvragen via een procedure die loopt via BRUGEL (op basis van het inkomen) of het OCMW (op basis van sociaal onderzoek), eveneens op eigen aanvraag of bij ingebrekestelling.

Ook in Wallonië geldt de bescherming voor personen die in (collectieve) schuldbemiddeling zitten. Daarnaast kan men ook in aanmerking komen voor bescherming als men door het OCMW educatief wordt bijgestaan voor financiële zaken. Daarenboven breidt het Waals Gewest de bescherming uit voor kandidaat-vluchtelingen en geregulariseerde vluchtelingen die in dit statuut een tegemoetkoming krijgen van de federale staat.

Deze verschillende definities zijn belangrijk in het licht van de eerder besproken onderliggende realiteit(en) van energiearmoede. Deze bepalingen van beschermde afnemers hebben een belangrijk impact, want ze beïnvloeden steunpilaren van het huidige systeem aan maatregelen voor het bevorderen van de toegang tot energie, namelijk het (federaal) sociaal tarief en wanbetalingsprocedures.

Zoals gesteld in bovenstaande conceptuele analyse van energiearmoede, waar aandacht werd besteed aan de oorzaken en mogelijke definities, zijn er een aantal zaken waarmee we rekening moeten houden om bij maatregelen tegen energiearmoede de doelgroep goed te bepalen. In hoge mate blijkt inkomen een belangrijke rol te spelen wat betreft het risico om in energiearmoede te vallen. Daarnaast zijn voornamelijk de energieprijzen en -consumptie (gerelateerd aan de staat van de woning), die samen de energie-uitgaven bepalen, belangrijke factoren. Zowel de staat van de woning als belangrijke socio-culturele aspecten die een rol kunnen spelen bij de keuze van de juiste leverancier en de omgang met de vele informatie waarmee men wordt geconfronteerd, zijn in enige mate gerelateerd aan het inkomen. Hoewel het dus niet voldoende is om de doelgroep énkél in functie van inkomen te bepalen, lijkt het niet gerechtvaardigd om een inkomenscriterium achterwege te laten.

Eén van de voorstellen die vaak naar boven komt (en die ook bij de laatste herziening van de ordonnantie in Brussel in aanmerking werd genomen voor de definitie van rechthebbende op bescherming in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), is het gebruik van het OMNIO-statuut³⁴ als onderdeel van de bepaling van de doelgroep.

Later in de evaluatie van bestaande maatregelen zullen we pleiten voor het gebruik van de inkomensgrens die gepaard gaat met het OMNIO-statuut als een belangrijk criterium in de bepaling van de doelgroep (voor een uitgebreide bespreking, zie appendix F). Maar we zullen niet uitsluitend pleiten om met de inkomensgrens te werken; we willen ook de mogelijkheid open laten een aanvraag in te voeren via het OCMW in geval de inkomsten van het gezin noodzakelijke uitgaven niet kunnen dragen. Uiteraard zijn deze elementen onderhevig aan veronderstellingen over de praktische en politieke haalbaarheid ervan en is een verdere analyse nodig wat betreft de feitelijke invloed op de doelgroep.

³⁴ Het OMNIO-statuut werd ingevoerd bij de hervorming (lees: uitbreiding) van de verhoogde verzekeringstegemoetkomingen in 2007. De maatregel van verhoogde verzekeringstegemoetkomingen verlaagt medische kosten voor mensen en gezinnen in moeilijke financiële situaties om hun toegang tot de gezondheidszorg te verbeteren. Zie ook Appendix F

Hoofdstuk 2. Wetgevend, regelgevend en institutioneel kader

In dit tweede hoofdstuk van dit eerder beschrijvende deel komt het wetgevende en institutionele kader aan bod. Eerst weiden we uit over ‘energie als grondrecht’. Daarna kijken we naar de voor energie(armoede) meest relevante wetten en regels op Europees, Belgisch en gewestelijk niveau. Een belangrijk aspect van de Europese regelgeving is de liberalisering, deze wordt dan ook nader toegelicht. In een vierde paragraaf wordt stil gestaan bij de procedures aangaande consumentenbescherming. Het gaat om een beschrijving die is nodig om de cijfers over de omvang van de problematiek in het volgende hoofdstuk te kunnen interpreteren. De *evaluatie* van bestaande maatregelen vindt plaats in deel twee van onze studie.

2.1 Energie als grondrecht?

Kan de formulering van een grondrecht op energie een bijdrage leveren tot het aanpakken van energiearmoede en hoe kan dan dat gebeuren? Hoe kan zo’n grondrecht op energie worden geformuleerd? Tot nog toe is het grondrecht op energie nog niet erkend. In deze paragraaf wordt niet meer gedaan dan het uitzetten van enkele krijtlijnen voor een debat.³⁵

Laten we beginnen met de internationale dimensie. Daar is vandaag de erkenning van een grondrecht of mensenrecht op energie eerder beperkt (Vandenhole 2009). Het internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR 1966) bevat geen expliciete verwijzing naar energie. In artikel 11, § 1 wordt wel het recht op een behoorlijke levensstandaard voor elk individu en diens familie verzekerd, met inbegrip van voldoende voeding, kleding en huisvesting, alsook een continue verbetering van de levensomstandigheden. Het Comité inzake economische, sociale en culturele rechten (ESCR-Comité) dat toezicht houdt op de naleving van het verdrag, heeft herhaaldelijk laten blijken dat het bekommerd is om de levering, toegankelijkheid en betaalbaarheid van elektriciteit. Ook vraagt het om bij voorrang aandacht te hebben voor de rechten van de meest kwetsbare groepen en verwacht het dat de overheid maatregelen neemt om de negatieve gevolgen vooral van privatisering en liberalisering op de meest achtergestelde groepen te ondervangen.

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) bevat voornamelijk klassieke burgerlijke en politieke rechten en geen verwijzing naar een recht op toereikende energie. In zijn rechtspraak beschouwt het Europees Hof voor de Rechten van

³⁵ Voor een gedetailleerd overzicht en analyse van de problematiek verwijzen we naar Hubeau & Jadoul (2005) en de bijdrage van Vandenhole (2009) in het Vlaamse Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting.

de Mens (EHRM) het afsluiten van de elektriciteit, minstens onder bepaalde voorwaarden, zelfs niet als een vernederende of onmenselijke behandeling.³⁶

In de Belgische grondwet is een hele titel gewijd aan ‘de Belgen en hun rechten’ en tot die rechten behoort sinds de grondwetwijziging van 1994 ook het recht om een menswaardig leven te leiden (artikel 23). Daartoe behoort het recht op energie (nog) niet. De vraag stelt zich of zo’n apart recht moet worden opgenomen of dat het als een onderdeel van het al erkende recht op behoorlijke huisvesting moet worden gezien. In de Belgische rechtspraak is sporadisch erkend dat de (normale) levering van gas en elektriciteit noodzakelijk is om een menswaardig leven te kunnen leiden, maar het is vooralsnog niet aangenomen dat de weigering om energie te leveren een vernederende of onmenselijke behandeling is, in strijd met artikel 23. De Belgische rechtspraak zit daarmee op dezelfde lijn als het EVRM.

Een andere vraag is of het zo belangrijk is om te streven naar de opname van dit grondrecht in de grondwet, of zou de aandacht beter uitgaan naar de uitbouw van een vangnet van aparte wetten, besluiten en reglementen die een afdwingbaar recht op energie verzekeren. Zo kan men – voor Vlaanderen althans – aanvoeren dat het grondrecht voor energie minstens ten dele al gerealiseerd is in het decreet van 1996 over het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water (Vlaamse Overheid 1996).

Zoals alle sociaaleconomische rechten legt ook het grondrecht op energie drie types van verplichtingen op aan een staat: verplichtingen om te eerbiedigen, te beschermen en te vervullen. De verplichting tot *eerbiediging* vereist van een staat onder meer dat hij zich moet onthouden van elke praktijk of activiteit die gelijke toegang tot energie beperkt of ontzegt, of van een willekeurige inmenging in het recht. De verplichting tot *bescherming* dwingt een staat ertoe om onder meer de nodige en effectieve wetgevendende en andere maatregelen te nemen zodat derden, zoals privébedrijven die de energievoorziening verzorgen, de gelijke, betaalbare toegankelijkheid tot voldoende en veilige energie niet in het gedrang brengen. Daartoe moet een effectief regulerend mechanisme opgezet worden, dat voorziet in monitoring, echte publieke participatie en boetes in geval van niet-naleving (Vandenhole 2009).

De derde verplichting, die tot *vervulling*, legt op dat de staat de nodige maatregelen neemt om het recht ten volle te realiseren. Deze verplichting tot vervulling bevat een aantal meer specifieke verplichtingen, met betrekking tot het vergemakkelijken, het bevorderen en het verschaffen.

³⁶ In de zaak *Van Volsem tegen België* besliste de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens op 9 mei 1990 dat de klacht van Francine Van Volsem onontvankelijk was. Van Volsem had aangevoerd dat de schorsing van elektriciteitslevering en de voortdurende dreiging ervan (die nota bene tijdens de winter gebeurde en met een baby met ademhalingsproblemen in huis) een onmenselijke en vernederende behandeling was. De Commissie concludeerde koudweg dat de (dreiging van) afkoppeling van elektriciteitsvoorziening niet de nodige graad van vernedering inhield om te kunnen spreken van een onmenselijke of vernederende behandeling (ECRM 1990:384-385).

Het vergemakkelijken betekent dat de staat positieve maatregelen moet nemen om individuen en gemeenschappen bij te staan in hun genot van het recht. Daarom moet het grondrecht op energie onder meer voldoende erkenning krijgen in de nationale rechtsorde, bij voorkeur door grondwettelijke (of wettelijke) implementatie. Tevens moeten een nationale energiestrategie en een actieplan bestaan en moeten rechtsmiddelen en klachtmechanismen worden voorzien.

Ook moet de overheid ervoor zorgen dat energie voor iedereen betaalbaar is, onder andere door te kiezen voor goedkope technologie, door een gepaste prijsbeleid van gratis of goedkope energie en door inkomenssupplementen. De vergoeding voor de energievoorziening moet op billijkheid gebaseerd zijn, zodat die voorziening – of ze nu publiek of privaat is – voor allen betaalbaar is, ook voor de sociaal achtergestelde groepen. Billijkheid gebiedt dat armere huishoudens niet disproportioneel veel uitgeven aan energiekosten in vergelijking met rijkere huishoudens. Om het recht op toereikende energie te promoten moeten onder meer informatiecampagnes opgezet worden en vorming worden verstrekt, bijvoorbeeld over zuinig energiegebruik. De verplichting van verschaffen houdt in dat als een individu of groep niet in staat is om zelf het recht op toereikende energie te realiseren met de middelen die ze hebben voor redenen die buiten hun greep liggen, de staat dat moet doen.

Elk recht houdt de kernverplichting in dat rechthebbenden minstens het essentiële minimumniveau kunnen verzekeren. Dergelijke kernverplichtingen moeten in principe onmiddellijk worden gerealiseerd. Inzake het recht op toereikende energie zijn kernverplichtingen:

- het verzekeren van de fysieke toegang tot energievoorzieningen en -diensten;
- ervoor zorgen dat toegang tot een minimum noodzakelijke hoeveelheid energie verzekerd is voor persoonlijk en huishoudelijk gebruik (in verband met verlichting; warm water; bereiden en bewaren van voedsel; wassen van kleding; verwarming waar en wanneer toepasselijk) (Vandenhole 2009);
- verzekeren dat het recht op toegang tot energie en energievoorzieningen en -diensten niet discriminerend is, in het bijzonder voor achtergestelde of gemarginaliseerde groepen;
- introduceren van relatief goedkope, gerichte energieprogramma's om de kwetsbare en gemarginaliseerde groepen te beschermen.

We mogen wel besluiten dat de huidige situatie in België nog behoorlijk verwijderd is van een grondrecht op energie – hoewel de klemtonen verschillen naargelang het gewest wegens de uiteenlopende wettelijke en praktische toestand op dat besluitvormingsniveau. Probleempunten zijn de enge definitie van beschermde afnemers, problemen van beschikbaarheid, toegankelijkheid en betaalbaarheid, en de mogelijkheid van afsluiting.

Tot dusver is nog geen grondrecht op energie erkend en elke formulering van een grondrecht op energie levert dus niet meer (maar ook niet minder) op dan inspiratie

voor de toekomst en een toetsingscriterium voor de bestaande toestand. Toch lost ook een juridische erkenning van een grondrecht op energie niet alle problemen op en zou een grondwettelijke verankering van een grondrecht op energie veeleer een beginpunt dan een eindpunt zijn.

2.2 Europees, nationaal, regionaal

Energiearmoede staat in toenemende mate centraal in de regelgeving en de politiek, en dat op verschillende niveaus en aangaande verschillende sectoren. Enkel in België zijn er al vier niveaus waarop over energiearmoede kan worden gesproken, namelijk op federaal niveau en op Vlaams, Waals en Brussels niveau. De beleidsimplicaties zullen daarbij afhankelijk zijn van de verdeling van de federale en gewestelijke bevoegdheden. Wat betreft nettarieven, transport en de organisatie van het productiepark, bijvoorbeeld, worden de beslissingen op het nationale niveau gemaakt. De regelgeving aangaande onder andere distributie, rationeel energiegebruik en hernieuwbare energie gebeurt op gewestelijk niveau.

Naast de wetten, decreten, ordonnanties en besluiten die betrekking hebben op de organisatie van de energiemarkt komen we elementen die aan energiearmoede gerelateerd zijn ook tegen in andere beleidsdocumenten. Deze geven een beeld van de toenemende aandacht die energiearmoede te beurt valt.

Een belangrijke uitspraak is die van de Vlaamse Minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale economie in haar beleidsbrief voor het jaar 2010-2011: *“De strijd tegen elke vorm van energie-armoede is [...] de eerste prioriteit van mijn beleid”*. In de andere regio's komt de thematiek minder expliciet aan bod.

Op federaal niveau is *“gewaarborgde toegang tot energie”* één van de zes doelstellingen van het Federaal Plan Armoedebestrijding (POD Maatschappelijke integratie 2009:10).³⁷

Op Europees niveau hebben consumentenbescherming, voornamelijk van kwetsbare klanten, en energiearmoede een prominente plaats gekregen in het derde pakket Europese energierichtlijnen. Dit derde pakket Europese energierichtlijnen is voornamelijk gericht op consumentenbescherming en de rol van de regulator. Een belangrijk element betreft bijvoorbeeld de verplichting voor alle lidstaten om een definitie op te stellen van 'kwetsbare consumenten', waarbij de mogelijkheid wordt gegeven om te refereren naar energiearmoede. Het geheel kan ook gekaderd worden in de bredere Europe 2020 strategie, waar wordt gestreefd naar een Europa van *“smart, sustainable, inclusive growth”*.

³⁷ In het tweejaarlijkse verslag van het Interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting van 2009, wordt het accent gelegd op het nauwe verband tussen het recht op energie en het recht op water.
http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag5/rap5_Energie_Water_inhoud_NL.pdf

Het derde energiepakket lijkt enigszins te willen sleutelen aan het gebrek aan sociale accenten in de twee eerste energiepakketten, die de liberalisering van de energiemarkt regelden. Hoe deze geliberaliseerde markt er in België uitziet, leggen we kort uit in de volgende sectie.

2.3 Liberalisering en kenmerken van de energiemarkt

Door de concurrentie te laten spelen op een aantal cruciale punten in de energieketen had de vrijmaking van de gas- en elektriciteitsmarkt voornamelijk een daling van de prijs voor ogen. Daartoe moest de bestaande verticale integratie, waarbij een onderneming de hele keten van productie tot levering in handen heeft, verdwijnen. In plaats daarvan staan verschillende actoren in voor de verschillende taken van de energielevering. Deze vrijmaking van het residentiële sector moest ten laatste op 1 juli 2007 van kracht zijn. Vlaanderen liberaliseerde zijn elektriciteits- en gasmarkt al op 1 januari 2003, terwijl Brussel en Wallonië vier jaar later volgden.

In de geliberaliseerde markt onderscheiden we zes types actoren. De *producenten of importeurs* van de energie staan aan het begin van de keten. Daarna zorgen de *transportnetbeheerders* voor het vervoer op de hoogspanningslijnen of in de hogedrukleidingen. Vervolgens zijn er de *distributienetbeheerders*, die verantwoordelijk zijn voor de distributie van de energie tot bij de eindgebruiker over het midden- en laagspanningsnetwerk (elektriciteit) en het midden- en lagedruknetwerk (aardgas). De *leverancier* is de actor die de commerciële taak vervult door zijn klanten van energie te voorzien via de aankoop bij producenten of op een energiebeurs. Dit alles wordt gecontroleerd door *regulatoren* (CREG op federaal niveau en VREG, BRUGEL, CWaPE op gewestelijk niveau). Uiteraard is ook de *eindklant* een cruciale actor in het marktgebeuren.



Figuur 10: Schema energiemarkt in België

Bron: Intermixt, <http://www.intermixt.be/ned/Belgische-Energiesector/Pages/default.aspx> (geconsulteerd op 25/08/2011)

De delen van de markt die opengesteld zijn voor concurrentie zijn de productie en de levering. Zowel het transport als de distributie zijn monopolistische activiteiten. Het transport gebeurt in België door Elia (elektriciteit) en Fluxys (gas); de distributie wordt lokaal geregeld door zuivere (zonder privé fondsen) of gemengde (met privé fondsen) distributienetbeheerders (gemeentelijke bedrijven resp. zonder en met privé-participatie), gekoepeld onder Infrac en Eandis. België telt daarenboven vier regulatoren, namelijk CREG (Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas) voor het federale niveau, bevoegd voor o.a. het beheer en de exploitatie van transportnetten, de nettarieven en het productiepark; VREG (Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt), CWaPE (Commission Wallonne pour l’Energie) en BRUGEL (Bruxelles Gaz Electricité) op gewestelijk niveau. Het is duidelijk dat dit voor een

heel complex energielandschap zorgt waarin de consument een keuze van energieleverancier moet maken en de nodige informatie en aanspreekpunten moet kunnen vinden in geval van problemen.

Om te vermijden dat door een ongeremde toepassing van de regels van de vrije markt de zwakkere consument in de steek zou worden gelaten, werden een reeks ‘openbare dienst verplichtingen’ (ODV) ingevoerd die voor enige vorm van consumentenbescherming moeten zorgen. Een voorbeeld hiervan zijn de wanbetalingsprocedures; deze worden in de volgende sectie voor de verschillende regio’s uit de doeken gedaan.

2.4 Bescherming van de consument en wanbetalingsprocedures in België

Voor het in kaart brengen van de problematiek is een overzicht nodig van de bestaande maatregelen in geval van wanbetaling.³⁸ Zonder deze informatie vallen cijfergegevens over bijvoorbeeld budgetmeters of afsluiting in de verschillende regio’s niet zinvol te interpreteren. Zoals vastgelegd in de grondwet en de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980, is consumentenbescherming een federale aangelegenheid. Het staat de gewesten vrij deze federale regels uit te breiden. Het prijsbeleid is echter een exclusief federale bevoegdheid. Dit leidt tot een complex geheel van federale en gewestelijke regelgeving, wat de vergelijking van verschillende regio’s bemoeilijkt. In onderstaande paragrafen worden de verschillen in wanbetalingsprocedures (en dus ook consumentenbescherming) verder toegelicht.

2.4.1 Regionale en federale definities beschermde afnemers

De sociale maximumprijs voor aardgas en elektriciteit, wat men ook het sociaal tarief of SOCTAR noemt, is een lagere prijs dan de marktprijzen voor aardgas en elektriciteit die toegekend wordt aan “*beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie*”. Zo genieten deze beschermde afnemers bij iedere leverancier van de verlaagde prijs. Door naar de rechthebbenden van dit tarief te kijken, krijgt men een beeld van wat op het federale niveau wordt verstaan onder ‘kwetsbare afnemers’. Tabel 3 op p. 54 geeft de lijst van deze rechthebbenden op sociale statuten.³⁹

Het federale niveau is bevoegd voor zaken betreffende tarifiering. Regionaal worden echter ook zaken geregeld die strekken tot de bescherming van kwetsbare consumenten.

³⁸ Hoewel dit beschrijvende onderdeel van de studie misschien uitnodigt tot de voorstelling van een breder gamma aan bestaande maatregelen, zullen deze pas besproken worden in deel twee van dit document, waarin de strijd tegen energiearmoede in België en daarbuiten geanalyseerd wordt.

³⁹ **Opmerking:** Het sociaal tarief geldt niet voor tweede woningen, gemeenschappelijke ruimten van residentiële gebouwen, professionele klanten, occasionele klanten en voorlopige aansluitingen.

ten, zoals aangaande wanbetalingsprocedures of voor de bepaling van rechthebbenden op verhoogde premies voor renovatie of isolatie.

Sinds 1 juli 2009 heeft Vlaanderen de definitie van ‘beschermde consument’ gelijkgesteld met die van de rechthebbenden op het federale sociale tarief. Voordien werden ook mensen met een verhoogde tegemoetkoming van het ziekenfonds, in collectieve schuldenregeling of in budgetbegeleiding bij het OCMW, in rekening genomen (VREG 2010:6).

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waals Gewest hebben de federale bescherming wel nog uitgebreid met eigen bepalingen. In het geval van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft het personen die in schuldbemiddeling zitten of recht hebben op het OMNIO-statuut. Daarenboven kunnen klanten ook bescherming aanvragen via een procedure die via BRUGEL (op basis van het inkomen) of het OCMW (op basis van sociaal onderzoek) loopt, waarbij bescherming kan aangevraagd worden op het moment dat facturen niet meer kunnen nageleefd worden.

Ook in Wallonië geldt de bescherming voor personen die in (collectieve) schuldbemiddeling zitten. Daarnaast kan men ook in aanmerking komen voor bescherming als men door het OCMW educatief wordt bijgestaan voor financiële zaken. Daarenboven breidt het Waals Gewest de bescherming uit voor kandidaat-vluchtelingen en geregulariseerde vluchtelingen die in dit statuut een tegemoetkoming krijgen van de federale staat.

Dit zijn belangrijke elementen om indachtig te houden. Op zich zijn deze verschillende definities belangrijk in het licht van de eerder besproken onderliggende realiteit(en) van energiearmoede. Ook relatief gezien zijn deze verschillende interpretaties belangrijk wat betreft de plaats die ze innemen in de wanbetalingsprocedures in de regio's. Dit zal onder andere de sterke en zwakke punten bepalen van de verschillende procedures.

Deze elementen komen later in de evaluatie veelvuldig aan bod.



Artikel 15/10, §2 van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten, gewijzigd door de wet van 1 juni 2005, definieert het begrip "*residentiële beschermde klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie*" als:

A) Iedere eindafnemer die kan bewijzen dat hijzelf of iedere persoon die onder hetzelfde dak leeft, geniet van een beslissing tot toekenning van:

1. een leefloon
2. het gewaarborgd inkomen voor bejaarden
3. een tegemoetkoming aan gehandicapten ingevolge een blijvende arbeidsongeschiktheid van ten minste 65%
4. een inkomensvervangende tegemoetkoming aan gehandicapten
5. een integratietegemoetkoming aan gehandicapten (categorieën II, III of IV)
6. een tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden
7. een tegemoetkoming voor hulp aan derden
8. een financiële steun verstrekt door een OCMW aan een persoon die is ingeschreven in het vreemdelingenregister met een machtiging tot verblijf voor onbeperkte tijd en die omwille van zijn nationaliteit niet kan beschouwd worden als een gerechtigde op maatschappelijke integratie

B) Bij gelijkstelling met de categorieën 2, 3, 4, 5, 6 en 7, zoals vermeld in punt A., de personen die genieten van een tegemoetkoming toegekend door het OCMW in afwachting van het gewaarborgde inkomen voor bejaarden, een tegemoetkoming voor gehandicapten of een tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden.

C) Huurders die een woongelegenhed betrekken in appartementsgebouwen waarvan de verwarming met aardgas plaatsvindt door middel van een collectieve installatie, wanneer de woningen in huur zijn gegeven voor sociale doeleinden door een sociale huisvestingsmaatschappij



Idem federaal	<p>Idem federaal +</p> <ul style="list-style-type: none"> - elke residentiële klant die op het ogenblik van de ingebrekestelling door de leverancier kan aantonen dat hijzelf of iedere persoon die onder hetzelfde dak leeft: - verwickeld is in een schuldbemiddelingsprocedure; - beschermde klant werd verklaard door het OCMW (op basis van een sociaal onderzoek) of door BRUGEL (op basis van gegevens over het inkomen en de gezinssamenstelling) - geniet van een OMNIO-statuut 	<p>Idem federaal +</p> <ul style="list-style-type: none"> - iedere residentiële klant die kan bewijzen dat hijzelf of iedere persoon die onder hetzelfde dak leeft, geniet van: - een voorschot op de uitkeringen beoogd in de 7 eerste punten van het federale statuut - een steun die gedeeltelijk of volledig door de federale staat ten laste wordt genomen, geregulariseerde vluchtelingen en kandidaat-vluchtelingen die financiële steun ontvangen van het OCMW. (Het Waalse statuut voegt dus de kandidaat-vluchtelingen toe.) - een beslissing tot opvoedende begeleiding van financiële aard, gedragen door het OCMW, - een opvolging door een erkend schuldbemiddelingscentrum of wie geniet van een collectieve schuldenregeling.
---------------	--	--

Tabel 3: Vergelijking van de betekenis van de term 'beschermde klant' op het federale en regionale niveau

Bronnen: POD Maatschappelijke Integratie 2007; Energieportaal Wallonië,

<http://energie.wallonie.be> (geconsulteerd op 25/08/2011); Brusselse ordonnantie van 20/07/2011⁴⁰

⁴⁰ Ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen.

2.4.2 Procedures bij wanbetaling in Vlaanderen⁴¹

Bij niet-betaling van de factuur stuurt de energieleverancier een herinnering; bij verdere niet-naleving volgt een ingebrekestelling. Bij beide communicaties wordt de mogelijkheid vermeld om een afbetalingsplan af te spreken en worden de coördinaten van hulpcentra meegegeven. Indien geen afbetalingsplan wordt afgesproken of het niet wordt nageleefd, kan de energieleverancier het contract met de klant opzeggen. Gedurende de opzeggingstermijn (60 dagen) moet de klant op zoek naar een nieuwe leverancier op de commerciële markt.

Als dat niet lukt komt de klant bij de distributienetbeheerder (DNB) terecht die als sociale leverancier optreedt. Indien ook bij de DNB de facturen niet worden betaald gaat deze – na het volgen van dezelfde herinnerings- en ingebrekestellingsverplichtingen – over tot het (gratis) plaatsen van een budgetmeter. Deze budgetmeter is bij alle klanten, beschermd of niet, dezelfde. Hij werkt op basis van een herlaadkaart, waarbij de consumptie van energie op voorhand wordt betaald, zoals bij een ‘*pay as you go*’ telefoonkaart. De kaart van de budgetmeter kan opgeladen worden bij het OCMW of in een kantoor van de DNB. Ingebouwd in de budgetmeter is ook de mogelijkheid van een noodkrediet en voor elektriciteit is er een stroombegrenzer (10A) die wordt ingeschakeld indien men de kaart niet kan opladen nadat ook het noodkrediet is opgebruikt. Noch het noodkrediet noch de stroom via de stroombegrenzer zijn gratis. Indien de kaart te lang niet wordt opgeladen (6 maanden) gaat de DNB ervan uit dat de consument zich in de schulden werkt en gaat deze een aanvraag indienen bij een Lokaal Advies Commissie⁴² (LAC) om te beslissen over de uitschakeling van de stroombegrenzer. Desgevallend wordt het een ‘naakte’ budgetmeter, wat betekent dat er geen elektriciteit geleverd wordt wanneer het budget is opgebruikt. Voor aardgas bestaat dergelijke technische maatregel voor minimumlevering niet en werd vorige winter een systeem van minimumlevering ingezet waarbij de klant naar het OCMW kan gaan om zijn/haar herlaadkaart voor een bepaald bedrag op te laden.⁴³ Het is ook vermeldenswaardig dat in Vlaanderen niet afgesloten wordt zonder langs de LAC te gaan, behalve in geval van gevaar, leegstand, probleemverhuizing of fraude.

Het grote verschil tussen beschermde en niet-beschermde klanten is de prijs die voor de energie betaald wordt bij de DNB. Voor de beschermde klanten geldt ook daar het sociaal tarief. Niet-beschermde klanten consumeren aan de maximumprijs voor niet-beschermde gedropte klanten. Dit tarief wordt berekend op basis van het gemiddelde van de prijzen van andere leveranciers in het distributienetgebied, waarbij voor leveranciers met verschillende tariefformules de minst voordelige wordt genomen (CREG

⁴¹ Zie ook schema appendix E.1

⁴² De LAC wordt voorgezeten door de hoofdmaatschappelijk werker van het OCMW en bestaat verder uit een vertegenwoordiger van de distributienetbeheerder en een andere medewerker van het OCMW die lid is van het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst.

⁴³ Waarvan de kosten deels voor rekening van de DNB zijn en deels voor het OCMW die deze kan verhalen op de klant.

2005). Deze prijs kan dus significant hoger zijn dan een gewoon commercieel tarief. De reden voor deze maatregel is dat klanten die bij de sociale leverancier zitten, zouden worden aangemoedigd/aangespoord om terug op de commerciële markt een contract aan te gaan; een stap die ze op eigen initiatief moeten ondernemen, en waarvoor de mogelijke schulden bij de DNB moeten zijn afbetaald.

Verder is er tussen beschermde en niet-beschermde klanten ook het verschil van de te dragen kosten wat betreft de briefwisseling voor herinneringen en ingebrekestellingen. Beschermde klanten zijn daar namelijk van vrijgesteld.

2.4.3 Procedures bij wanbetaling in Wallonië⁴⁴

In Wallonië komt er, zoals in Vlaanderen, eerst een herinnering en dan een ingebrekestelling, met mededeling van de mogelijkheid tot afbetalingsplan. Daarna verschilt de procedure echter sterk met die in het Vlaamse Gewest. Bij niet-navolging of weigering van een afbetalingsplan zal de leverancier de klant ‘in wanbetaling’ verklaren. Als de klant in kwestie niet beschermd is, zal de leverancier de DNB vragen om een budgetmeter te laten plaatsen, maar de klant blijft beleverd door de leverancier. Een beschermde consument zal daarentegen wel bij de DNB terechtkomen. Een consument die in aanmerking komt voor gewestelijke bescherming kan trouwens ook eerder aanvragen om door de DNB beleverd te worden. De klant die volgens de regionale categorie beschermd is, heeft er baat bij, want indien hij/zij dit niet doet kan hij/zij niet van het sociale tarief genieten.

Een ander verschil tussen beschermde en niet-beschermde afnemers is dat de installatie van een budgetmeter voor beschermde afnemers gratis is, terwijl niet-beschermde afnemers een bijdrage van €100 moeten betalen. Indien er binnen de 40 dagen geen budgetmeter geplaatst werd (resultaatsverbintenis), moet de DNB de levering overnemen tot de budgetmeter geplaatst is. Dat heeft echter gevolgen voor de klant, die dan een hoger tarief betaalt (cf. maximaal tarief van de DNB voor niet-beschermde klanten).

Enkel bij de beschermde consumenten en voor elektriciteit, heeft de budgetmeter een gekoppelde stroombegrenzer. De beschermde klanten hebben ook toegang tot een systeem van minimale aardgaslevering, op basis van herlaadkaarten via de OCMW's. Deze elementen zijn niet beschikbaar voor niet-beschermde klanten die met een budgetmeter bij de commerciële leverancier zitten.

Bij weigering van de budgetmeter wordt er bij niet-beschermde afnemers afgesloten zonder langs een commissie of scheidsrechter te gaan. Ook bij niet-opladen van de budgetkaart is deze consument de facto afgesloten, wat men ‘zelf-afsluiting’ kan

⁴⁴ Zie ook schema appendix E.2

noemen. Wanneer een beschermde consument zijn/haar kaart niet oplaadt kan hij/zij op een minimumlevering (10A) elektriciteit rekenen dankzij de stroombegrenzer. Indien daar te lang gebruik van gemaakt wordt zonder de schulden af te lossen, verschijnt de zaak voor de CLE (de ‘Cellulle Locale Energie’ – het Waalse equivalent van de LAC), waarbij gevraagd wordt om de minimumlevering stop te zetten. De CLE, met twee vertegenwoordigers van het OCMW en een vertegenwoordiger van de DNB, komt ook samen voor toelatingen tot minimale leveringen aardgas en heropeningen van meters.

2.4.4 Procedures bij wanbetaling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest⁴⁵

In Brussel wordt niet gewerkt met budgetmeters. Na de nodige herinneringen en de ingebrekestelling vraagt een leverancier in Brussel de plaatsing van een stroombegrenzer (10A) aan (voor elektriciteit). Voor gas wordt er geen gebruik gemaakt van een instrument dat de levering aanpast. Ook als de elektriciteit dient als energiebron voor verwarming mag er geen stroombegrenzer worden geplaatst opdat de klant aan die behoefte zou kunnen voldoen.

De ‘federaal’ beschermde klanten, de afnemers die in schuldbemiddeling zitten en de personen die recht hebben op OMNIO kunnen bij de ingebrekestelling, op eigen initiatief, beleverd worden door de DNB. Hierbij wordt het contract met de leverancier – dat voor minstens drie jaar opgesteld moet zijn – niet verbroken maar opgeschort. Voor de andere klanten, en vanaf het ogenblik dat de stroombegrenzer voor elektriciteit had moeten geplaatst zijn, levert de leverancier gedurende 60 dagen energie (begrensd voor elektriciteit; onbegrensd voor aardgas). Tijdens die periode wordt gepoogd tot een afbetalingsplan te komen, waarbij de leverancier verplicht is om een ‘redelijk’ afbetalingsplan voor te stellen. Na sociaal onderzoek mag hierbij door het OCMW ook gevraagd worden om de minimale levering op te trekken tot 20A, een vraag waaraan de leverancier gevolg moet geven.

Als er een akkoord komt tot afbetaling en wanneer de klant de helft van zijn schuld heeft afgebouwd, mag deze aan de leverancier vragen om de stroombegrenzer weg te halen zodat de klant weer op vol vermogen kan verbruiken. Als er geen akkoord komt, of als het afbetalingsplan niet gerespecteerd wordt, brengt de leverancier het OCMW hiervan op de hoogte. Indien er geen antwoord komt (of indien de klant zich verzet heeft tegen de mededeling van zijn gegevens aan het OCMW), zal de leverancier overgaan tot een aanvraag tot opzegging van het contract via de Vrederechter. Klanten in wanbetaling kunnen ook een aanvraagprocedure tot bescherming opstarten bij BRUGEL en het OCMW. In het geval ze de bescherming verkrijgen, kunnen ze door Sibelga als sociale leverancier worden beleverd indien de klant hierom verzoekt; wat opnieuw een actieve stap van de afnemer vergt. Het contract met de commerciële

⁴⁵ Zie ook schema appendix E.3

leverancier wordt daarbij niet verbroken maar opgeschort. Wanneer ook bij de DNB de schulden onbetaald blijven, kan de DNB ook een aanvraag indienen bij de Vrederechter om tot afsluiting over te gaan.

Een eerste evaluatie van de maatregelen

Een presentatie van de maatregelen tegen wanbetaling is in dit stadium van het rapport vooral belangrijk voor een begrip van de praktische context waarbinnen de cijfers in het volgende deel worden geanalyseerd. Tegelijk is het ook interessant om die maatregelen al even te evalueren vanuit een vergelijking tussen de benaderingen van de drie gewesten van het land.

Het Vlaamse Gewest lijkt te hebben gekozen voor een bescherming van de aardgas- en elektriciteitsconsument zonder echt een onderscheid te maken tussen huishoudens. Er bestaan meerdere maatregelen die ongeacht het statuut van de klant toegepast worden (beschermd of niet): toekenning van een gratis hoeveelheid elektriciteit in functie van de samenstelling van het gezin (zie onder 5.1.1 op p.91); het droppen van niet-betalende klanten bij de distributienetbeheerder; systematische organisatie van een Lokale Adviescommissie (LAC) voor elke consument alvorens wordt overgegaan tot afsluiting; systematische koppeling van een stroombegrenzer aan een elektrische budgetmeter; gratis plaatsing van een budgetmeter. Voor huishoudens in energiearmoede kan dit beleid heel wat averechtse gevolgen hebben, want slechts een minderheid geniet de beschermingsmaatregelen voor het statuut van beschermde klant. Klanten die niet van dit statuut genieten en die bij de DNB worden gedropt, zullen bijvoorbeeld een hoger tarief betalen dan verkrijgbaar is op de vrije markt; dit is het geval voor meer dan 85% van de personen die worden beleverd door de DNB. Ook zal naargelang van het verbruiksniveau de gratis hoeveelheid elektriciteit een gunstig effect hebben of de energiefactuur net verhogen. Tot slot worden zelf-afsluitingen of zelfbeperkingen bij budgetmeters voor aardgas niet in kaart gebracht, waardoor een deel van de energiearmoede verborgen blijft voor de buitenwereld.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest lijken de genomen maatregelen beter aan te sluiten bij de opvatting van energie als een recht en wordt er bijzondere aandacht besteed aan de zwakkere klanten. Zo werd het begrip beschermde klant op regionaal niveau uitgebreid door verschillende categorieën op te nemen die niet werden gedekt door de federale definitie (personen in schuldbemiddeling, huishoudens met een laag inkomen), wordt er geen budgetmeter geplaatst in het geval van wanbetaling en kan het leveringscontract (leverancier of DNB) enkel worden stopgezet na uitspraak van de vrederechter. De lengte van de procedure doet echter wel de vraag rijzen over hoe het fenomeen van de schuldenopbouw kan worden ingedamd. Bovendien worden de vonnissen door de vrederechter vaak bij verstek geveld omdat de klant niet naar de rechtbank kan komen (omdat dat niet te verzoenen is met de werkuren, bijvoorbeeld), of omdat dit kosten meebrengt (die niet worden terugbetaald als de uitspraak in het nadeel van de klant is). Bovendien hangt de uitspraak zeer sterk af van het beoordelingsvermogen van de rechter die belast is met het dossier, wat betekent dat ze dus grondig kan verschillen van rechter tot rechter.⁴⁶

⁴⁶ Studie uitgevoerd door Anne Maesschaelk en Judith Lopes Cardozo voor Infor Gaz Elec, voorgesteld aan het Réseau de Vigilance Gaz Electricité van de Brusselse Hofdstedelijk-Gewest op 15 maart 2011.

In het Waalse Gewest lijkt men het accent te hebben gelegd op de strijd tegen de schuldenlast en voorziet men financiële bescherming voor de zwakkere huishoudens. Niet alleen werd de definitie van het begrip ‘beschermde klant’ uitgebreid met specifieke regionale categorieën, zoals huishoudens in schuldbemiddeling, maar voorts heeft het gewest ook gekozen voor de mogelijkheid om een budgetmeter te plaatsen in het geval van wanbetaling (‘naakt’⁴⁷ voor wie geen beschermde klant is). Voor wie de plaatsing van deze meter weigert – om diverse redenen waaronder ontoegankelijkheid of weigering om de plaatsingskosten (€100) te betalen, de perceptie van de budgetmeter als een sanctie, de afwezigheid van de gezinsleden op het moment van plaatsing – volgt voor niet-beschermde klanten een onverbidelijke administratieve procedure die resulteert in een afsluiting zonder enige mogelijkheid tot beroep. Beschermde klanten kunnen enkel worden afgesloten na een beslissing van een *Commission Local pour l’Energie* (CLE). Net zoals in het Vlaamse Gewest verbergen budgetmeters een aanzienlijk deel van de energiearmoede omdat er geen zicht is op zelf-afsluitingen of zelfbeperking.

Uit deze beperkte vergelijking blijkt dus dat geen enkel van de gehanteerde systemen een waterdichte oplossing biedt tegen energiearmoede en dat ze allemaal relatief goed overeenstemmen met een politieke visie waarin een of andere bekommernis voorop staat: bescherming van de consument in een geliberaliseerde markt, gewaarborgde toegang tot energie of strijd tegen de schuldenlast.

In hoofdstuk 1 hebben we de mogelijke definities van energiearmoede besproken – met de nodige aandacht voor de vele verschillende oorzaken en gevolgen alsook voor de complexiteit van de onderliggende realiteit – en in hoofdstuk 2 beschreven we de context. Nu kunnen we de stand van zaken van energiearmoede in België verkennen aan de hand van de beschikbare statistieken. Alvorens daartoe over te gaan, maken we een korte vergelijking met waterbeleid in België.

2.5 Intermezzo: Waterbeleid in België

2.5.1 Het publieke karakter van waterdistributie

Een andere belangrijke basisbehoefte voor menswaardig wonen, naast energie, is *watervoorziening*. Water is eveneens levensnoodzakelijk, zowel om te drinken en te koken als voor sanitatie (toilet, wasgelegenheid en riolering). Net zoals bij energie speelt de staat van de woonst een belangrijke rol. Lekken, die vaak verborgen zijn, zorgen voor groot waterverlies en hoge facturen.

In september 2010 aanvaardde de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties per consensus een resolutie die bevestigt dat water en sanitatie mensenrechten zijn (Right To Water 2010). Daarnaast hebben sommige landen recht op water expliciet opgenomen in hun grondwet. In België gebeurde dit nog niet, al zijn er – net als bij elektrici-

⁴⁷ Met name wanneer de meter niet gekoppeld is aan een stroombegrenzer die een minimumlevering garandeert wanneer de herlaadkaart niet wordt herladen.

teit en gas – voorstellen in die richting. (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting 2009)

Net als bij energie heeft de Europese Unie een grote impact op nationaal en lokaal waterbeleid. In de Europese Kaderrichtlijn Water (Europese Gemeenschap 2011) wordt het publieke karakter van water benadrukt. In deze richtlijn ligt een wettelijk kader voor waterbeleid vast dat door lidstaten werd geratificeerd. Europa legt een sterke nadruk op het principe ‘de vervuiler betaalt.’ Verbruikers moeten een bijdrage leveren om de kosten voor reiniging te dekken. Waterprijnsbeleid moet zo adequate prikkels bevatten om rationeel en zuinig gebruik aan te moedigen. Lidstaten kunnen daarbij rekening houden met milieueffecten en sociale en economische gevolgen. In de praktijk wordt waterbeleid – meer nog dan bij elektriciteit en gas – benaderd vanuit een ecologische invalshoek, waardoor sociale aspecten al gauw uit het oog verloren worden.

In tegenstelling tot de elektriciteits- en gasmarkten is watervoorziening in België niet geliberaliseerd. De waterleverancier is dus niet vrij te kiezen door consumenten, maar ligt vast per streek of gemeente. Hierdoor heeft waterdistributie net als in de meeste andere landen, een publiek eerder dan een privaat karakter. Sinds anderhalve eeuw hebben de Belgische gemeenten de opdracht hun inwoners toegang tot drinkbaar water te garanderen. De meeste distributiemaatschappijen die vroeger per gemeente bestonden, hebben zich verenigd in intercommunales of regionale maatschappijen. Zo bestaan in Vlaanderen 12 drinkwatermaatschappijen, in Wallonië 50 en in Brussel één. Deze leveranciers verschillen onderling erg op vlak van grootte, aantal klanten en tarieven. (Steunpunt 2009)

2.5.2 Een gewestelijke vergelijking

Sinds 1980 is waterbeleid in België grotendeels geregionaliseerd. Prijsregulering is echter nog steeds een bevoegdheid van de federale overheid, in die zin dat drinkwaterdistributiebedrijven prijswijzigingen moeten laten goedkeuren door de minister van Economie (FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie 2010).

Niet enkel tussen de gewesten maar ook binnen de regio's bestaan grote verschillen, zowel wat betreft aantal afsluitingen als tarieven. In Vlaanderen zijn twee watermaatschappijen verantwoordelijk voor 70 procent van de afsluitingen, wat wil zeggen dat nog grote verschillen staan tussen de afsluitingsprocedures. In Wallonië zijn zelfs alle afsluitingen afkomstig van één leverancier. Daarnaast bestaan grote verschillen tussen de tarieven. Afhankelijk van waar men woont, varieert de kostprijs per m³ sterk. De verschillen tussen de leveranciers zijn dan ook erg groot. Zo zijn er in Vlaanderen nog drie gemeenten met een eigen waterbedrijf. Daarbij valt op dat twee van deze gemeenten, namelijk Knokke-Heist en Hoeilaart, bij de goedkoopste gebieden horen (VMM 2011b). Daarnaast leggen de gewesten, net zoals bij elektriciteit en gas, erg verschillende sociale accenten in hun waterbeleid. Deze worden hier kort besproken.

(a) Vlaanderen

De Vlaamse wetgeving voorziet een reguleringsinstantie binnen de Vlaamse Milieumaatschappij. Als regulator moet dit orgaan rapporteren, evalueren en adviseren over alle aangelegenheden met betrekking tot drinkwater. Daarnaast bestaan toezicht-houdend ambtenaren die controleren of de verschillende partijen de betreffende decreten naleven.

Sinds 1 juli 2011 is het Algemeen Watervkoopreglement van kracht, waarin rechten en plichten omschreven worden voor zowel klant als watermaatschappij en riool-beheerder. Op deze manier worden reglementen van verschillende maatschappijen op elkaar afgestemd. Zo moet de leverancier op vraag van de klant een kosteloos contro-leonderzoek uitvoeren om plotse stijgingen in waterverbruik te analyseren. Dit docu-ment legt ook de wanbetalingsprocedure vast. Gezien de recente inwerkingtreding van dit reglement, is het voorlopig nog wachten op veranderingen in het veld. (VMM 2011a; VMW 2011)

In de eindfactuur worden drie kosten verzameld: de prijs van leidingwater (verschil-lend per watermaatschappij), een bovengemeentelijke saneringsbijdrage (vastgelegd door de Vlaamse overheid) en een gemeentelijke saneringsbijdrage. Vooral de prijs voor leidingwater verschilt sterk per streek. Gezinsuitgaven voor water zijn tussen 2006 en 2009 sterk gestegen, voornamelijk door een verdubbeling van de gemeente-lijke saneringsbijdrage. (Steunpunt 2009)

Bepaalde sociale categorieën worden automatisch vrijgesteld van de bovengemeen-telijke saneringsbijdrage.⁴⁸ Daarnaast kunnen gemeenten beslissen de gemeentelijke saneringsbijdragen niet of slechts gedeeltelijk door te rekenen. In het Drinkwaterde-creet uit 2002 voorziet Vlaanderen bovendien 15 m³ (15.000 liter) gratis water per inwonend gezinslid (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 2011). Op deze hoe-veelheid gratis drinkwater dienen echter nog saneringsbijdragen betaald te worden. Deze maatregel is vergelijkbaar met de Vlaamse regeling voor gratis kWh, gezien de kost terecht komt bij de watermaatschappijen die dit verrekenen in de prijs die klanten betalen.

In het Vlaamse Gewest is afsluiting enkel mogelijk na een tussenkomst van de Loka-le Advies Commissie (LAC) en in geval van ‘klaarblijkelijke onwil’.⁴⁹ De verschil-

⁴⁸ Meer bepaald gaat het om gerechtigden op (1) een gewaarborgd inkomen voor bejaarden of inko-mensgarantie voor ouderen, (2) een leefloon, (3) tegemoetkoming voor personen met een handicap, of (4) integratietegemoetkoming voor personen met een handicap. Het volstaat dat één gezinslid recht-hebbende is om van de vrijstelling te kunnen genieten. De vrijstelling wordt automatisch toegekend op basis van gegevens uit de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid en wordt verrekend via de eindfac-tuur.

⁴⁹ In het oorspronkelijke decreet van 20 december 1996 was ‘klaarblijkelijke onwil’ eveneens een reden tot afsluiting van elektriciteit en gas. In 2007 werd deze aanleiding echter geschrapt als reden tot afslui-ting van energievoorziening. Voor waterleveranciers kan het onduidelijke begrip van ‘klaarblijkelijke onwil’ echter nog steeds gebruikt worden ter motivering van een afsluiting. Sinds deze herziening uit 2007 geldt voor gas en elektriciteit bovendien niet langer een “recht op minimale en ononderbroken

lende maatschappijen gaan echter op uiteenlopende manieren te werk. Sommige stappen onmiddellijk naar de rechtbank om een invorderingsprocedure te starten en gaan dus niet langs de LAC. In dat geval wordt ook niet afgesloten (Steunpunt 2009). In 2010 werden 2362 gezinnen afgesloten, terwijl dit er in 2009 slechts 791 waren (Vlaams Parlement 2011). Bovendien blijken twee drinkwatermaatschappijen verantwoordelijk voor 70 procent van de afsluitingen. Deze stijging lijkt toe te schrijven aan een verandering in het beleid van de waterleveranciers.

(b) Wallonië

Sinds 2005 worden tarieven in heel het Waalse Gewest berekend op een gelijkvormige manier, al verschillen prijzen tussen distributeurs erg. De eindfactuur bestaat enerzijds uit een ‘Coût-Vérité à la Distribution’ (bepaald door de watermaatschappij) en anderzijds uit een ‘Coût-Vérité à l’Assainissement’ (bepaald door de Waalse overheid). In Wallonië is de sterke stijging van de waterfactuur eveneens te danken aan een toegenomen saneringsbijdrage. De waterprijs wordt op progressieve wijze berekend, waardoor grootverbruikers meer betalen voor het water dat ze extra consumeren. Naast vaste abonnementskosten, worden drie schrijven gehanteerd, al is de tweede erg ruim (van 30 tot 5000 m³). (Steunpunt 2009)

Bovendien wordt op ieder verbruik een bijdrage voor het Sociaal Waterfonds gehoeven. De middelen uit dit fonds worden verdeeld over de OCMW's in de zone van de distributeur. Deze gelden worden gebruikt om gezinnen met betaalmoeilijkheden te helpen. Tot op heden is dit fonds echter onderbenut. In het Waalse Gewest kan afsluiting enkel bij beslissing van een bevoegde rechter. In 2008 gebeurde dit 649 keer, allemaal bij klanten van één leverancier (Steunpunt 2009).

(c) Brussel

In Brussel vinden we de laagste gemiddelde waterfactuur van de drie gewesten. Bovendien bestaat hier slechts één waterdistributeur, namelijk HYDROBRU. Net zoals in de andere gewesten bestaat de eindafrekening uit verschillende elementen: de waterprijs, een forfaitaire bijdrage voor waterzuivering, een rioleringsbijdrage en een abonnementsvergoeding. Net als in het Waalse Gewest wordt de waterprijs progressief berekend, maar daarenboven wordt rekening gehouden met het aantal personen in het huishouden. In Brussel bestaat eveneens een sociaal fonds, waardoor gezinnen met betaalproblemen kunnen rekenen op tussenkomst van het OCMW. Tot slot kan afsluiting enkel na uitspraak van een bevoegde rechter en nooit tijdens de winter- of zomermaanden. In 2010 werden 467 huishoudens afgesloten, het hoogste cijfer in den afgelopen zes jaar (HYDROBRU 2011).

levering” voor ieder abonnee, terwijl dit voor water nog wel het geval is. (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 2011)

(d) Verschillen

In Vlaanderen werd geopteerd voor een gratis hoeveelheid water per gezinslid, zonder onderscheid tussen sociale categorieën. Bovendien wordt gewerkt met LACs, waardoor gezinnen in zekere zin beschermd worden tegen afsluiting. Hierdoor ligt een nadruk op bescherming van de consument, al zijn er – naast vrijstelling van saneringsbijdragen voor bepaalde groepen – amper voorzieningen voor zwakkere huishoudens.

In Brussel en Wallonië bestaan sociale fondsen om klanten met betalingsproblemen te helpen. Het sociale accent wordt in deze gewesten dus gelegd via een fonds, eerder dan met behulp van vrijstellingen. In tegenstelling tot in Vlaanderen wordt geen gebruik gemaakt van Lokale Advies Commissies, maar kan afsluiting enkel via de rechter.⁵⁰ Door het verbod voor afsluiting in zowel winter- als zomermaanden geldt in Brussel een striktere bescherming tegen afsluiting. Bovendien wordt in Brussel rekening gehouden met gezinsgrootte bij de bepaling van het watertarief.

In een vervolgonderzoek naar energiearmoede wordt een diepgaandere vergelijking tussen energie- en waterbeleid voorzien.

Hoofdstuk 3. Stand van zaken in België

In 2009 besteedde een Belgisch huishouden gemiddeld 5,77% van het budget aan energie voor zijn woning, terwijl dit cijfer in 1999 slechts 4,36% bedroeg. Betekent het feit dat energie een steeds grotere hap uit het gezinsbudget neemt dan ook dat energiearmoede in België een groeiend probleem vormt? Is die 5,77% echt onoverkomelijk? Zitten we allemaal in hetzelfde schuitje of is het voor sommigen moeilijker dan voor anderen? Dit hoofdstuk tracht een antwoord te geven op deze vragen door aan de hand van beschikbare kwantitatieve gegevens (zoals de gezinsbudgetenquête), van verklarende gegevens (sommige vragen uit de EU-SILC enquête over de levensomstandigheden) en kwalitatieve gegevens (bijvoorbeeld gesprekken met vertegenwoordigers van sociale vzw's of OCMW's) een beeld te schetsen van energiearmoede in België en na te gaan wie er in het bijzonder door wordt getroffen.

Om de problematiek duidelijk af te bakenen, staan we uitvoerig stil bij de belangrijkste oorzaken, met name een laag inkomen gekoppeld aan een woning van erbarmelijke kwaliteit. Een eerste indicator kan dus de analyse zijn van de uitgaven voor energie in vergelijking met het inkomen, goed wetende dat de dimensie 'zelfbeperking'

⁵⁰ Dit is wederom een gelijkenis met afsluitingsprocedures bij energielevering. In Brussel bestaan immers geen LACs. In Wallonië bestaan deze wel voor elektriciteit en gas, maar voor afsluiting van waterlevering wordt er geen gebruik van gemaakt.

van de energiearmoede (de verborgen energiearmoede) niet in beschouwing wordt genomen.

Een benadering die deze verborgen energiearmoede wel in aanmerking tracht te nemen, zou bestaan in een analyse van bepaalde vragen uit de EU-SILC enquête met betrekking tot de financiële mogelijkheid om de woning voldoende te verwarmen of met de vraag of de betrokkene in de loop van het afgelopen jaar kou heeft geleden in zijn woning. Deze gegevens werpen een ander licht op de kwestie, maar we zullen opnieuw zien dat deze gegevens op zichzelf niet volstaan om de contouren van de problematiek vast te leggen. Om de problematiek van de energiearmoede in België exacter te kunnen typeren, moeten verschillende beschikbare gegevens worden gekruist of moeten extra gegevens worden verzameld. Dit is het gevolg van het complexe en multidimensionale karakter van de energiearmoede zoals dat in de vorige hoofdstukken werd gedefinieerd.

Dit hoofdstuk vat de belangrijkste gegevens samen die op dit moment beschikbaar zijn, zonder gegevens van verschillende herkomst met elkaar te kruisen. Ook zal er worden gewezen op de problemen die voortkomen uit het ontbreken van informatie die essentieel is om de totale context en de uitdagingen van energiearmoede in België te begrijpen.

Kerngegevens uit dit deel

- 5,1 % van de Belgen, wat neerkomt op ongeveer 550.000 personen, geven aan hun woning niet voldoende te kunnen verwarmen omwille van financiële redenen (SILC 2009).
- Het huishoudtype waarbij verwarmingsproblemen het vaakst voorkomen, zijn éénoudergezinnen en grote gezinnen (SILC 2009).
- Tussen 1999 en 2009 steeg het gemiddeld aandeel van het huishoudbudget dat naar energie-uitgaven gaat van 4,36% naar 5,77%.
- In dezelfde periode hebben gemiddeld meer huishouden de drempel van 10% van de inkomsten als uitgave aan energie overschreden (zie Figuur 13, p. 68), met de duidelijkste evolutie in de drie laagste inkomensdecielen en in Wallonië (Figuur 14, p. 69).
- In 2010 werden in Vlaanderen en Wallonië meer dan 50% van de afbetalingsplannen niet nageleefd (zowel voor elektriciteit als voor aardgas); in Brussel liep dit in 2009 zelfs op tot meer dan 85% voor gas.
- In Vlaanderen (2010) zijn er 40.000 actieve budgetmeters elektriciteit en bijna 20.000 actieve budgetmeters aardgas. In Wallonië zijn er in 2010 ongeveer 14.000 budgetmeters elektriciteit en 9.000 budgetmeters aardgas actief. In Brussel waren er eind 2010 ongeveer 15.000 actieve stroombegrenzers.
- In 2010 werden in Vlaanderen 1.857 (elektriciteit) en 3.122 (aardgas) toegangspunten afgesloten na beslissing van de LAC; in Brussel 700 (elektriciteit) en 540 (aardgas) na beslissing van de Vrederechter; in Wallonië 6.300 (elektriciteit) en 3.400 (aardgas) (inclusief weigering van budgetmeter).
- Energiearmoede komt in verhouding vier keer vaker voor bij huurders dan bij eigenaars.

3.1 De omvang van de problematiek

Het is moeilijk om de omvang van de energiearmoede te becijferen en wel om verschillende redenen. Ten eerste, hangt elke schatting af van de definitie die we hantieren. Het is inderdaad belangrijk of men vooral kijkt naar uitgaven of naar de behoeften, naar verwarming of naar een bredere resem energiediensten. Bij de operationalisering van een conceptuele definitie bevinden we ons daarenboven in een situatie waarbij vele factoren een rol spelen. Tenslotte bevat de problematiek een belangrijke subjectieve component (welke temperatuur is minimaal nodig in de verschillende kamers van het huis?) en is energiearmoede relatief (verschillen tussen de landen in functie van de klimatologische omstandigheden, ontwikkelingen in de tijd). Dit alles laat ruimte voor interpretaties.

Toch is het mogelijk om de omvang van het probleem te kwantificeren; daarvoor liggen verschillende wegen open. Bij ontstentenis van gerichte gegevensverzameling ligt de analyse van bestaande gegevensbanken het meest voor de hand.

Eerst gaan we dieper in op de gegevens van de SILC-enquête, wat ons een beeld moet geven van het aantal personen in België die moeilijkheden hebben om hun woning voldoende te verwarmen of om hun energiefacturen te betalen. Een andere benadering bestaat erin na te gaan hoeveel mensen betalingsmoeilijkheden hebben gehad met de energiefacturen en al dan niet vrijwillig het energieverbruik hebben beperkt (budgetmeter, stroombegrenzer). De kwaliteit van de woning, en met name het al dan niet beschikken over een centrale verwarming, kan een bijkomende indicator zijn.

3.1.1 Moeilijkheden om de woning te verwarmen of de energiefacturen te betalen

(a) Cijfers van de SILC

Uit de Europese SILC-enquête (Statistics on Income and Living Conditions) van 2009 blijkt dat 5,1% van de Belgen aangeven hun woning niet voldoende te kunnen verwarmen omwille van financiële redenen, wat neerkomt op ongeveer 550.000 personen. Het is opvallend dat deze cijfers lager liggen dan het jaar voordien en aanzienlijk lager dan in 2007. Het is echter ook verrassend, gezien het de enige indicator is waarvoor we over de laatste jaren een daling zien en we vinden hier niet meteen een verklaring voor.⁵¹ Het lijkt niet noodzakelijk samen te vallen met strengere winters of met hogere energieprijzen. We zien ook dat achterstallige facturen wel stijgen, waardoor een mogelijke verklaring is dat vaker gekozen wordt om schulden te maken om

⁵¹ Deze vraag werd doorgestuurd naar de verantwoordelijke voor de SILC-enquêtes in België. We wachten nog altijd op een antwoord.

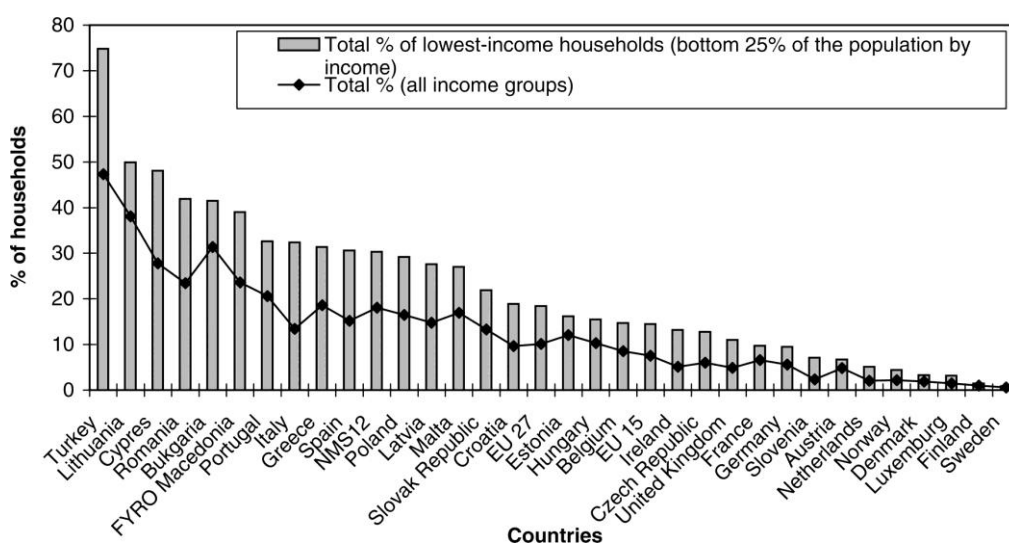
De vreemde sprongen die deze indicator maakt werden verder onderzocht en toegelicht aan de hand van een vergelijking tussen de jaarlijkse vragenlijsten die in de Belgische versie van de SILC gebruikt worden. De bijlage is te raadplegen via http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=*OASES&n=104242.

toch te kunnen verwarmen; hoewel het antwoord dan afhangt van de interpretatie van de vraag over het zich kunnen ‘veroorloven’ van ‘voldoende’ te verwarmen.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Onmogelijkheid om een aangepaste temperatuur te behouden in de woning (%)	6,4	14,1	14,5	14,6	6,4	5,1
Achterstallige facturen (aardgas, elektriciteit, water) (%)	5,2	5,7	5,1	4,7	5,1	5,9

Tabel 4: SILC-gegevens over temperatuur en energiefacturen, België 2004-2009
Bron: SILC 2004-2009

(b) Vergelijking op Europees niveau



Figuur 11: Huishoudens die zich niet kunnen veroorloven de woonst voldoende warm te houden
Bron: Braubach & Fairburn (2010) (primaire data: European Quality of Life Survey van 2007, door European foundation for better working and living conditions)

Deze grafiek rangschikt verschillende landen naar het percentage van gezinnen uit het eerste inkomenskwartiel dat aangeeft⁵² de woning voldoende te kunnen verwarmen (grijze balken). De zwarte lijn verbindt de percentages van huishoudens uit alle inkomenslagen die aangeven met dat probleem te kampen. De eerste opmerkelijke vaststelling is dat België maar zwak scoort in vergelijking met andere Europese landen – zelfs gemiddeld minder goed dan de EU15 – en dit ondanks het feit dat België opvallend veel specifieke maatregelen heeft die gericht zijn op de strijd tegen energiearmoede (of toch tegen afsluiting) (EPEE 2006). Een andere belangrijke vaststelling voor het verdere verloop van de studie is dat energiearmoede in Scandinavische landen, die nochtans een strenger klimaat hebben, nagenoeg niet bestaat (of niet geregistreerd werd via deze vraagstelling). Aan de andere kant van de grafiek vinden we

⁵² Deze gegevens werden verzameld in de ‘Quality of life survey’, georganiseerd door de European foundation for better working and living conditions. Deze bevraging werd in 2007 gehouden in 31 landen en afgenomen bij meer dan 30.000 gezinnen; wat per land wel een substantieel kleinere steekproef betekent dan de SILC-enquête.

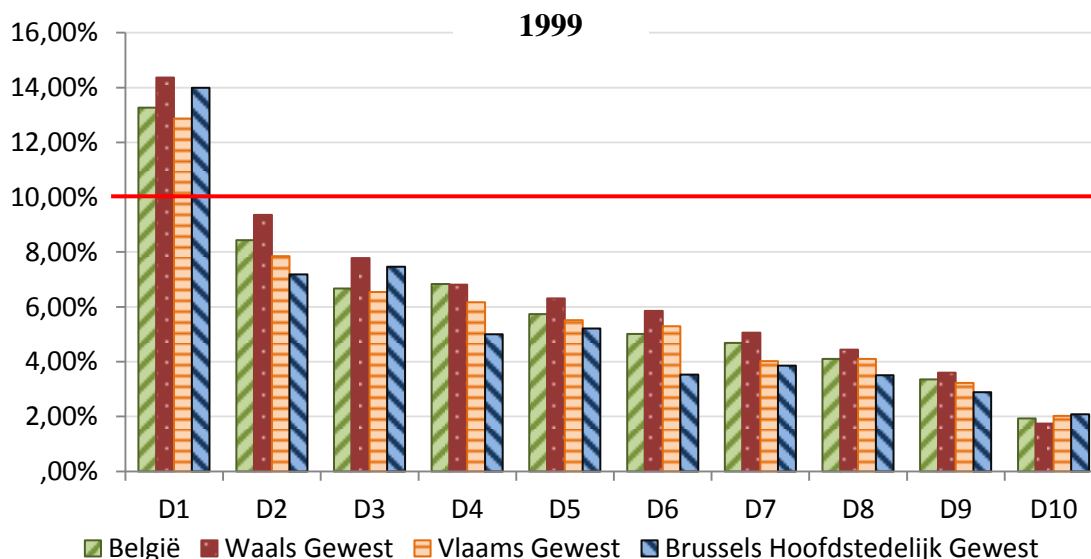
Turkije terug als het land waarin de meeste huishoudens zich niet zouden kunnen veroorloven de woonst voldoende warm te houden.

Dit doet vragen rijzen over de mogelijke oorzaken; die kunnen te maken hebben met de staat van de isolatie, de prijs van de energie, maar ook met het type maatregelen. Deze soort vragen geeft al aan dat de internationale benchmark zeker een nodige en interessante bijdrage wordt aan het begrijpen van de energiearmoede in België.

3.1.2 Evolutie van het aandeel van energie-uitgaven in het gezinsinkomen

Als we kijken naar de energie-uitgaven ten opzichte van het gezinsinkomen (gemiddelde voor België in 1999)⁵³ (zie Figuur 12), is het beeld duidelijk: het eerste deciel spendeerde gemiddeld meer dan 13% van het inkomen (gemiddelde energie-uitgaven / gemiddelde inkomen van het deciel) aan energie, tegenover minder dan 2% voor het tiende deciel.

Als we de kernindicator uit het Britse beleid ter bestrijding van de *'fuel poverty'* hernemen (met name dat meer dan 10% van het gezinsinkomen gaat naar verwarming) en de kosten uitbreiden naar alle energieposten in de woning, stellen we vast dat mogelijk alle huishoudens uit het eerste deciel in een situatie van energiearmoede zitten.



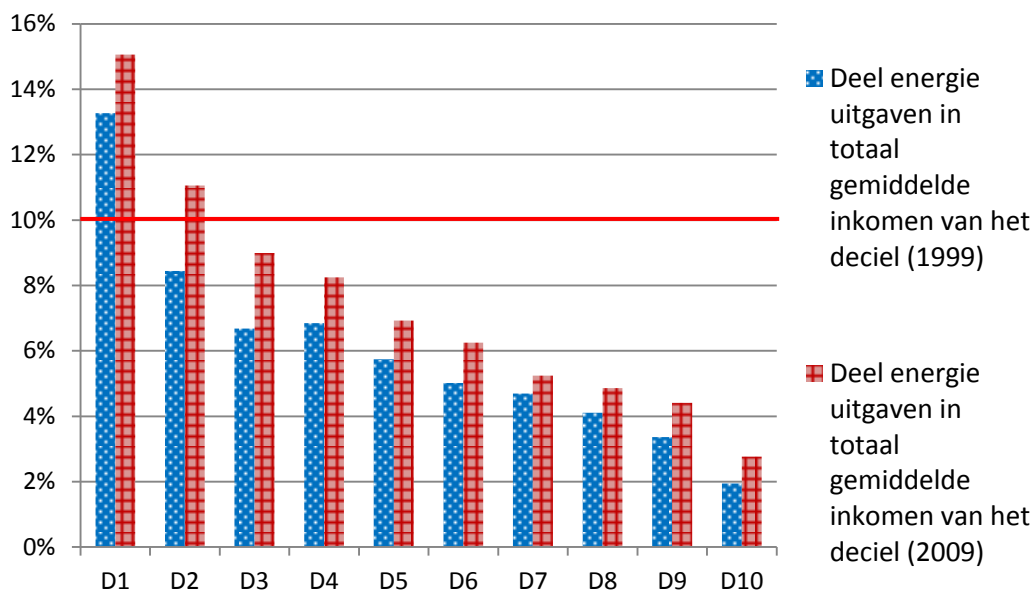
Figuur 12: Aandeel van de gemiddelde energie uitgaven van huishoudens in het totaal van het gemiddelde inkomen per deciel en per gewest, 1999

Bron: EBM 1999 en eigen berekeningen

⁵³ Het verschil tussen het totaalbudget van de uitgaven en de inkomsten, in het geval waarin de uitgaven hoger liggen dan de inkomsten, kan in essentie worden verklaard door het maken van schulden (men leeft boven zijn stand) en door het putten uit het gezinsvermogen (men spreekt het spaargeld aan, men verkoopt een roerend of onroerend goed).

Het totaalbeeld verschilt een beetje van gewest tot gewest, maar algemeen genomen is het duidelijk dat (met name) energie voor de laagste inkomens een veel zwaardere last is dan voor het doorsnee huishouden.

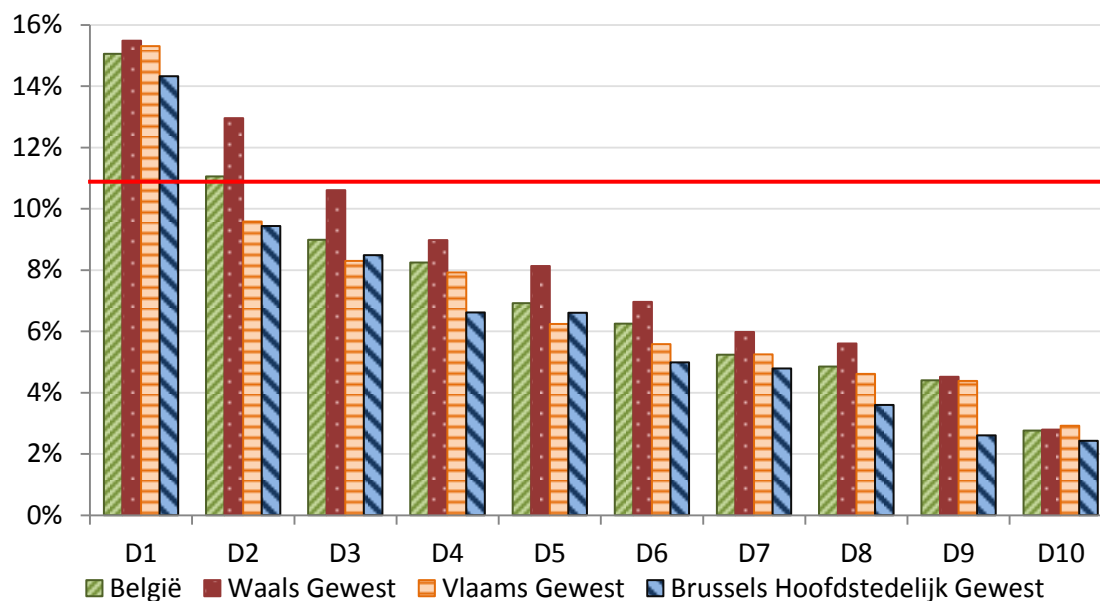
Als we naar de evolutie kijken (Figuur 13), zien we dat de situatie er de voorbije tien jaar zeker niet op is verbeterd.



Figuur 13: Aandeel van de gemiddelde energie uitgaven in het totaal van het gemiddelde inkomen per deciel - België, 1999 & 2009
 Bron: EBM 1999-2009 en eigen berekeningen

Op regionaal niveau is het verschil vooral in het Waalse Gewest toegenomen.

2009



Figuur 14: Aandeel van de gemiddelde energie uitgaven in het gemiddelde inkomen per deciel en per gewest, 2009
 Bron: EBM 1999-2009 en eigen berekeningen

Deze gegevens tonen dat de toestand in het algemeen is verergerd en dat zich heeft uitgebreid naar de aanliggende decielen die nu ook kans lopen om te worden getroffen door energiearmoede. Zowel voor de inkomens als voor de uitgaven zijn het gemiddelden, maar we merken op dat de uitgaven, vooral voor de laagste decielen, waarschijnlijk een minimum zijn. De reden is dat de statistieken voor bepaalde energievectoren zoals steenkool, die traditioneel gebruikt worden in de armere huishoudens, helemaal niet zo volledig en gedetailleerd zijn als voor de meer traditionele vectoren. Bovendien is zelfbeperking (vrijwillig of verplicht) uiteraard niet opgenomen in deze cijfers over de reële uitgaven.

Metten is weten?

Zoals we al aangaven in de inleiding van dit hoofdstuk is het geen sinecure om de omvang van de problematiek te schatten, omdat er geen gerichte cijfers beschikbaar zijn. Wel kunnen bepaalde gegevens uit bestaande enquêtes worden gehaald (zoals vanuit SILC) of vinden we gegevens van de regulatoren over aspecten zoals momentopnames van de wanbetalingsprocedures en de sociale openbaardienstverplichtingen in het algemeen. Deze cijfers zijn goed beschikbaar en worden jaarlijks gepubliceerd met de nodige uitleg.

Een goede vergelijking van de situatie in de drie regio's wordt bemoeilijkt door de verschillen inzake informatieverzameling en berichtgeving, zowel tussen de regio's als over de tijd. De Vlaamse regulator formuleerde en presenteerde dit jaar bijvoorbeeld een aantal vragen betreffende afbetalingsplannen en afsluitingen anders dan vroeger. Dit is zeker een verbetering wat betreft de correctheid en bruikbaarheid van de gegevens, maar daardoor wordt het natuurlijk moeilijker om over tijd heen te vergelijken. Het vergelijken van de regio's ligt nog moeilijker, omdat men termen zoals 'afbetalingsplan' of 'afsluiting' steeds heel nauwlettend moet inter-

preteren, omdat deze kunnen refereren aan verschillende situaties: Van wanneer dateert het afbetalingsplan? Is het bij een commerciële leverancier of bij DNB? Gaat het om alle afsluitingen of enkel die met beslissing van LAC, CLE of Vrederechter?

Een derde element is dat de aandacht bij het lezen van het VREG rapport soms uitgaat naar een reeks vragen over onduidelijkheden,⁵⁴ wat tijd en moeite kost die eigenlijk naar de kern van de zaak zouden moeten gaan. Zo kunnen we ons de vraag stellen waarom VREG geen verschil maakt tussen gas en elektriciteit wat betreft de informatie van leveranciers over bijvoorbeeld ingebrekestellingen of afbetalingsplannen. Ook zijn er details die storen, ook al veranderen ze eigenlijk niets aan de tendensen. Zo is er de vraag waarom op blz. 13 van de laatste studie (VREG 2011) wordt gezegd *“In 2010 nam het aantal huishoudelijke klanten van de sociale energieleverancier voor elektriciteit toe [tot] 77.324”*, terwijl op blz. 14 staat: *“76.575 afnemers werden op 31/12/2010 door de distributienetbeheerder beleverd”* (het laatste getal werd op blz. 15 herhaald). Ook wordt er aangegeven dat de cijfers verschillen tussen DNBs en leveranciers, omdat ze verschillende databanken hebben. De tendensen blijven daarbij dezelfde, maar de vraag is of we het over dezelfde realiteit hebben.

Voor Wallonië staat er in het laatste rapport van CWaPE geen cijfer over het totale aantal geïnstalleerde budgetmeters (CWAPE 2011). Ook is het niet duidelijk of er voor afsluitingen dubbeltellingen zijn. Zo is er het element van probleem-verhuizingen (MOZA (move-out zonder afspraak) en de weigering van de budgetmeter. Als ‘weigering van budgetmeter’ ook voorkomt bij leegstand, werd deze dan ook als MOZA gerekend? Ook staat er ergens dat 1.979 beschermde gezinnen met een budgetmeter zitten, terwijl een opsomming van het aantal geplaatste budgetmeters bij beschermde klanten leidt tot een som van 1.500. Hoe komt dit? Zijn er bijvoorbeeld klanten die overgekomen zijn – i.e. beschermde afnemer zijn geworden – vanuit een commerciële leverancier en die de budgetmeter hebben ‘meegenomen’? Ook vonden we niet echt informatie terug over de beslissingen van CLE’s (Commission Local d’Energie) over afsluitingen.

Voor Brussel zijn er ook inconsistenties, zoals tussen de gegevens in het laatste bericht over het laatste kwartaal van 2010 (BRUGEL 2011a:17) en de laatste uitgebreide rapportering (BRUGEL 2011b:59). In het eerste geval telt een grafiek ongeveer 270 afsluitingen in 2010 na beslissing van vrederechter, terwijl de uitgebreide rapportering het heeft over 699 afsluitingen na beslissing van vrederechter.

Er moet verder worden nagedacht over een grotere coherentie, die zowel de analyses van de toestand als de informatieverstrekking ten goede zou komen. In de rapportering werd ook niet altijd duidelijk welke de onderliggende situaties zijn en naargelang van de gebruikte database wordt een verschillend aantal mensen in dezelfde situatie geteld.

3.1.3 Aantal niet nageleefde afbetalingsplannen

Voor wat betreft de situatie en de omvang van de problematiek van energiearmoede kan het ook informatief zijn om te kijken naar het aantal niet nageleefde afbetalings-

⁵⁴ Die we nog persoonlijk aan de verschillende regulatoren moeten voorstellen; maar de laatste studies dateren pas sinds eind juni 2011.

plannen. Deze worden in de rapporten van de drie gewestelijke regulatoren anders aangegeven, waardoor we een aparte tabel per gewest hebben gemaakt. Let wel, net zoals in de daaropvolgende tabellen kunnen de cijfers voor gas en elektriciteit niet zonder meer worden opgeteld. Er zouden in dat geval namelijk dubbelstellingen voorkomen omdat vele gezinnen voor zowel gas als elektriciteit een contract bij eenzelfde leverancier hebben.

Vlaams Gewest	2008	2009	2010
Betalingsplannen van leveranciers, zowel gas als elektriciteit	82.218	96.248	70.893
Aantal niet nageleefde afbetalingsplannen	23,3%	49,99%	41,53%

Waals Gewest	2010	
	Elektriciteit	Gas
Betalingsplannen toegekend door leveranciers en DNB	89.000	41.000
Aantal niet nageleefde afbetalingsplannen	56%	53%

Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Elektriciteit		Gas	
	2008	2009	2008	2009
Aantal afbetalingsplannen toegestaan door leveranciers	39.346	28.820	29.516	25.550
Percentage niet nageleefd	65%	52%	64,76%	88,34%

Tabel 5: Niet nageleefde afbetalingsplannen Vlaams, Waals en Brussels Hoofdstedelijk Gewest
Bron: CWaPE (2011), BRUGEL (2010), VREG (2011)

Op het eerste gezicht valt vooral op dat de meerderheid van de afbetalingsplannen niet gevolgd lijkt te worden. De daling in 2010 voor het Vlaams gewest voor afbetalingsplannen van leveranciers van zowel gas als elektriciteit moet genuanceerd worden. Aan de ene kant heeft het aantal nieuwe afbetalingsplannen gerapporteerd voor 2010 enkel betrekking op deze afbetalingsplannen die ook een eerste aflossing in 2010 hebben; aan de andere kant wordt het percentage niet-nageleefde afbetalingsplannen bekomen door voor deze ratio alle uitstaande afbetalingsplannen met minstens één aflossing in 2010 te gebruiken. In eerdere jaren werd de ratio berekend met de toegekende afbetalingsplannen van het jaar zelf. Met de vroegere rekenwijze zou de ratio *“heel waarschijnlijk gestegen zijn”* (VREG 2011:11).

In Wallonië en Brussel zit men boven de 50% wat betreft niet nageleefde afbetalingsplannen, met in 2009 bijna 89% voor gas in Brussel. Dit kan te maken hebben met het type wanbetalingsprocedure in Brussel waarbij gas op vol vermogen geleverd blijft (bij afwezigheid van een budgetmeter) en de schulden dus hoog kunnen oplopen. Daarenboven is het niet (kunnen) naleven van een afbetalingsplan een voorwaarde om een gewestelijk beschermde afnemer te kunnen zijn in Brussel, wat misschien ook perverse effecten heeft. CWaPE en VREG stellen zich beide ook de vraag hoe haal-

baar de afbetalingsplannen zijn die door de leveranciers worden opgesteld. Er wordt ook vastgesteld dat afbetalingsplannen die door een OCMW opgevolgd worden meer kans op slagen hebben.

3.1.4 *Droppen en de status ‘in wanbetaling’*

Een andere indicator die mee de omvang van energiearmoede kan aangeven voor Vlaanderen, is het aantal gezinnen dat door de leveranciers ‘gedropt’ wordt, waarvan het contract wegens wanbetaling dus wordt opgezegd. Zo werden er in 2010 meer dan 70.000 contracten opgezegd door de leveranciers van gas en elektriciteit. Deze klanten moeten dan op zoek naar een nieuwe leverancier. Indien er geen nieuwe leverancier wordt gevonden belevt de DNB deze klanten in zijn rol als sociale leverancier. De evolutie van deze klanten bij de sociale leverancier wordt weergegeven in Tabel 6.

Vlaams Gewest	Elektriciteit		Gas	
	2009	2010	2009	2010
Aantal klanten bij DNB als sociale leverancier	72.978	76.575	50.721	54.701
Percentage huishoudelijke afnemers	2,77%	2,91%	3,25%	3,42%

Tabel 6: Aantal klanten bij de netbeheerders wegens opzegging omwille van wanbetaling (Vlaanderen)
Bron: VREG (2011)

Het aantal gezinnen dat in Vlaanderen gedropt werd, nam de voorbije jaren telkens toe. Tussen 2007 en 2009 was er een sterke stijging met 40%. In het laatste rapport van de VREG (2011:13) merkt men op dat de opzegging van het contract meer en meer deel lijkt uit te maken van de invorderingsprocedure van de leveranciers. Het lijkt ook zeer moeilijk voor afnemers om vanuit de levering door de distributienetbeheerder de weg terug te vinden naar de commerciële markt. Hier zou een samenspel zijn tussen hoge waarborgen van commerciële leveranciers en de moeite die afnemers bij de DNB moeten doen om een nieuwe leverancier te vinden op de markt. Ook blijken sommige klanten bij de DNB zich daarvan bewust, daar bestaat de mogelijkheid om met een budgetmeter te werken. Belangrijk is dat het overgrote deel van deze klanten niet beschermd zijn (>85%) en dus een hogere prijs betalen bij de DNB dan dat ze op de commerciële markt kunnen bekomen.

In Wallonië is een eindpunt van de invorderingsprocedure de verklaring dat de klant ‘*en défaut de paiement*’ (in wanbetaling) is. Bij niet-beschermd afnemers gaat men dan over tot het plaatsen van de budgetmeter bij de commerciële leverancier; de beschermde afnemers worden door de DNB belevd in hun rol als sociale leverancier. De evolutie van de uitspraak van wanbetaling ziet er als volgt uit:

Waals Gewest	Elektriciteit		Gas	
	2009	2010	2009	2010

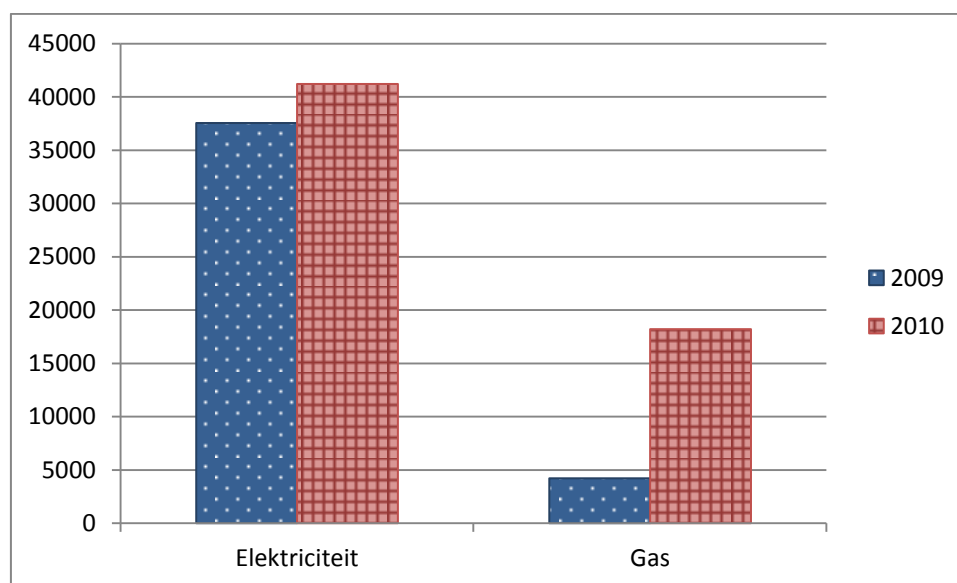
Aantal residentiële klanten 'déclarés en défaut de paiement' (leveranciers en DNB)	70.600	80.700	38.600	42.800
Percentage residentiële klanten	4,7%	5,7%	6,7%	7,4%

Tabel 7: Aantal klanten 'déclarés en défaut de paiement' op 31 december, Wallonië
Bron: CwaPE (2011)

3.1.5 Budgetmeters

Zoals onder 2.4 werd uitgelegd, wordt er in sommige gevallen overgegaan tot het plaatsen van een budgetmeter. Cijfers hierover kunnen ons dus een beeld geven van het aantal mensen dat op een bepaald ogenblik in het stadium zit van wanbetaling bij de distributienetbeheerder.

Zo zijn er eind 2010 in Vlaanderen meer dan 40.000 actieve budgetmeters elektriciteit en ongeveer 19.000 actieve budgetmeters gas. Actief wil zeggen dat ze ingeschakeld zijn. Men kan bij een budgetmeter de budgetfunctie uitzetten, bijvoorbeeld als er nieuwe bewoners in een appartement of huis komen waar voordien een budgetmeter was. Het verschil tussen actieve en geplaatste budgetmeters is redelijk groot. Er zijn namelijk meer dan 80.000 geïnstalleerde budgetmeters voor elektriciteit in Vlaanderen.

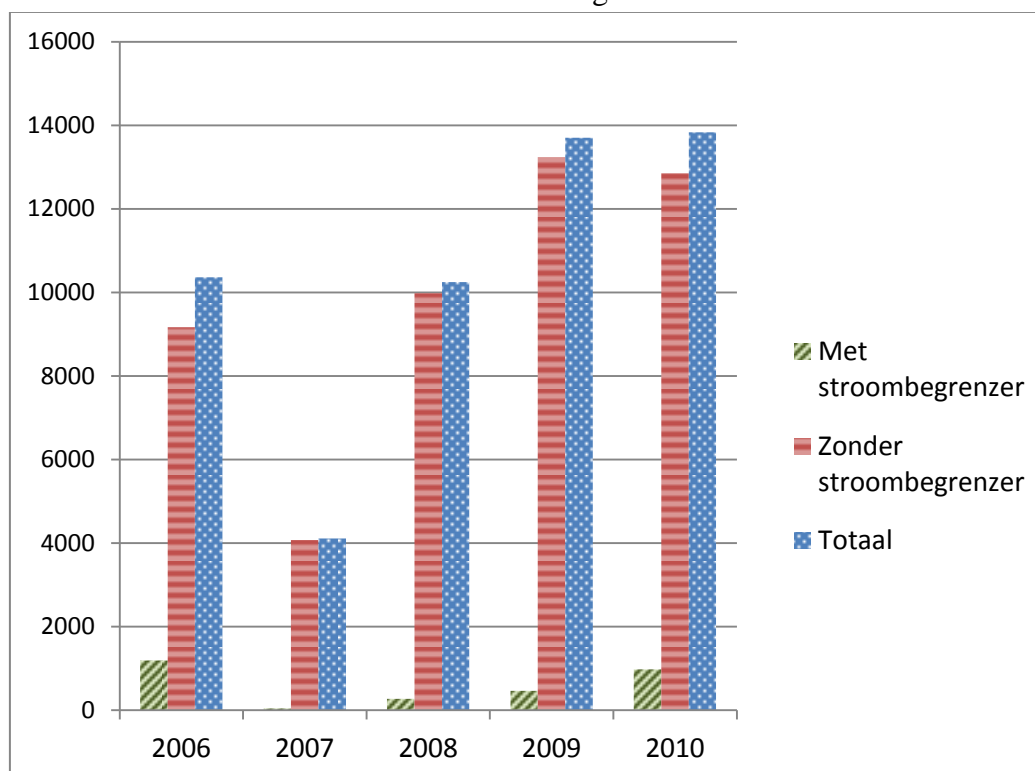


Figuur 15: Aantal actieve budgetmeters voor elektriciteit op 31 december in Vlaanderen
Bron: VREG, Statistieken met betrekking tot huishoudelijke afnemers

Een andere functie die bij een budgetmeter kan worden uitgeschakeld, is de stroombegrenzer die in Vlaanderen standaard is ingebouwd in de budgetmeters voor elektriciteit. Bij een kwart van de actieve budgetmeters is deze begrenzer uitgeschakeld, waardoor deze gezinnen enkel elektriciteit kunnen verbruiken wanneer de kaart opgeladen is. Het gaat dan om naakte budgetmeters. Daarnaast zijn er dit jaar ook gegevens over het aantal geïnstalleerde budgetmeters die van bij het begin 'naakt' zijn,

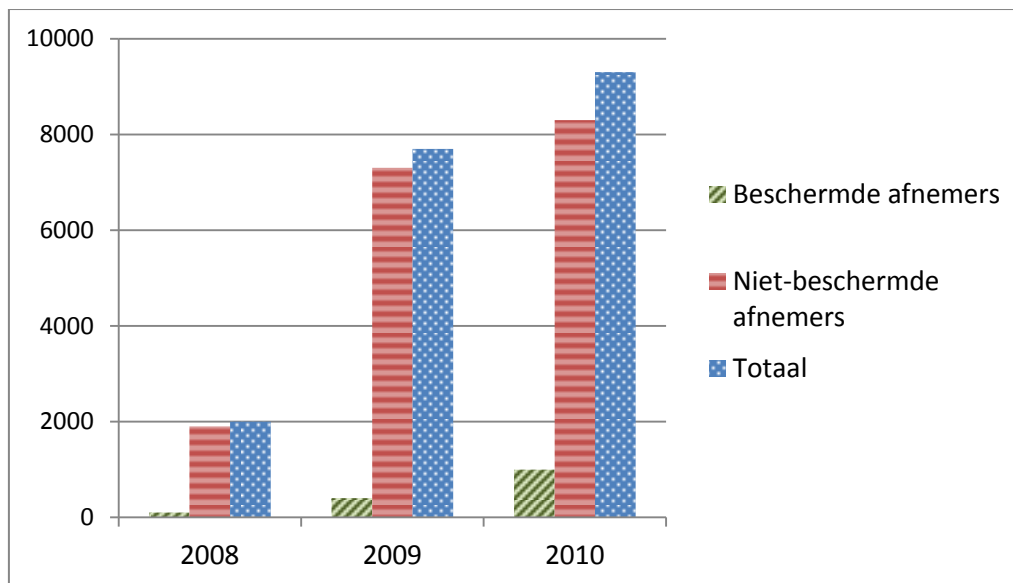
vaak als alternatief voor afsluiting. In 2010 waren dit er in Vlaanderen 2.085. Bij gas is een ‘begrenzer’ technisch niet mogelijk. Daarom werd voor de winterperiode 2010-2011 de minimale levering aardgas in het leven geroepen: gezinnen die hun kaart niet kunnen opladen, kunnen aan het OCMW herlaadkaarten vragen, waarbij het centrum overgaat tot een sociaal onderzoek om de noodzaak te analyseren. Er blijken slechts 287 gezinnen gebruik van gemaakt te hebben, amper 1,5% van de gezinnen met een actieve budgetmeter voor gas.

Voor Wallonië kennen we het aantal geplaatste budgetmeters per jaar, opgedeeld in met of zonder stroombegrenzer en voor al dan niet beschermde klanten. Zo ziet men dat voor elektriciteit (Figuur 16) er de laatste twee jaren ongeveer 28.000 budgetmeters zijn bijgekomen, waarvan slechts 5% voor beschermde klanten en met een stroombegrenzer. De lagere cijfers in 2007 komen overeen met het jaar waarin de liberalisering in werking trad in Wallonië; daarbij werden bestaande schulden kwijtgescholden. Het niveau van 2006 werd echter ingehaald.



Figuur 16: Aantal budgetmeters voor elektriciteit in Wallonië geplaatst in 2006-2010
Bron: CWaPE 2011

Voor gas worden de gegevens in Figuur 17 gegeven. Ook hier ziet men dat de overgrote meerderheid voor niet-beschermde afnemers geplaatst wordt (slechts 8% beschermde afnemers). Voor de eerste groep bestaat er geen minimale levering, terwijl de beschermde klanten, zoals nu ook in Vlaanderen, oplaadbeurten kunnen vragen in de winter. Het aantal aanvragen voor minimale levering aardgas ging van 2 in 2008 naar 262 in 2010.



Figuur 17: Aantal budgetmeters voor gas in Wallonië geplaatst in 2008-2010
Bron: CWaPE 2011

Dit type indicator kan een eerste idee geven van de problematiek, maar er moet omzichtig mee worden omgesprongen. Niet alleen laat hij niet toe om:

- (1) Huishoudens te identificeren die aan zelfbeperking doen of zich al wel in een situatie van energiearmoede bevinden maar nog geen schulden hebben bij de energieleverancier; daardoor ontstaat er onderschatting van de problematiek.
- (2) De echte gevallen van problemen bij het betalen van de energiefacturen te onderscheiden van bepaalde mistoestanden (plaatsing van een budgetmeter wegens het niet betalen van een factuur met een lagere waarde dan de plaatsingskost van de meter, na een problematische verhuis, bij fouten of niet-betaling van een betwiste factuur) (CWaPE 2011).

Voorts:

- (3) Kan een budgetmeter enkel op individuele meters worden geplaatst. Hij is dus niet bruikbaar in gebouwen met privé-flats met een centrale stookplaats en/of sanitair warm water.
- (4) Houdt hij geen rekening met de tijdelijke of definitieve afsluitingen van de energielevering.
- (5) Geeft hij geen enkele indicatie over de manieren waarop de consumenten die geconfronteerd worden met beperkte toegang tot gas of elektriciteit hun energievoorziening zullen aanpassen, bijvoorbeeld door het installeren van een andere energiebron.
- (6) Bestaat hij uiteraard enkel voor de aardgas- en elektriciteitsconsumenten in het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest.

3.1.6 Stroombegrenzers

In Brussel bestaat er inderdaad geen budgetmeter, maar wordt er voor elektriciteit gewerkt met een stroombegrenzer.⁵⁵

De huidige situatie van stroombegrenzers in Brussel is dat er eind 2010 ongeveer 15.000 actief waren, wat een toename is met ongeveer 15% sinds eind 2009. Hiervan zijn er ongeveer 3400 die bij de DNB zitten, en de rest wordt door leveranciers beleverd mét stroombegrenzer.

3.1.7 Afsluiten

De procedures van de sociale openbaardienstverplichtingen hebben als doel om te voorkomen dat mensen worden afgesloten. In beperkte mate gebeurt dat nog; onder meer omdat ze weigeren om budgetmeters te laten plaatsen, geen afbetalingsplan willen afsluiten of dit plan niet naleven. Daarvoor bestaan verschillende redenen. De plaatsing van een budgetmeter kan worden afgewezen door het niet kunnen of willen betalen van de extra kost die er voor de gebruikers in Wallonië mee gepaard gaat (€100), of omdat de budgetmeter als een sanctie wordt aangevoeld; zeker wanneer de klant in kwestie toch nog een afbetalingsplan heeft afgesproken of als de laatste meerderheid nog betwist wordt. In vele gevallen blijkt het moeilijk om contact te krijgen met de afnemer in kwestie. Netbeheerders zien het (meestal tijdelijk) afsluiten van toegangspunten als de ultieme manier om contact te krijgen met de klant en zijn problemen aan te pakken.

In 2009 werden in Vlaanderen 923 toegangspunten tijdelijk afgesloten voor elektriciteit; in 2008 lag dit cijfer met 1.429 nog 35% hoger. De daling zou te danken zijn aan een betere werking van de Lokale Adviescommissies (LAC). Deze daling zette zich echter niet voort in 2010, toen 1.857 toegangspunten elektriciteit werden afgesloten na beslissing van de LAC, voornamelijk voor weigering of niet-naleving van een afbetalingsplan. De toestand eind 2010 is dat 6.573 toegangspunten zijn afgesloten. Er wordt daarbij steeds over toegangspunten gesproken, omdat een groot deel ervan over situaties van leegstand gaat, waardoor er geen gezin wordt afgesloten.

Voor gas werd er in 2010 een daling van 9% vastgesteld wat betreft afsluitingen na beslissing van de LAC, nl. 2.836 versus 3.122. Deze daling wordt voornamelijk toegeschreven aan het gebruik van de budgetmeter, waardoor toenemende schuldenlast wordt tegengegaan (VREG 2011).

In Wallonië stijgt sinds de liberalisering van de energiemarkt het aantal tijdelijke afsluitingen (elektriciteit) voor het weigeren van het plaatsen van een budgetmeter fors; waaronder echter ook gevallen van leegstand kunnen voorkomen. Deze trend zet zich voort in 2010, met een stijging van 11% (van 5.700 naar 6.300 afsluitingen). 41% van

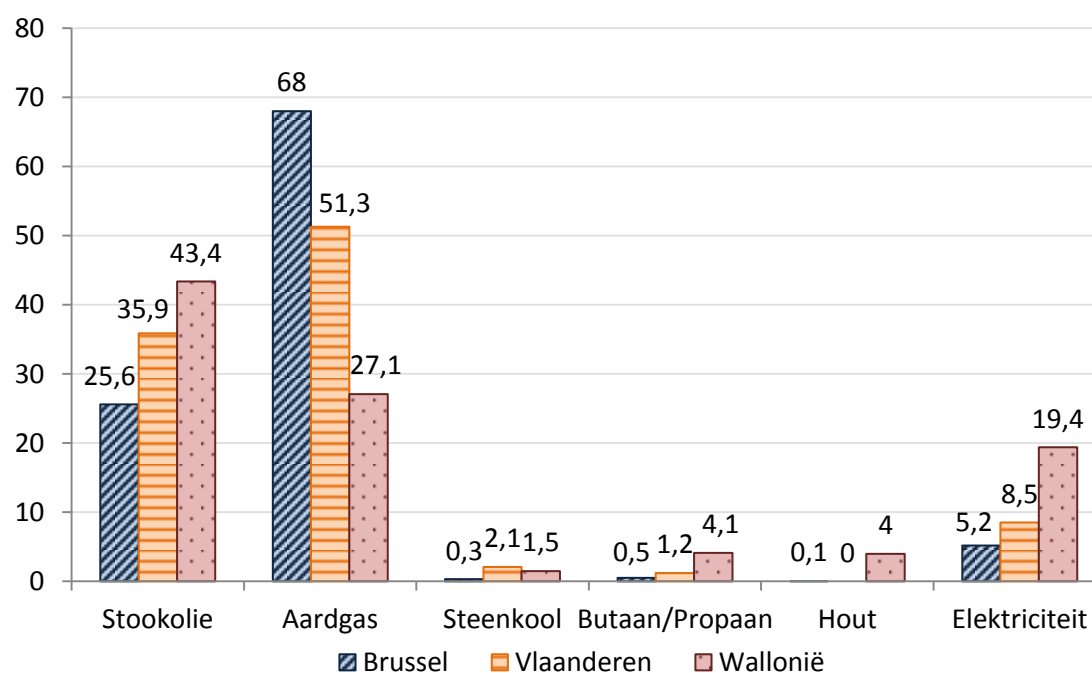
⁵⁵ Ook in Vlaanderen zijn er soms stroombegrenzers zonder budgetmeters, wanneer het technisch niet mogelijk is om een budgetmeter te plaatsen. Dit waren er 2.709 eind 2010.

deze afsluitingen vonden in de winterperiode plaats, wanneer afsluiten niet toegelaten is. Ook voor gas zijn er afsluitingen voor weigering van de budgetmeter en zet een stijging zich door: in 2010 waren er, met 3.400 afgesloten toegangspunten (waaronder 27% in de winterperiode), 17% meer afsluitingen dan in 2009 (CWAPE 2011).

In Brussel vonden voor elektriciteit in 2009 ongeveer 700 afsluitingen plaats na beslissing van de vrederechter; voor gas waren er dat 540. Het aantal effectieve afsluitingen ligt laag vergeleken met het aantal aanvragen tot afsluiting dat wordt ingediend. Voor elektriciteit waren er 7.755 aanvragen en slechts 699 afsluitingen. Vaak gaat de beslissing van de vrederechter naar een aanpassing van het afbetalingsplan, of een verandering van leverancier door de afnemer.

3.1.8 Centrale verwarming

De meeste van deze gegevens verwijzen naar de gas- en elektriciteitsmarkt. Dit is nuttig, maar daardoor verdwijnt een voorname energiedrager voor warmte in Belgische gezinnen uit het beeld, namelijk stookolie. Gezien het marktaandeel, zeker in Wallonië, is mazoet evenwel een belangrijk onderdeel van de totale energiefactuur.



Figuur 18: Percentage woningen met energiedrager x als hoofdverwarming (2008)
 Bron: Aernouts, Jaspers & Vangeel 2010 voor Vlaanderen, ICEDD 2010 voor Wallonië, BIM 2010 voor Brussel

Hoewel de percentages van gezinnen die zich met steenkool, butaan of hout verwarmen vrij laag liggen, gaat het in de praktijk om tienduizenden gezinnen. Zo komen de 2,1% gezinnen in Vlaanderen die zich met steenkool verwarmen, overeen met 54.000 gezinnen. Belangrijk met het oog op analyse en op evaluatie is de wetenschap dat de sociale openbaardienstverplichtingen voor gas en elektriciteit aan deze mensen

voorbijgaan. De voorbije jaren zijn voor hen wel maatregelen genomen, zoals de introductie van het Sociaal Verwarmingsfonds (voor stookolie en verwante producten) en de ‘forfaitaire vermindering voor verwarming’ (deze laatste bestaat vandaag niet meer). Vandaag zijn er echter geen cijfers beschikbaar over het aantal gezinnen dat omwille van financiële redenen hun stookolietank niet kunnen laten vullen en daardoor teruggrijpen naar alternatieve, maar vaak duurdere en/of gevaarlijkere, verwarmingstoestellen (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting 2009). Opvallend is ook het nog altijd hoge aantal gezinnen in de drie gewesten dat zich met elektriciteit verwarmt, waarbij Wallonië⁵⁶ een (negatieve) uitschieter is.

3.1.9 Verborgene energiearmoede

Naast de zichtbare cijfers over budgetmeters, afsluitingen en droppen door commerciële leveranciers, is er ook nog een kant van energiearmoede in België die niet in de statistieken opduikt. Gezinnen met een budgetmeter die onvoldoende middelen hebben, beperken – al dan niet gedwongen – hun verbruik en kunnen daardoor de facto hun woning onvoldoende verwarmen. In een aantal gevallen hebben gezinnen ook een naakte budgetmeter waardoor ze de minimumlevering van 10A niet kunnen krijgen. Het gaat dan om de niet-beschermde afnemer in wanbetaling in Wallonië; of een Vlaamse klant met budgetmeter die bij de DNB te lang heeft nagelaten zijn/haar kaart op te laden. Vaak schamen ze zich voor hun situatie en zijn ze dan ook niet snel geneigd om hulp te zoeken (Boardman 2010). Deze mensen dreigen daardoor ook onder de radar van de hulpverlening te duiken en vormen zo een groep van mensen in verdoken energiearmoede. Wat de gepubliceerde cijfers ook niet laten zien, is de zelfbeperking bij van mensen zonder budgetmeter. Van maatschappelijke assistenten horen we regelmatig hoe ze situaties tegenkomen waarbij mensen volledig de verwarming dichtdraaien of de lichten vaker dan comfortabel doven om toch nog de energierekeningen te kunnen betalen. Ook als iemand zijn stookolietank niet kan vullen, of geen kolen meer kan kopen, komt dat niet in de statistieken terecht.

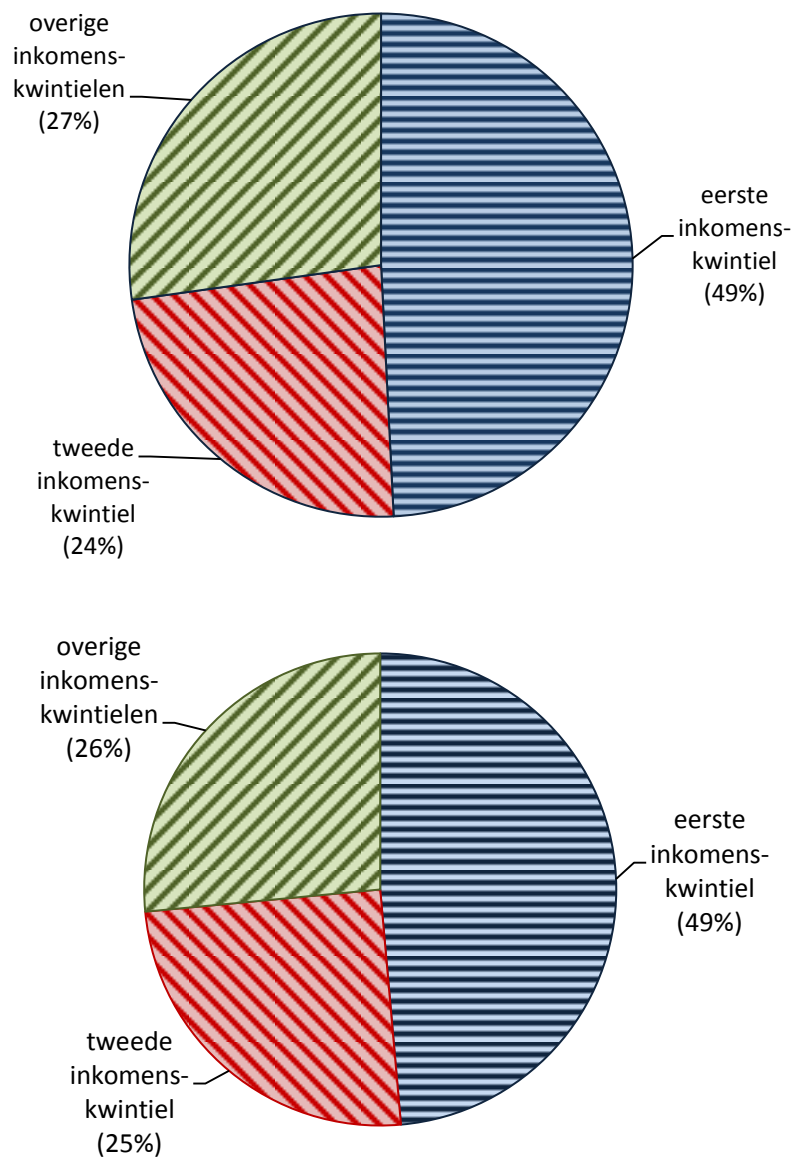
3.2 Wie wordt getroffen door energiearmoede?

In de volgende paragrafen bespreken we de relatie tussen het inkomen en de uitgaven voor energie, de huishoudtypes die moeilijkheden hebben om hun energiefactuur te betalen en het verband tussen het woonstatuut (huurder of eigenaar) en betalingsmoeilijkheden met energierekeningen.

⁵⁶ In de cijfers van Wallonië zit wel een lichte vertekening, aangezien in de betreffende energiebalans geen onderscheid gemaakt wordt tussen hoofdverwarming en bijverwarming

3.2.1 Volgens inkomen

We zagen reeds dat bij een stijgend inkomen de energie-uitgaven in verhouding niet evenredig toenemen, waardoor bij de hogere inkomens de energiefactuur een kleinere hap neemt uit het gezinsbudget. Dit beeld, en de gevolgen ervan, wordt bevestigd wanneer we kijken naar de verdeling van de gezinnen die aangeven dat ze, om financiële redenen, problemen hebben om hun woning te verwarmen, of van de personen die het moeilijk hebben om hun energierekeningen te betalen. In beide gevallen bevindt bijna de helft (respectievelijk 49,2 en 48,6%) van de gezinnen zich in het eerste inkomenskwaartil, wat overeenkomt met de 20% laagste inkomens. Wanneer we ook het tweede inkomenskwaartil erbij nemen, vatten we ongeveer drie vierden (72,8% en 73,5%) van de gezinnen die worden getroffen.



Figuur 19: Relatieve aandelen van inkomenskwintielen van mensen die aangeven moeite te hebben, om financiële redenen, om de woning te verwarmen (boven) en die moeite hebben met het betalen van energierekeningen (onder)

Bron: SILC (2008)

3.2.2 Volgens huishoudtype

Een laag inkomen is onmiskenbaar een belangrijke oorzaak van energiearmoede. Samen met een aantal vaste kosten is het dan ook logisch dat de belangrijkste huishoudtypes die problemen hebben om hun woning te verwarmen ook alleenstaanden en éénoudergezinnen zijn.

Huishoudtype	Moeilijkheden om de woning voldoende te verwarmen	Betalingsproblemen met nutsrekeningen
Eénpersoonshuishouden	8,73%	5,49%
2 volwassenen, beide < 65 jaar	3,07%	3,47%
2 volwassenen, minstens 1 ouder dan 65 jaar	3,14%	0,37%
Andere huishoudens zonder afhankelijke kinderen	4,91%	2,53%
Eénoudergezinnen	14,74%	22,38%
2 volw, 1 kind	4,35%	5,82%
2 volw, 2 kinderen	2,55%	5,28%
2 volw, met 3 of meer kinderen	4,98%	9,27%

Tabel 8: Financieel moeite hebben om het huis te verwarmen en energiefacturen te betalen naar huishoudtype (België, 2009)
Bron: SILC 2009

3.2.3 Volgens woonstatuut

Energiearmoede treft ook relatief vaker huurders dan eigenaars.

	Sociale huurder	Private huurder	Eigenaar
Problemen om woning te verwarmen	9,13%	10,66%	3,3%
Problemen om energiefactuur te betalen	15,6%	12,24%	3,58%

Tabel 9: Financieel moeite hebben om het huis te verwarmen of energiefacturen te betalen, naar huisvestingssituatie (België, 2009)
Bron: SILC 2009

Energiearmoede komt in verhouding drie tot vier keer vaker voor bij huurders dan bij eigenaars. Ongeveer 10% van de huurders heeft problemen om de woning te verwarmen, tegen iets meer dan 3% bij eigenaars. Wat betreft het betalen van de nutsrekeningen zijn de verschillen nog groter. Een van de redenen voor deze verschillen is het zwakkere socio-economische profiel van de huurder in de residuele huursector en de sociale huursector in vergelijking met de eigenaar. In het algemeen zijn de woningen in de huursector ook minder energie-efficiënt (zie 1.2.2).

3.3 Synthese

Omdat er nog geen duidelijke en welomschreven definitie bestaat van wat er wordt verstaan onder 'energiearmoede', is het niet verwonderlijk dat er op dit moment slechts weinig gegevens beschikbaar zijn om het fenomeen te kwantificeren of zelfs gewoon om maar een idee te geven van de omvang van de problematiek. De gegevens

die wél beschikbaar zijn, zijn helaas nog niet van hetzelfde niveau als de gegevens die werden verzameld in het Verenigd Koninkrijk.⁵⁷

Enkel een grondige kruising van alle gegevens kan het nodige licht werpen op de kwestie, vooral wat betreft de evolutie van de personen die genieten van het sociaal tarief. Het essentiële probleem blijft dat de verschillende statistische databanken niet geharmoniseerd zijn; we verwijzen daarbij naar de verschillende doelstellingen en verplichtingen wat betreft informatieverstrekking.

Er werd een aanvraag ingediend bij de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid om een dergelijke kruising van de gegevens uit te voeren, in een poging om de sociaal-economische situatie te analyseren van personen die al dan niet recht hebben op het federale sociaal tarief en personen die in een situatie van wanbetaling zitten, om zo inzicht te verwerven in de verdeling van de verschillende statuten op basis waarvan personen recht krijgen op dit sociale tarief. De lengte van de procedure, met name in verband met de voorzorgen met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zorgt ervoor dat de vraag nog altijd geen resultaat heeft gehad en moet worden geherformuleerd.

Bovendien zal een kruising van de gegevens van nationale databanken ongetwijfeld ook stuiten op het probleem van de erkenning van het statuut van beschermd klant op federaal of regionaal niveau. De federale databanken kunnen inderdaad de beschermde klanten in federale zin onderscheiden van de anderen, maar kunnen helaas geen verschil maken tussen een niet-beschermde klant in federale zin en een beschermd klant in regionale zin (Brussels of Waals).

Het lijkt er dus op dat een enquête die zich meer op het terrein focust meer dan noodzakelijk is om bepaalde gegevens te verzamelen die zelfs niet beschikbaar zullen zijn wanneer de kruising van de databanken van de Kruispuntbank doorgaat.

Toch lijkt dit kwantitatieve werk essentieel voor een beter inzicht in de problematiek van energiearmoede in België. Hiervan zal dan ook verder werk worden gemaakt in de loop van de volgende twee jaren.

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld de gegevens die beschikbaar zijn op <http://www.poverty.org.uk/80/index.shtml?2>, laatst geraadpleegd op 04/12/2011

Deel II. Analyse en evaluatie van maatregelen in België

Na de voorstelling van de problematiek komen we in dit tweede luik toe aan de evaluatie van de maatregelen in de strijd tegen de energiearmoede. In het eerste hoofdstuk komt de keuze van evaluatiemethode aan bod, evenals de organisatie van de rapportering van deze evaluatie. Daarna volgt een inventarisatie van de bestaande maatregelen en gaan we over tot de analyse en evaluatie. De gedetailleerde individuele evaluatiefiches houden we in bijlage, hier groeperen we onze bemerkingen per type maatregel. Een reeks algemene opmerkingen zullen hoofdstuk 5 afsluiten. Daarop voortbouwend en terugkoppelend naar wat in het eerste deel aan conceptuele en beschrijvende informatie werd verzameld, tekenen we een aantal sporen uit die aanleiding kunnen zijn voor aanbevelingen.

Hoofdstuk 4. Inleiding tot de analyse en de evaluatie

4.1 Methodologie

Na een korte herneming van wat we precies verstaan onder ‘evaluatie’ en wat die impliceert, zullen we ons buigen over de verschillende methodologische benaderingen om uit te zoeken welke het best kan worden toegepast op de problematiek van energiearmoede in België.

4.1.1 Een beetje semantiek

We raken tegenwoordig steeds meer vertrouwd met de term ‘evaluatie’. Een toenemend aantal mensen wordt inderdaad op een of ander moment geconfronteerd met een evaluatie op het werk of bij het zoeken naar een baan, of heeft horen spreken over evaluatie in het kader van diverse financieringsprogramma's (Europees, nationaal, regionaal). Evaluatie lijkt een beheersinstrument te zijn geworden waar we niet meer om heen kunnen en dat in alle mogelijke vormen en om de meest uiteenlopende redenen wordt gebruikt.

Het is interessant om van bij het begin mee te geven dat de evaluatie tegelijk een subjectieve dimensie (de veronderstelde waarde) en een objectieve dimensie (de reële waarde) omvat. Het is dus een illusie om te denken dat de evaluatie een koel en methodisch, onpartijdig en onvermijdelijk wetenschappelijk instrument is. Het is daarentegen een duidelijk politiek proces, met name in de manier waarop het wordt geïntegreerd in het beheer of in de voorgenomen doelstellingen.

4.1.2 Korte historiek

Doorheen de geschiedenis is evaluatie geëvolueerd van een experimentele en rationele aanpak naar een systemische en pluralistische benadering, ook wel evaluatie van de vierde generatie genoemd. In dit laatste geval, is "*de evaluator een speler die onderhandelt tussen de diverse waarheden van de verschillende belangengroepen*" (Boukedal 1997:125). De realiteit wordt een constructie gebaseerd op het onderhandelingsproces; de benadering wordt gedragen door een systemische en pluralistische visie op de problematiek.

4.1.3 Keuze van de methodologische benadering

De thematiek van de energiearmoede is overduidelijk sociaal en ethisch van aard. Hij heeft met name betrekking op concepten zoals comfort en menselijke waardigheid, wat onvermijdelijk leidt tot het definiëren van elementaire behoeften en het afbakenen van de situaties die in een samenleving al dan niet als aanvaardbaar worden beschouwd. Het gaat hier bovendien om een complex en multidimensioneel onderwerp. De belangrijkste factoren die werden aangeduid als oorzaken van energiearmoede zijn tegelijk onvoldoende inkomsten,⁵⁸ een woning van slechte kwaliteit – met name op het gebied van energie-efficiëntie⁵⁹ – en socio-culturele elementen; dit alles in een globale context van stijgende energieprijzen⁶⁰ en van een samenleving die steeds meer informatie genereert en een steeds beter beheer daarvan vereist. Tot slot vertegenwoordigen de betrokken spelers – leveranciers, regulatoren, DNB, verenigingen waar armen het woord nemen, OCMW's, politieke vertegenwoordigers – een brede waaier aan belangengroepen met specifieke doelstellingen, prioriteiten en beperkingen.

De methodologische benadering die in dit werk wordt gehanteerd, volgt natuurlijkerwijze de evaluaties van het type 'vierde generatie' die zoveel mogelijk rekening trachten te houden met de verschillende uitdagingen en visies, om daaruit consensusvoorstellen af te leiden en na te gaan waar de geanalyseerde beleidslijnen conflicteren. Het gaat dus tegelijk om een systemische benadering – we trachten alle interacties en de rol van de verschillende betrokken spelers te begrijpen – en een pluralistische benadering – elke actor heeft een eigen visie op de kwestie (Boukedal 1997:125).

De belangrijkste inzet van de evaluatie zijn de onderhandelingen tussen de verschillende betrokken partijen; dit om tot zoveel mogelijk vaststellingen en verbetertrajecten te komen die door iedereen worden gedeeld of op z'n minst worden genuanceerd door de adviezen van de protagonisten. Vanuit deze optiek bestond een eerste stap van het project erin om een reeks Belgische spelers op te sporen die als essentieel worden

⁵⁸ Het is een economisch domein met eveneens een sociale dimensie, zoals de moeilijkheden op de arbeidsmarkt en het gebrek aan opleiding.

⁵⁹ Huisvesting en stedenbouwkundig beleid, het sociaal luik gelinkt aan gezondheid en huur, milieu en energie beleid, economische dimensie wat betreft de financiering van de werken.

⁶⁰ Met name conflicten, aardoliepiek, klimaatverandering, ontwikkeling van de opkomende landen..

beschouwd voor de implementatie en opvolging van het huidige beleid met betrekking tot energiearmoede (zie lijst van interviews in bijlage A, Appendix I), om te weten te komen wat hun positie en algemene indruk is inzake het huidige beleid rond energiearmoede. De tweede stap bestond erin om een ruim begeleidingscomité samen te stellen (zie lijst van leden in bijlage C, Appendix I) die de reflectie rond de evaluatie kon voeden, de verzamelde informatie kon aanvullen en die vooral het werk van het onderzoeksteam kritisch onder de loep kon nemen en becommentariëren. Dit wil echter geenszins zeggen dat zij onze studie volledig onderschrijven. Alle inhoud is een neerslag van onze eigen opvattingen en interpretaties.

4.1.4 Wat is een evaluatie van een openbaar beleid?

Er bestaan talloze definities van het concept evaluatie en sommige daarvan hebben specifiek betrekking op analyses van beleidsprogramma's en maatregelen, wat ons bijzonder interesseert in het kader van dit project. Bij wijze van voorbeeld vermelden we hier twee definities waaruit we enkele kernelementen destilleren.

*Evaluatie is een activiteit die bestaat in het **verzamelen, analyseren en interpreteren** van informatie met het oog op de implementatie en impact van maatregelen voor het **veranderen** van een sociale situatie, alsook de voorbereiding van nieuwe maatregelen. (Conseil Scientifique de l'Evaluation, in Boukedal 1997:121)*

*Een programma-evaluatie kan worden gedefinieerd als een min of meer complexe, systematische operatie die bestaat in het **verzamelen, opnemen en analyseren van informatie**, op basis waarvan in een eerste fase **waardeoordelen** worden gevormd over de kwaliteit van het geëvalueerde programma en, in een tweede fase, **beslissingen worden genomen** in overeenstemming met deze oordelen. (Plante, in Arnaud & Boudeville 2004:10)*

4.1.5 Stappen in de evaluatie

Er bestaat geen expliciete en aanpasbare methodologie om een dergelijke evaluatie uit te voeren. Het is in feite zo dat “*de evaluatie berust op kwantificeringsprocedures die approximatief van aard zijn en bovendien worden toegepast op fenomenen die moeilijk af te bakenen zijn*” (Boukedal 1997:120). In onze studie gaat het echter ook over kwalitatieve inschattingen. Toch kunnen we uit de bovengenoemde elementen een logische benadering in vier stappen afleiden voor de uitvoering van een evaluatie van politieke maatregelen (Boukedal 1997):

- (1) Het **verzamelen** van informatie van alle mogelijke aard aan de hand waarvan het te evalueren systeem kan worden geïdentificeerd.
- (2) Het **meten** (poging om kwantitatieve en/of kwalitatieve indicatoren te definiëren) en analyseren van de impact.

- (3) Het **aftoetsen** van deze resultaten aan de verwachtingen/doelstellingen van de geïmplementeerde beleidsmaatregel.
- (4) Het **verklaren**, interpreteren van de resultaten om eventuele voorstellen tot verbetering te formuleren.

Gezien de complexiteit van het systeem dat we willen evalueren, was de eerste fase van het grootste belang. We ondernamen een uitvoerige literatuurstudie, voerden verkennende gesprekken en stelden een logisch schema op waarin een groot aantal kern-elementen met betrekking tot energiearmoede werden opgenomen. Voor de volgende twee stappen werden evaluatiefiches uitgewerkt (zie 4.2) die konden worden ingevuld met de gegevens die werden verzameld aan de hand van de net genoemde methodes. Met deze analyse trachtten we een confrontatie te bereiken tussen de resultaten en de verschillende verwachtingen van de betrokkenen, wat zou moeten uitmonden in het formuleren van talrijke aanbevelingen.

4.2 Hoe organiseren we de rapportering van de evaluatie?

We kunnen deze evaluatie van de Belgische beleidslijnen ter bestrijding van energiearmoede op verschillende manieren beoordelen. Het lijkt ons nuttig om in de eerste plaats te focussen op *efficiëntie* (namelijk de verhouding tussen gemaakte kosten en resultaten) en *effectiviteit* (de uiteindelijke resultaten in verhouding tot de vooropgestelde doelen). Bij deze effectiviteit stelt zich de vraag of de betrokken maatregel specifiek het doelpubliek beoogt, met name de huishoudens in energiearmoede, of – als het om een niet-specifieke maatregel gaat – houdt hij rekening met de problematiek van de energiearmoede? De effectiviteit van een maatregel is moeilijk te bepalen omdat ze naargelang van de gevolgde visie op radicaal verschillende manieren kan worden benaderd.

Men zou willen te weten komen:

- Welk percentage van de huishoudens in energiearmoede werkelijk kan genieten van de maatregel?
- Stelt de maatregel huishoudens werkelijk in staat om uit de energiearmoede te raken? En zo ja, gaat het om een oplossing op korte dan wel op lange termijn?
- Of de maatregel al dan niet (te) duur is (voor wie?) voor het bereiken van een bepaald resultaat (welk?)?

Omdat energiearmoede nauw verband houdt met een aantal ecologische en stedenbouwkundige bekommernissen, moet het onderzoeksveld worden uitgebreid naar de maatregelen die deze toestand van energiearmoede kunnen beïnvloeden, met name door te kijken naar de maatregelen die de energie-efficiëntie van woningen en toestellen kunnen verbeteren. Het is evenwel duidelijk dat onze analyse al snel onwerkbaar zou worden door het enorme aantal maatregelen dat dan in detail zou moeten worden geanalyseerd. Bijgevolg wordt het accent hoofdzakelijk gelegd op de analyse van

maatregelen van sociale aard; terwijl de maatregelen die eerder betrekking hebben op rationeel energiegebruik (REG), hernieuwbare energiebronnen (HE) en, meer algemeen, op renovatie van woningen, meer globaal worden behandeld door er de gemeenschappelijke kernelementen uit te destilleren die verband houden met de strijd tegen energiearmoede.

De eerste stap in de evaluatie is een kort overzicht van de geïnventariseerde maatregelen. De maatregelen van sociale aard werden onderworpen aan een gedetailleerde analyse (zie bijlage) waarvoor gebruik werd gemaakt van een evaluatiefiche waarin de belangrijkste kenmerken van de maatregel werden vermeld en waarin een reeks sleutelvragen ons de antwoorden moeten leveren om de maatregelen te evalueren; dat gebeurt in een overzichtstabel met meerdere criteria (Tabel 10). Op die manier kunnen de maatregelen in een tweede stap onderling worden vergeleken.

Evaluatiefiche

Omschrijving

- Korte samenvatting
- Doelstelling
- Doelpubliek
- Algemene werking
- Middelen (financieel, personeel)
- Financiering
- Belastingaanslag
- Verzamelde en verdeelde middelen
- Kosten

Kernvragen

- Sluit de doelgroep aan bij de notie van energiearmoede?
- Welk publiek wordt werkelijk bereikt?
- Garandeert de maatregel toegang tot energie of voorkoming van afsluiting?
- Laat de maatregel toe te consumeren volgens basisbehoeften?
- Wordt het recht van de klant om de leverancier te kiezen gerespecteerd door de maatregel?
- Wat zijn de gevolgen van de maatregel
 - Voor de klant
 - Voor de leverancier
 - Voor de DNB
 - Voor de samenleving
 - Andere
- Biedt de maatregel een oplossing op korte termijn / middellange termijn / lange termijn (kan ze een terugval in energiearmoede voorkomen)?
- Zijn er praktische problemen bij de uitvoering (andere dan deze verwant aan de doelgroep)?
- In geval van wanbeheer van energieconsumptie, laat de maatregel toe het publiek te sensibiliseren en de situatie te verbeteren?

CRITERIUM	EVALUATIE	OPMERKING
<i>Coherentie</i> intern extern t.o.v. behoeften		
<i>Realisatie van de doelstellingen</i>		
<i>Effectiviteit</i>		
<i>Efficiëntie</i>		
<i>Impact</i> klant leverancier DNB gemeenschap andere		
<i>Pertinentie</i>		

Tabel 10: Evaluatiematrix

Verklaring van de criteria

Coherentie (betekenis en implementatie): Zijn de verschillende doelstellingen onderling coherent? Zijn de ingezette juridische, menselijke en financiële middelen aangepast aan deze doelstellingen? De interne coherentie heeft betrekking op alle energiematregelen van sociale aard; de externe coherentie refereert aan de doelstellingen van aanverwante beleidsdomeinen (bijv. strijd tegen de klimaatopwarming) en de coherentie ten opzichte van de behoeften wordt beoordeeld in functie van onze definitie van energiearmoede.

Realisatie van de doelstellingen: In welke mate sluiten de vastgestelde evoluties in de sociale realiteit aan bij de doelstellingen van het beleid?

Effectiviteit: In welke mate zijn de effecten van het beleid in overeenstemming met deze doelstellingen?

Efficiëntie: Werden de door het beleid ingezette financiële middelen goed gebruikt? Staan de resultaten van het beleid in verhouding tot de uitgaven?

Impact: Wat zijn de algemene gevolgen van het beleid voor de samenleving? Zijn deze gevolgen gunstig?

Pertinentie: Een beleid kan algemeen genomen worden gerechtvaardigd door het identificeren van een 'maatschappelijk probleem' waarvoor de overheid meent een oplossing te moeten bieden. Een beleid zal pertinent zijn als de expliciete doelstellingen ervan afgestemd zijn op de aard van het/de proble(m)(en) die het wil aanpakken of oplossen (La documentation Française 2004).

Om dit hoofdstuk niet onnodig zwaar te maken, zullen enkel de belangrijkste vaststellingen op een synthetische manier worden besproken. Wie geïnteresseerd is in de volledige analyse, kan in bijlage de gedetailleerde evaluatiefiches raadplegen.

Hoofdstuk 5. Analyse en evaluatie

Als federale staat heeft België verschillende beleidsniveaus die bevoegd zijn voor sociale aangelegenheden. Bovendien werden de essentiële bevoegdheden inzake milieu, energie en huisvesting overgeheveld naar de drie gewesten. Het is dus logisch dat we maatregelen inzake de problematiek van de energiearmoede zowel op het federale als op het regionale niveau aantreffen, vaak met een lokale implementatie ervan (via de OCMW's).

Het plaatje wordt nog ingewikkelder omdat de geïnventariseerde sociale steunmaatregelen verschillen naargelang van de energievectoren die het huishouden gebruikt. In sommige gevallen, zoals steenkool of hout, is er geen enkele sociale steun voorzien, terwijl met name steenkool in verhouding vaker wordt gebruikt in de huishoudens met een laag inkomen dan in de andere (Dumortier e.a. 2006:8).

De beschikbare steunmaatregelen voor aardgas, elektriciteit en stookolie verschillen niet enkel in de niveaus en de manieren waarop ze worden gefinancierd en beheerd – in de eerste twee gevallen gaat het om een fonds beheerd door de CREG en in het laatste geval om een privéfonds – maar ook in de definitie van de rechthebbenden en de wijze van toekenning.

Voordat we de maatregelen kunnen evalueren, moeten we ze eerst inventariseren. Daartoe beschreven we de belangrijkste maatregelen van sociale, ecologische en stedenbouwkundige aard die nauw verband houden met energiearmoede.

5.1 Inventaris van de maatregelen met betrekking tot energiearmoede

In deze inventaris behandelen we achtereenvolgens de impact van de maatregelen op de prijs van de energie, op de toegang (toegankelijkheid), en op het verbruik en we besluiten met een paragraafje voor die maatregelen die moeilijker te klasseren zijn.

5.1.1 Sociale maatregelen die een impact hebben op de prijs van de energie

- Sociale tarieven gas-elektriciteit ⁶¹

De sociale tarieven zijn vastgelegd in ministeriële besluiten en beogen systematisch lager te zijn dan gelijk welk commercieel aanbod. Ze worden elke zes maanden berekend door de CREG voor het hele Belgische grondgebied op basis van het laagste leverancierstarief en de laagste transport- en distributiekost. Ze omvatten geen vaste

⁶¹ Evaluatiefiche nr. 1 voor het federale sociaal tarief en nrs. 2 tot 4 voor de regionale sociale tarieven (Vlaams, Waals en Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

termijn. Sinds 2009 genieten beschermde klanten (in de federale betekenis) automatisch van het sociaal tarief. De maatregel kadert in de openbare dienstverplichtingen van de leveranciers en beheerders van distributienetten. De financiering verloopt via een federale bijlage wat betreft elektriciteit en via een toeslag ‘beschermde klanten’ voor aardgas.

Het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben een regionaal mechanisme ingevoerd dat is gebaseerd op het federale sociaal tarief maar met een uitbreiding van de categorieën rechthebbenden. Deze regionale sociale tarieven worden gefinancierd via een verhoging van de distributiekosten van de DNB's.

- Sociaal Verwarmingsfonds (stookolie) ⁶²

Dit fonds wordt gefinancierd via een bijdrage op elke liter stookolie (of vergelijkbare brandstof) die op de Belgische markt wordt verkocht. In de vzw die dit fonds beheert zetelen vertegenwoordigers van de openbare sector en vertegenwoordigers van de aardoliesector. De rechthebbenden zijn personen met een laag inkomen en personen met een schuldoverlast die zelf een aanvraag moeten indienen bij hun OCMW, 60 dagen na de levering, om van de steun te kunnen genieten. Er bestaan drie categorieën, met name: (1) personen die recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming in de verzekering, (2) personen met een beperkt inkomen, en (3) personen in schulden – met specifieke toelatingsvoorwaarden die verschillen van de criteria die worden gehanteerd voor toekenning van het statuut van beschermde klant voor aardgas en elektriciteit. Die steun is forfaitair per liter stookolie die in de winter wordt besteld en is beperkt tot 1500 liter per jaar en per gezin, maar het toegekende bedrag hangt af van de stookolieprijs (hoe hoger de prijs, hoe hoger de bijdrage, mits inachtneming van bepaalde marges). Voor aanverwante brandstoffen (bijvoorbeeld lampolie) is de steun forfaitair en vast, ongeacht het verbruik van het huishouden en de evolutie van de prijzen. Het fonds draagt een beetje bij aan de financiering van de opdracht van de OCMW's door een forfaitaire premie (ongeveer €15) toe te kennen per dossier dat door het OCMW wordt overgemaakt aan het fonds.

- Energiecheque – forfaitaire verwarmingstoelage ⁶³

Toelage van de FOD Economie voor een forfaitair bedrag van €105 per huishouden met een bescheiden inkomen (vroegere categorie 4 van het Sociaal Verwarmingsfonds) op de jaarlijkse factuur van stookolie, lampolie, propaangas in bulk, aardgas of elektriciteit voor verwarming; op voorwaarde dat de betrokkene niet geniet van het sociaal tarief aardgas/elektriciteit of een verwarmingstoelage (stookolie of aanverwanten). Deze maatregel werd niet hernieuwd na 2009 maar werd gezien zijn belang bij de evaluatie van de bestaande maatregelen en zijn recente toepassing toch opgenomen in de analyse.

⁶² Evaluatiefiche nr. 8

⁶³ Evaluatiefiche nr. 9

- Gespreide betaling (stookolie) 

Brandstofhandelaars kunnen op vrijwillige basis en onder bepaalde voorwaarden (met name de ondertekening van een contract) aan hun klanten de mogelijkheid bieden om hun jaarlijkse stookoliebestelling te betalen in 12 maandelijkse afbetalingen. Deze maandelijkse afbetalingen worden berekend op basis van het voorziene jaarlijkse verbruik en kunnen worden aangepast in functie van de prijsschommelingen op de markt. De klant moet voor de levering bovendien een voorschot van minimum 50% van het bedrag van de bestelling betalen. De lijst met leveranciers die deze maatregel steunen, kan worden geraadpleegd op de website van het Sociaal Verwarmingsfonds.




- Brochure energiebesparingen 

Het Sociaal Verwarmingsfonds gaf een brochure uit met een aantal tips om de energiefactuur te beperken. Het fonds verspreidt de brochure via de stookolieleveranciers.

- Gratis hoeveelheid elektriciteit ⁶⁴

In het Vlaamse Gewest ontvangt elk huishouden naargelang van de samenstelling jaarlijks een aantal kWh elektriciteit gratis: 100 kWh per huishouden + 100 kWh extra per gezinslid. Deze niet-specifieke maatregel geldt voor iedereen, dus zowel voor gezinnen in energiearmoede als voor de meer welgestelde huishoudens. De prijs van deze maatregel wordt verdeeld op het niveau van de DNB's, die de kost van deze maatregel doorrekenen in de prijzen voor hun klanten. Een studie van de VREG (2006) toont dat de maatregel zowel de kleine consumenten als de grote huishoudens ten goede komt, maar dat de maatregel boven een bepaald verbruik een negatief effect heeft: hij kost het huishouden meer dan wat het 'gratis' krijgt. Het probleem met energiearmoede is dat het moeilijk is om het energieverbruik van de gezinnen die erdoor worden getroffen samen te brengen in één enkel profiel, vooral wanneer men zich beperkt tot één vector, met name elektriciteit. We kunnen met zekerheid stellen dat gezinnen die met elektriciteit verwarmen in een slecht geïsoleerde woning, hier verliezende partij zijn.

5.1.2 Sociale maatregelen ter bescherming van de toegang tot energie (met name via schuldbeheer en de relaties tussen leverancier en klant)

- Wanbetaling – Budgetmeters en stroombegrenzers ,  en ⁶⁵

Naast de klassieke procedures met herinneringen, ingebrekestellingen en opstellen van een afbetalingsplan, hebben het Vlaamse en het Waalse Gewest gekozen voor het systeem van een budgetmeter elektriciteit (en recenter ook gas) voor klanten die 'in wanbetaling' werden verklaard door hun leverancier. Voor elektriciteit wordt de meter soms gekoppeld aan een stroombegrenzer. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werkt

⁶⁴ Evaluatiefiche nr. 6

⁶⁵ Zie ook 2.4 over de wanbetalingsprocedures in de verschillende gewesten (vanaf p. 55) Evaluatiefiches nrs. 10 tot 12 (Brussels Hoofdstedelijk, Vlaams en Waals Gewest)

enkel met een stroombegrenzer voor elektriciteit. Deze maatregelen willen voorkomen dat klanten helemaal worden afgesloten wanneer ze schulden hebben bij hun leverancier.

In het Vlaamse Gewest voorziet een volledig nieuw initiatief inzake een minimumlevering, met name door het OCMW verschaftte voorafbetaalde kaarten voor huishoudens met een budgetmeter gas die hun kaart niet kunnen herladen in de winter. De maatregel is geïnspireerd op het systeem van het Waalse Gewest en tracht een minimumlevering te voorzien voor gebruikers van een aardgasbudgetmeter.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan de vrederechter beslissen om de beslissing tot afsluiting uit te stellen zodat klanten niet in de winter worden afgesloten. Soms wordt dit uitstel niet toegekend omdat de rechter niet op de hoogte is van deze optie. Deze bescherming tegen afsluitingen in de winter is overgenomen door het Vlaams Gewest (voor alle afnemers) en het Waals Gewest (voor beschermde afnemers), waarbij de gewesten zelf bepalen wanneer de winterperiode begint.

- Sociaal fonds voor aardgas en elektriciteit (🇧🇪)⁶⁶

Dit fonds werd ingesteld bij wet van 4 september 2002 en wordt gefinancierd door een component van de geïnde federale bijdrage op de verkoop van aardgas en elektriciteit in België. Het fonds kent aan de OCMW's een financiering toe voor personeel en een budgettaire enveloppe voor het financieel begeleiden en helpen van huishoudens met een schuldoverlast of die het moeilijk hebben om hun aardgas- of elektriciteitsfactuur te betalen. Het grootste deel van deze steun gaat naar begeleiding en schuldbeheer, waardoor er maar weinig middelen overblijven om preventieve maatregelen op het vlak van energieverbruik te realiseren.⁶⁷

- De akkoorden tussen de regering en de leveranciers, waaronder de VdB-akkoorden (🇧🇪)

In 2004 werd een akkoord gesloten tussen de Minister van consumentenzaken en de energieleverancier, genaamd “de consument in de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt”.⁶⁸ Dit akkoord is sedert 1 maart 2005 van kracht en werd vernieuwd en aangevuld in 2006 en 2008. De bedoeling is om een reeks afspraken te maken aangaande de vigerende handelspraktijken en de relatie tussen klant en leverancier, waarbij bijvoorbeeld in de laatste versie een aantal afspraken werden gemaakt om te bepalen welke informatie op de factuur beschikbaar moet zijn. Verder gaat het onder andere over prijstransparantie, de organisatie van een vlotte switch, afspraken bij verkoop op afstand en het gebruik van waarborgen.

⁶⁶ Evaluatiefiche nr. 7

⁶⁷ De toegekende middelen worden zelden gebruikt voor het financieren van nieuw personeel of van personeelsleden die zich uitsluitend met deze problematiek bezighouden. De rest van de budgettaire enveloppe wordt eveneens grotendeels gebruikt om personeel te financieren (Keytsman & Jones 2007:142; focusgesprek)

⁶⁸ <http://www.vreg.be/sites/default/files/uploads/documenten/akkoord.pdf> (nederlandse versie)

5.1.3 Maatregelen die inspelen op het energieverbruik

(a) Maatregelen die voornamelijk sociaal van aard zijn

- MEBAR II (🇫🇷)

Maximum om de vijf jaar wordt een financiële steun van maximum €1365 per gezin ter beschikking gesteld van gezinnen met een laag inkomen met het oog op energiebesparende investeringen. Voor sociale woningen, caravans en chalets zijn de mogelijke investeringen beperkt tot het plaatsen van een gedecentraliseerde verwarming (Grévisse e.a. 2010). Het begrip ‘MEBAR’ is afgeleid van ‘*ménages à bas revenus*’, op zijn beurt afkomstig van het langere ‘*subventions aux ménages à revenu modeste pour l’utilisation rationnelle et efficiente de l’énergie*’.

- Sociale energiebegeleiding (🇺🇧)

Sinds twee of drie jaar financiert het BHG een project rond energiebegeleiding bij gezinnen die worden beschouwd als zijnde in een situatie van energiearmoede. De laatste opdrachten werden toevertrouwd aan FCSS⁶⁹ en bestaan uit het opvolgen van een groep huishoudens door hen een audit en begeleiding aan te bieden om hun energieverbruik te beperken. De resultaten tonen dat de gevolgde gezinnen een zekere neiging hebben om hun verbruik te beperken, maar omdat de acties beperkt zijn (gedragsveranderingen en kleine verbeteringen) door het lage beschikbare budget, blijft de beperking van het verbruik relatief klein in vergelijking met de mogelijkheden.

- Sociale energiebegeleiding (🇫🇷)

Sommige Waalse OCMW’s gebruiken de *Plans d’Actions Préventives en matière d’Energie (PAPE)*, aanbestedingen over twee jaar die fondsen toekennen aan de weerhouden kandidaten, om acties inzake energiebegeleiding en preventie te voeren. Op die manier kan het OCMW (indien het over de nodige menselijke middelen beschikt) door een ‘*tuteur d’énergie*’ of een onderaannemer huisbezoeken laten doen om gezinnen te adviseren en te sensibiliseren over de problematiek van energie-efficiëntie en verlaging van het energieverbruik (IBAM & Ons 2009).

- De ‘tuteurs d’énergie’ (🇫🇷)

De ‘*tuteurs d’énergie*’ werden in het leven geroepen in het kader van de maatregelen rond de actie voor de ‘verhoging van de koopkracht van de burger’ die in 2008 werden gelanceerd door de Waalse regering. Net zoals de energiesnoeiers in Vlaanderen (zie punt ‘Specifieke Openbare Dienstverplichtingen van de DNB’s’ hieronder), zijn de ‘*tuteurs*’ in het algemeen werklozen die een specifieke opleiding hebben gevolgd. Het Gewest heeft gedurende twee jaar 50 ‘*tuteurs d’énergie*’ gefinancierd om te helpen bij de uitvoering van werken (materieel en educatief) of bij de concrete implementatie van maatregelen rond rationeel energiegebruik in gezinnen (IBAM 2009). Na een

⁶⁹ Fédération des Centres de Service Social Bicommunautaire (Federatie van de Bicommunautaire Centra voor Maatschappelijk Werk)

positieve evaluatie werden de contracten 2008-2010 verlengd tot minstens eind 2011. De maatregel en het eraan gekoppelde budget zijn gegarandeerd tot 2014.

- Renteloze ecolening (🇫🇷) / Sociale groene lening (🇺🇧)

Zwakkere gezinnen (🇫🇷) of gezinnen met een laag inkomen (🇺🇧) die minder verdienen dan het vastgelegde plafond (in functie van de gezinssamenstelling) kunnen genieten van een renteloze lening over tien jaar (🇫🇷) of vier jaar (🇺🇧) voor energiebesparende investeringen. In het Waalse Gewest is de noodzakelijke voorwaarde dat de woning bewoonbaar is. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan de lenende instantie, CREDAL, ook zorgen voor begeleiding van de aanvragers bij het samenstellen van hun administratieve dossier met betrekking tot de voorziene werken. We moeten wel vaststellen dat zeer weinig eigenaars-verhuurders of huurders een beroep doen op dit type steun.⁷⁰

- Specifieke Openbare Dienstverplichtingen van de DNB's (🇸🇧):

Deze verplichtingen, die in het leven werden geroepen door het Vlaamse Gewest, hebben betrekking op:

- *Energiescans*: de DNB's zijn verplicht om bij 2% van hun klanten gratis energiescans uit te voeren. Het zijn de gemeenten die beslissen welke groepen als eerste in aanmerking komen voor deze scans. Heel wat gemeenten hebben de zwaksten als prioritaire doelgroep aangeduid (Grevisse et al. 2010:40). Een deel van de scans wordt uitgevoerd via sociale economie-initiatieven, de 'energiesnoeiers', die rechtstreeks een aantal eenvoudige maatregelen implementeren (cf. volgende punt) zoals de installatie van spaarlampen of isolatiefolie achter de radiatoren (ibidem 41).
- *Verlaging van het verbruik*: de DNB's moeten het verbruik van hun klanten jaarlijks verlagen. Daartoe werden diverse sensibiliseringsinstrumenten ontwikkeld (zoals lessen en thema-avonden bij geïnteresseerden thuis). De OCMW's kunnen gratis of aan een lage prijs een beroep doen op deze instrumenten (ibidem 42).

(b) Maatregelen die voornamelijk ecologisch van aard zijn

- Financiële aftrekbaarheid van energiebesparende investeringen (REG of HE) (🇧🇪)

40% van de goedgekeurde investering met een maximum van €2770 per jaar gedurende drie jaar, is fiscaal aftrekbaar. Sinds kort kan er voor investeringen voor isolatie ook een belastingkrediet worden toegekend. Zo kan deze fiscale steunmaatregel ook de minder gegoeden die geen belastingen betalen ten goede komen, op voorwaarde althans dat ze de investering kunnen prefinancieren.

⁷⁰ Presentatie van Valérie Winand (CREDAL) bij het *Réseau Vigilance Gaz et Electricité* in mei 2011.

- Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost ()

Het FRGE⁷¹ is een NV van publiek recht, dochtermaatschappij van de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij,⁷² die de rol speelt van derde-investeerder. Het fonds biedt particulieren via lokale tussenpersonen leningen aan een goedkoop tarief van 2% aan voor energiebesparende investeringen. Lokale entiteiten, die door de gemeente worden aangeduid in overleg met het OCMW, kunnen een beroep doen op dit fonds om leningen van maximum €10.000 aan maximum 2% op vijf jaar toe te kennen aan gezinnen die een aanvraag indienen. Voor de sociaal zwaksten, een bijzondere doelgroep van het fonds, is er een bijzondere werking voorzien met omkadering, het volledig op zich nemen van het dossier en de werken en een nauwe betrokkenheid van het OCMW. Het fonds wordt momenteel gespijsd door de nucleaire bijdragen die worden beheerd door Synatom.⁷³ De wettelijke leningslimiet van Synatom aan openbare instanties remt de activiteiten van het FRGE, dat niet alle nodige middelen heeft kunnen vergaren (Le Soir 2011a) ondanks de uitgifte van een verplichte lening van 50 miljoen euro in 2007.⁷⁴ Het fonds is dus op zoek naar nieuwe financieringsbronnen.

- Regionale premies voor energiebesparende investeringen (, , )

Het gaat om forfaitaire premies of premies die geplafonneerd zijn in verhouding tot de investering.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden de premies verhoogd met 10% voor bepaalde prioritaire zones, de zogenaamde RVOHR (Ruimte voor Versterkte Ontwikkeling van Huisvesting en Renovatie). Ze zijn beschikbaar voor individuele en collectieve woningen. In 2011 heeft het Gewest een degressie van de toegekende premies ingevoerd in functie van het inkomen van de huishoudens (drie categorieën), cumuleerbaar met de verhoging voor de RVOHR-zones en kent ze voorschotten op de premies toe voor de laagste inkomens. De energieprijzen zijn bestemd voor alle eigenaars, maar eveneens voor huurders.

In het Waalse Gewest is een verhoging van bepaalde premies voorzien voor eigenaars en huurders met een laag inkomen.⁷⁵

In het Vlaamse Gewest gaan de meeste energieprijzen via de DNB's (via hun Openbare Dienstverplichtingen). De Vlaamse regering heeft overigens recent beslist om de Openbare Dienstverplichtingen uit te breiden naar een verplichting om sociale isolatieprojecten op touw te zetten om een aantal kwetsbare consumenten te volgen en ondersteunen bij het opwaarderen van hun woning.

⁷¹ <http://www.frge.be>

⁷² <http://www.sfpi-fpim.be>

⁷³ <http://www.synatom.be>

⁷⁴ Lening gewaarborgd door de Staat en vermindering van 5% op de belastingen van natuurlijke personen, toegekend bij verplichting (Weyn e.a. 2009).

⁷⁵ Alleenstaand: referentie-inkomen lager dan €12.000; koppel: referentie-inkomen lager dan €16.400.

- Regionale premies voor de aankoop van performante huishoudtoestellen ( en )

De distributienetbeheerders (DNB) kennen forfaitaire premies toe in het kader van hun Openbare Dienstverplichtingen. In Vlaanderen kunnen beschermde klanten bijvoorbeeld bij hun DNB een korting bon van €150 bekomen voor de aankoop van een performante wasmachine of koelkast. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werden de premies recent verhoogd voor gezinnen met een laag inkomen. Deze premies zijn soms gekoppeld aan gemeentelijke premies.

- Klimaatwijken () / Défis énergie ()

Sensibiliseringsactie waarbij meerdere huishoudens worden uitgedaagd om hun energieverbruik in een bepaalde tijdspanne te verminderen. De Klimaatwijken omvatten een meer sociaal luik, het Klimaat Op Maat (Grevisse e.a. 2010:42).

- Regionale premies voor renovatie van de woning ( ,  , )

De drie gewesten beschikken over mechanismen om financiële steun te bieden aan wie zijn woning renoveert. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voorziet al lang een aanpassing van deze steun aan de situatie van de woning (meer hulp in de Ruimte voor Versterkte Ontwikkeling van Huisvesting en Renovatie) en sinds kort ook een verhoging van de premies in functie van de inkomsten van het huishouden. De renovatiepremie zijn bestemd voor eigenaars-bewoners of eigenaars-verhuurders die het beheer van hun goed hebben toevertrouwd aan een Sociaal Verhuurkantoor (SVK).

Ook in het Vlaamse Gewest zijn er recent inspanningen geleverd om de premies af te stemmen op de inkomsten van het huishouden. Huurders hebben enkel recht op deze premies als er een akkoord voor minstens negen jaar bestaat tussen de eigenaar en een sociaal verhuurkantoor. In Vlaanderen is er een initiatief dat gericht is op eigendommen die worden gehuurd van Sociale Verhuurkantoren (SVK), waarbij het gewest 100% financiert van de isolatie van het dak, de installatie van een condensatietetel en hoogrendementsbeglazing. Er is budget voor ongeveer 1000 woningen, maar dit zal binnenkort uitgeput zijn. Onlangs besliste de Vlaamse regering eveneens om de openbardienstverplichtingen van de distributienetbeheerders uit te breiden.


In het Waalse Gewest zijn er twee renovatiepremie (afhankelijk van de inkomsten van het huishouden en enkel geldig voor bepaalde werken) die bestemd zijn voor huurders op voorwaarde dat de eigenaar en de huurder een type-huurcontract voor renovatie van de woning⁷⁶ ondertekenen, en onder bepaalde voorwaarden ook voor eigenaars.⁷⁷

Deze premies zijn soms gekoppeld aan gemeentelijke premies.

⁷⁶ <http://mrw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp/pages/log/pages/aides/AP/RehaLoc10.asp>, geraadpleegd in juni 2011.

⁷⁷ <http://mrw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp/Pages/Log/Pages/Aides/AP/Rehabilitation10.asp>, geraadpleegd in juni 2011.

5.1.4 Andere soorten maatregelen

- Opleiding van maatschappelijk werkers ()







Leefmilieu Brussel (ex-BIM) biedt voor maatschappelijk werkers een opleiding aan rond de energiesector en zijn uitdagingen.⁷⁸






- Ervaringsdeskundigen ()

Sinds kort worden er in verschillende federale ministeries 16 ervaringsdeskundigen ingezet op het gebied van armoede en sociale uitsluiting (i.e. personen die rechtstreeks met de problematiek werden geconfronteerd) om te garanderen dat de transversale dimensie van de problematiek volledig in aanmerking wordt genomen bij nieuwe maatregelen. De experts moeten inschatten of de zwakkere huishoudens meer dan andere zullen worden getroffen door de maatregel die de minister wil implementeren en zullen, indien dat het geval is, aanpassingen voorstellen om de mogelijke negatieve gevolgen te beperken.





⁷⁸ Gesprek met C. Barbieux, BIM, maart 2011

5.1.5 Overzichtstabellen

Doel	Maatregelen	Vector(en)	Niveau van uitvaardiging	Uitvoeringsniveau(s)	Doelgroep	Financiering	Instrumenten
Sociale maatregelen							
gericht op energieprijis	Sociaal tarief (federaal niveau)	E / G		CREG, leveranciers, DNB	Beschermde klant (federaal)	Federale bijdrage / extra belasting	/
	Sociaal tarief (regionaal niveau)	E / G		CREG, DNB, OCMW	Beschermde klant (gewestelijk)	Distributiekosten (DNB)	/
	Sociaal tarief (regionaal niveau)	E / G		CREG, DNB, OCMW, BRUGEL	Beschermde klant (gewestelijk)	Distributiekosten (DNB)	/
	Sociaal Verwarmingsfonds (stookolie)	S		Sociaal verwarmingsfonds, OCMW	Huishoudens met lage inkomens	Sectorale bijdrage	/
	Energiecheque / Vaste verwarmings-uitkering	E / G / S propaan		FOD Economie	Huishouden met laag inkomen en zonder sociaal tarief of recht op bijstand voor stookolie	Verschillende bronnen	/
	Gespreide betaling	S	Belgische oliesector	Leveranciers		Leveranciers	/
	Brochure energiebesparingen	S	Sociaal Verwarmingsfonds	Vervoerders		Sociaal Verwarmingsfonds	/
	Gratis kWh elektriciteit	E		VREG / DNB		Distributiekosten (DNB)	/

voor beschermde toegang tot energie	Energiefonds	E / G (in praktijk ook andere vectoren)		CREG / OCMW	Huishouden met energieschuld (G / E)	Deel federale bijdrage, federale extrabelasting	/
	Wanbetalingsprocedure	E / G		DNB / LAC	Huishouden met energieschuld (G / E)	Distributiekosten (DNB), leveranciers, consumenten	s.b. E b.m. G / E
	Wanbetalingsprocedure	E / G		DNB / CLE	Huishouden met energieschuld (G / E)	Distributiekosten (DNB), leveranciers, consumenten	s.b. E b.m. G / E
	Wanbetalingsprocedure	E / G		DNB / vrederechter	Huishouden met energieschuld (G / E)	Distributiekosten (DNB), leveranciers, vrederechter, consumenten	s.b. E
	Overeenkomst regering - leveranciers		 en leveranciers	Leveranciers		Leveranciers	/

Tabel 11: Overzichtstabel Belgische sociale maatregelen inzake energie opgenomen in de inventaris van maatregelen die verband houden met energiearmoede

 = België;  = Vlaams Gewest;  = Brussel Hoofdstedelijk Gewest;  = Waals Gewest

E = Elektriciteit; G = Gas; S = Stookolie;








CREG : Federale regulator gas en elektriciteit; VREG / CWaPE / BRUGEL : Regionale regulators gas en elektriciteit















CLE / LAC : Commission Locale pour l'Energie / Lokale Advies Commissie

DNB : Distributienetbeheerder (gas en elektriciteit)

OCMW : Openbare Centrum voor Maatschappelijk Welzijn

s.b. E.: stroombegrenzer voor elektriciteit; b.m. G/E: budgetmeter gas / elektriciteit

Doel	Maatregelen	Niveau van uitvaardiging	Uitvoeringsniveau(s)	Doelgroep	Financiering
Maatregelen in verband met energieverbruik					
vooral gericht op sociaal vlak	MEBAR II		DG Ruimtelijke Ordening, wonen, erfgoed / Energieloketten / OCMW	Huishoudens met lage inkomens	Regionale subsidie
	Sociale energiebegeleiding	 / 		Huishoudens met lage inkomens	OCMW, soms energiebegeleiders / FBCMW
	Energiebegeleiders				Regionale subsidie
	Groene lening zonder interest			Kwetsbare huishoudens	Regionale subsidie
	Sociale groene lening		CREDAL	Huishoudens met lage inkomens	Regionale subsidie
	ODV DNB		DNB / OCMW	Vaak huishouden met lage inkomens	Distributiekosten (DNB)

vooral gericht op milieu	Belastingaftrek van energiebesparende investeringen		FOD Financiën	Huishouden met belastingaangifte in België	Federale begroting
	FRGE		Lokale eenheden / gemeenten / OCMW	Bepaalde maatregelen zijn specifiek gericht op de armste gezinnen	Synatom (nucleaire voorzieningen), obligaties met een staatswaarborg en fiscaal voordeel
	Regionale premies voor energiebesparende investeringen	 /  / 	IBGE / DG04 / VEA et GRD	Steun die over varieert volgens het inkomen in het WG en BHG en volgens het statuut van beschermde klant in het VG	Regionale subsidie / Regionale subsidie en distributiekosten (DNB)
	Regionale premies voor efficiënte elektrische huishoudapparaten	 / 	DNB	Sinds kort, verhoogde premies in BHG voor gezinnen met laag inkomen	Distributiekosten (DNB)
	Défis énergie / Klimaatwijken	 / 	BIM / VEA	"Klimaat Op Maat" wordt gericht op armsten	Regionale subsidie
	Regionale premies voor renovatie van woning	 /  / 	Direction du Logement / Département du Logement / Afdeling Wonen	Steun die over het algemeen varieert volgens het gezinsinkomen	Regionale subsidie
Andere typen maatregelen					
	Opleiding voor sociale werkers		BIM / VEA		BIM begroting
	Ervaringsdeskundigen		POD Maatschappelijke Integratie		Federale begroting

Tabel 12: Overzichtstabel Belgische ecologische en andere maatregelen opgenomen in de inventaris van maatregelen die verband houden met energiearmoede

Legende: Zie tabel 11
VEA / BIM / DG04: Regionale administraties voor energie
FRGE: Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost

5.2 Gedetailleerde beschouwingen over maatregelen en aanbevelingen

Net als bij de inventaris (5.1) behandelen we ook bij deze gedetailleerde beschouwingen over in voege zijnde maatregelen en over een aantal mogelijke sporen voor nieuwe initiatieven achtereenvolgens de impact van de maatregelen op de prijs van de energie, op de toegang (toegankelijkheid) en op het verbruik. We besluiten met een apart paragraafje voor die maatregelen die moeilijker te klasseren zijn.

5.2.1 Sociale maatregelen die een impact hebben op de prijs van de energie

(a) Sociaal Tarief (ST)

Naast een uitbreiding van het doelpubliek (zie algemene aanbevelingen onder Beschermde klant vanaf p. 120) zou de implementatie van dit tarief op verschillende manieren kunnen worden verbeterd. Zo kunnen rechthebbende huishoudens die in een gebouw met een centrale stookplaats wonen tot op heden niet genieten van het sociaal tarief (behalve wanneer het om een sociale woning gaat). In het geval van het Sociaal Verwarmingsfonds, belet de afwezigheid van een individuele meter en het feit dat een deel van de verwarming bestemd is voor gemeenschappelijke ruimten – die toch door het huishouden betaald moet worden – nochtans niet dat het huishouden steun voor stookolie krijgt. Er wordt een eenvoudige regel van drie toegepast op de totale factuur voor het gebouw en het aantal aanwezige appartementen in het gebouw. Het lijkt niet opportuun om uit te gaan van de opgenomen meterstanden omdat het lang duurt alvorens die worden verkregen, maar het moet zeker mogelijk zijn om te werken met een meer genuanceerde regel zoals de totale factuur voor het gebouw gedeeld door het aandeel van het appartement in het totaal van het gebouw. De aanpassing van het systeem zal het bedrag dat voor de steun moet worden voorzien ongetwijfeld verhogen, maar op die manier zouden de rechthebbenden ook echt geholpen kunnen worden.

Aanbevelingen

- De onkosten voor het verwarmen van de gemeenschappelijke ruimten opnemen in de kosten die in aanmerking komen voor steun.
- Dezelfde regel voor deelname in de verwarmingskosten hanteren als bij het Sociaal Verwarmingsfonds in het geval van een appartementsgebouw met centrale stookplaats (en warmwaterproductie).

Een andere, bijkomende maatregel zou erin kunnen bestaan om de controle op of de verplichting van individuele elektriciteitsmeters voor elke wooneenheid op te voeren. In bescheiden woningen komt het vaker voor dat er geen individuele elektriciteitsmeters zijn en dit is in het nadeel van de huurders die recht kunnen hebben op het ST.

Bovendien zou een rechthebbende eigenaar van het ST kunnen genieten en tegelijk forfaitaire energiekosten kunnen laten betalen die niet aangepast zijn aan zijn huurders.

Aanbeveling

De aanwezigheid van een individuele elektriciteitsmeter per wooneenheid aanmoedigen of verplichten.

Tot slot moet de vraag worden gesteld of het verstandig is om het ST direct toe te kennen aan huurders van sociale woningen. Het staat vast dat, wanneer de definitie van beschermde klant wordt uitgebreid naar huishoudens met een laag inkomen, de meeste van deze huurders (zo niet allemaal) van het tarief zouden kunnen genieten. Als we daarentegen uitgaan van het beschikbare inkomen na betaling van de huur, dan voldoen de huurders van sociale woningen mogelijk niet aan het criterium omdat ze een lage huur betalen in vergelijking met andere huishoudens met een laag inkomen. Deze beschouwing is duidelijk niet enkel gelinkt aan de definitie van 'beschermde klant' maar ook aan de voorwaarden waaronder het ST wordt geïmplementeerd.

Aanbeveling

De toekenning van het ST op het niveau van de sociale woningen grondiger analyseren.

Wat efficiëntie betreft, merken we dat de terugbetaling van het verschil tussen het sociaal tarief en het tarief dat de leverancier zou hebben gekregen (dat is de 'nettokost' van de maatregel), gebeurt op basis van het meest verkochte tarief van de betrokken leverancier. Algemeen genomen kunnen we zeggen dat er een financieel voordeel zou zijn voor de maatschappij – in casu de elektriciteits- en gasconsumenten die de bijdrage/toeslag 'beschermde klant' betalen – wanneer de beschermde klant bij de leverancier zit die gemiddeld de meeste contracten aan de laagste tarieven verkoopt. We merken op dat het enkel gaat om de onmiddellijke financiële kosten en dat geen rekening wordt gehouden met de mogelijke verschillen tussen leveranciers op het vlak van diensten en de communicatiemiddelen die er bestaan tussen de leverancier en zijn klanten.

(b) Regionaal sociaal tarief – Waalse Gewest

Net zoals in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is in het Waalse Gewest de klant in schuldbemiddeling één van de extra beschermde categorieën. Om een te sterke toename van de kosten van de steunmaatregelen voor beschermde klanten te voorkomen en de doelgroep van deze steun efficiënter af te bakenen, is het misschien nodig om de toekenning van dit uitgebreide statuut te beperken tot personen met een beperkt inkomen (zie aanbeveling voor een gerichtere bepaling van de doelgroep met het begrip 'beschermde klant' in de federale zin van het woord, vanaf p. 120) en personen bij wie

de werkelijke energiekosten of kosten die nodig zijn om de elementaire behoeften te dekken, een bepaald percentage van het gezinsinkomen overschrijden (bijv. 10%). Een recente bevraging van maatschappelijk werkers in het Waalse Gewest (Le Soir 2011b) toont aan dat ongeveer 23% van de schulddossiers het gevolg zijn van een structurele insolventie (het inkomen volstaat zelfs niet om in de elementaire behoeften van het huishouden te voorzien) maar dat ongeveer 37% van de dossiers eerder het gevolg zijn van een te hoge levensstandaard of problemen om het beschikbare budget goed te beheren. Bij die eerste categorie kunnen we effectief spreken van energiearmoede, maar bij de tweede moeten we eerder denken in termen van schuldbemiddeling, van een financiële noodsteun die niet enkel betrekking heeft op energie en van een specifieke omkadering voor het budgetbeheer .

Aanbeveling

Nagaan of er geen betere afbakening nodig is van de huidige regionale categorie van klanten die beschermd worden wegens hun schuldenlast bij de leverancier. Zo kunnen de kosten worden gedrukt van de sociale maatregelen en kan een betere omkadering worden geboden naargelang de specifieke situatie. Zo zou bijvoorbeeld een budgetmeter en een stroombegrenzer enkel kunnen worden geplaatst wanneer het inkomen van het huishouden hoog genoeg wordt geacht om de kosten van de elementaire behoeften te dekken.

Wat de financiering of de verdeling van de kosten van deze maatregel aangaat, stellen we vast dat die voor het grootste deel wordt gehaald bij de distributiekosten van de DNB's. Het gewicht hiervan kan aanzienlijk verschillen van DNB tot DNB en dus van gebied tot gebied. Deze kost hangt namelijk af van factoren zoals het aantal rechthebbenden, de samenstelling van de klantenportefeuille van de DNB (met name de verhouding tussen residentiële en professionele klanten), de sociaaleconomische kenmerken van de zone waarin de DNB opereert, diens vermogen om op de markt een interessante prijs te krijgen om de energiebehoeftes te dekken van de beschermde klanten. Om meer coherentie op regionaal niveau te garanderen en te komen tot een onderlinge verdeling op een voldoende grote en gediversifieerde basis, zou het interessant kunnen zijn om de kosten van de maatregel op gewestelijk niveau onderling te delen en te zorgen dat de financiering ervan gelijkmatig gebeurt voor alle DNB's, bijvoorbeeld op basis van een regionale bijdrage die zou kunnen worden geïnd door de CWaPE naar het voorbeeld van wat de CREG doet op federaal niveau. Bovendien zouden overeenkomsten tussen de DNB's of gemeenschappelijke aankopen er voor kunnen zorgen dat efficiënter energie kan worden aangekocht op de markten, onder meer door het gemeenschappelijk ter beschikking stellen van bevoegd personeel en door een eenvoudiger beheer van de vraag door een spreiding over een groter aantal klanten.

Aanbeveling

Nagaan of het op het niveau van de regionale DNB's relevant is om het beheer en de kosten met betrekking tot de Openbare Dienstverplichtingen onderling te delen

Om van het regionale sociaal tarief te kunnen genieten, moeten de rechthebbenden in Wallonië vragen om te worden beleverd door de DNB, terwijl het federale sociaal tarief zowel wordt toegekend wanneer de klant bij zijn eigen leverancier blijft als wanneer hij bij de DNB zit. Hierdoor verdwijnt een groot aantal gas- en elektriciteitsklanten uit de markt en is er een aanzienlijke stijging van het aantal klanten dat moet worden beleverd door de DNB, die in het kader van de geliberaliseerde markt zelf geen energieproducent mag zijn. Is deze oplossing op het vlak van de te dragen kosten beter dan die van het federale sociaal tarief? Bovendien vormt de proactieve aanpak van de regionale beschermde klant ongetwijfeld een obstakel dat mogelijk een aantal rechthebbenden uitsluit. Om te kunnen genieten van het regionale sociaal tarief moet hij namelijk, naast zijn erkenning als regionale beschermde klant, zelf vragen om beleverd te worden door de DNB in plaats van door zijn eigen leverancier.

Aanbeveling

Kan het regionale sociaal tarief ook worden toegekend bij de eigen leverancier, zoals dat geldt voor het federale ST? Op die manier zou de DNB de kosten voor aankoop van energie kunnen drukken en kan worden voorkomen dat klanten, na een periode te zijn beleverd door de DNB, niet meer terug op de commerciële energiemarkt raken.

De implementatie van de regionale sociale tarieven levert dezelfde problemen op als het federale ST, met name dat ze niet toepasbaar zijn op de gemeenschappelijke ruimten van een gebouw of op het verbruik dat niet werd geregistreerd door een individuele meter.

Aanbeveling

Zie de aanbevelingen voor het federaal ST hierboven voor de harmonisering met de berekeningswijze van het Sociaal Verwarmingsfonds (stookolie)

(c) Regionaal sociaal tarief – Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen dezelfde bemerkingen worden gemaakt als voor het Waalse Gewest, zowel met betrekking tot de uitbreiding van het begrip beschermde klant naar regionale categorieën (waaronder die van huishoudens in wanbetaling bij hun leveranciers) als wat betreft de noodzaak om beleverd te worden door de DNB om te kunnen genieten van het regionale sociaal tarief.

(d) Gratis hoeveelheid elektriciteit – Vlaamse Gewest

De maatregel zou een meer sociaal karakter kunnen krijgen door het recht op deze gratis hoeveelheid elektriciteit aan een inkomensvoorwaarde te koppelen. Het mag dan wel moeilijk zijn om terug te komen op een praktijk die als een verworvenheid

wordt beschouwd door een deel van de betrokken bevolking,⁷⁹ toch zou een betere omlijning van de rechthebbenden de kosten van de maatregel kunnen drukken en dus ook een impact hebben op de distributiekosten van de DNB's. De studie van de VREG (2006) toont dat een eventueel alternatief er ook in kan bestaan deze maatregel te herroepen en de middelen die werden ingezameld te gebruiken voor het financieren van een opdracht rond de follow-up van de zwakke consument door de OCMW's en de sociale dienstencentra.

De VREG analyseert op dit moment de positie van de verschillende spelers op de markt en experts ter zake om te kijken of het niet nodig is om de maatregel zoals die nu bestaat aan te passen of zelfs te schrappen. Gezien de meerwaarde van de gratis elektriciteit voor kleine verbruikers, kan het zonder meer afschaffen van deze maatregel gevolgen hebben voor kleine gezinnen met een laag inkomen. We hopen op een grondige analyse van deze gratis levering, die niet voorbij gaat aan deze voordelen voor armere gezinnen. Wel sturen we aan op een kwalitatieve aanpassing van deze maatregel, met een verhoogd sociaal karakter.

(e) Energiecheque – Forfaitaire verwarmingstoelage

Het idee om een intermediaire of overgangmaatregel in te voeren gericht op gezinnen met een laag inkomen, een maatregel die bovendien zou gelden voor de belangrijkste energievectoren (gas, elektriciteit, stookolie en aanverwanten) is uniek en heel interessant. Toch zitten er aan de maatregel heel wat negatieve kanten: het niet-bestendige karakter (er wordt jaarlijks over beslist en werd sinds 2009 niet meer toegepast), het unieke forfait (ongeacht de vector, de prijs ervan, de behoeften van het huishouden) en het feit dat er geen rekening wordt gehouden met vaste brandstoffen.

Om echt efficiënt te zijn zou deze maatregel grondig moeten worden aangepast, maar de essentie, met name het feit dat het gaat om een intermediaire maatregel die voor alle energievectoren geldt, moet zeker worden behouden.

Aanbevelingen

- In de mix van maatregelen ter bestrijding van energiearmoede een tussenmaatregel voorzien die voorkomt dat er een 'alles of niets' beleid wordt gevoerd op basis van het feit of men al dan niet voldoet aan de voorwaarden om steun te krijgen.
- De maatregel als uitgangspunt gebruiken om de huidige sociale maatregelen inzake energie gelijkvormiger (ten minste wat betreft toegang en toekenning) en toepasbaar te maken op alle energievectoren waarvan huishoudens in hun woning gebruik maken.

⁷⁹ Ter herinnering: de maatregel bestaat uit een korting op de jaarlijkse eindafrekening waarbij het aantal kWh elektriciteit waarop het huishouden recht heeft, wordt vermenigvuldigd met een door de DNB berekende gemiddelde prijs. De kosten van de maatregel worden doorgerekend in de distributiekosten van de DNB die worden betaald door alle klanten.

5.2.2 Sociale maatregelen ter bescherming van de toegang tot energie (met name via schuldbeheer en de relaties tussen leverancier en klant)

(a) Energiefonds gas-elektriciteit

Deze maatregel is één van de enige die een financiering voorziet voor de taak van het OCMW om gezinnen met energieschulden te omkaderen en begeleiden. Enkel het Sociaal Verwarmingsfonds voorziet een forfaitaire vergoeding voor elke steunaanvraag die bij het Fonds wordt ingediend. Toch lijken de menselijke middelen in de praktijk niet te volstaan om de enorme toename van het aantal steunaanvragen en van het traditionele publiek van het OCMW op te vangen. Steeds meer huishoudens die normalerwijze geen steun krijgen van het OCMW dienen een steunaanvraag in bij het Fonds ten gevolge van een energieschuld.

Aanbevelingen

- Analyseren of het niet beter zou zijn (en ook beter haalbaar) om een bijdrage te voorzien voor alle energievectoren die huishoudens gebruiken in hun woning, waarmee de acties van het OCMW inzake energie gefinancierd kunnen worden.
- Het OCMW ontlasten door te voorzien in een betere omkadering door de leverancier van klanten in moeilijkheden en door dienstverlening inzake energie uit te breiden naar andere instanties (bijv. de ‘*guichets de l’énergie*’, de woonloketten en de ‘huizen voor stadsvernieuwing’). Zo kan een integraal dossier opgesteld worden voor mensen in energiearmoede ter verbetering van de energie-efficiëntie van de woning.

Volgens maatschappelijke werkers is het niet evident om te achterhalen waarvoor de steun van het Energiefonds in werkelijkheid wordt aangewend; vaak wordt hij opgenomen in het budget dat dient om de schulden van gezinnen met een schuldoverlast aan te zuiveren. Het Fonds zou dus efficiënter zijn in de strijd tegen schuldoverlast in het algemeen, waaronder de schulden bij een energieleverancier, dan in de specifieke strijd tegen energiearmoede. De vraag is dan: moet men de doelgroep van de steun beter afbakenen om de strijd tegen energiearmoede beter te dienen, of moet men de basis voor de bijdrage eerder uitbreiden naar andere goederen die op dit moment en in dit land als elementair worden beschouwd, zoals water en telecommunicatie?

Aanbevelingen

- Er werd een gids (IBAM 2009) opgesteld met de ervaringen van de verschillende OCMW's op het vlak van energie, die tot doel heeft om het gebruik van het Energiefonds binnen de OCMW's wat te harmoniseren. Het zou nuttig zijn om deze gids up-to-date te houden, hem zoveel mogelijk te verspreiden en goede praktijken aan te moedigen.
- Analyseren of het mogelijk is om het Energiefonds uit te breiden en eventueel om te vormen tot een Fonds voor elementaire behoeften dat zou worden gevoed door

diverse financieringsbronnen waaronder middelen voor water, energie (alle vectoren) en telecommunicatie.

(b) Sociaal Verwarmingsfonds (stookolie)

Het doelpubliek van het Sociaal Verwarmingsfonds sluit dichterbij de definitie van de energiearmoede dan de (federaal) beschermde klant en neemt enkele elementen over van de regionale uitbreidingen van het begrip beschermde klant. Ideaal zou echter zijn om de verschillende doelgroepen op dezelfde lijn te brengen en onder dezelfde term te groeperen.

Aanbeveling

Het begrip ‘beschermde klant’ aanpassen aan de federale definitie van de term en de voorwaarden harmoniseren waaronder personen toegang krijgen tot sociale steun inzake energie

Hier zijn onze beschouwingen van toepassing aangaande energiearmoede en huishoudens met schulden bij een leverancier, die werden gemaakt bij het onderdeel over regionale sociale tarieven.

In tegenstelling tot de sociale tarieven, zijn de stookoliepremies beperkt tot een maximumverbruik van 1500 liter, ongeacht de samenstelling en de basisbehoeften van het betrokken huishouden. Als men een manier zoekt om de steun te plafonneren om zo de kosten van de maatregel onder controle te houden, lijkt het ons beter uit te gaan van een raming van de basisbehoeften van het huishouden dan een strikt en onwrikbaar plafond te hanteren dat voor iedereen gelijk is. Een mogelijke piste kan erin bestaan om het OCMW en andere bevoegde instanties een instrument te bieden om dit verbruik te ramen op basis van een vrij eenvoudige vragenlijst die tegelijk betrekking heeft op de sociaaleconomische situatie van het huishouden (zoals het inkomen, het activiteitsniveau, de aanwezigheid van een ziek of invalide gezinslid dat bepaalde toestellen nodig heeft) en op de staat van de woning (zoals de grootte, de oriëntatie, het type verwarming, de aanwezigheid van toestellen of van dubbele beglazing).

Aanbevelingen

- Aan de hand van diverse profielen en gebruiken analyseren en nagaan welke hoeveelheid energie huishoudens nodig hebben om hun basisbehoeften te dekken
- Op vraag van de rechthebbende of wanneer dit de procedure niet buitensporig bemoeilijkt (bijvoorbeeld als er eenvoudige software is om de elementaire behoeften te ramen op basis van enkele gegevens die door de aanvrager worden verstrekt) de toekenningsvoorwaarden voor de stookoliepremie aanpassen in functie van deze basisbehoeften, eerder dan te werken met een vast plafond dat voor iedereen hetzelfde is.

Praktisch gezien worden de premies uit het Fonds toegekend aan gezinnen die in een appartementsgebouw wonen zonder individuele meters. Deze premies kunnen dus ook worden gebruikt voor het verbruik in de gemeenschappelijke ruimten, wat niet het geval is voor de sociale tarieven voor gas en elektriciteit. De steun wordt berekend op basis van de totaalfactuur voor de aan het gebouw geleverde stookolie, gedeeld door het aantal appartementen (twee documenten die de rechthebbende zelf aan de beheerder van het gebouw moet vragen, wat ook een rem zet op de steunaanvragen). Een mogelijke verbetering zou erin bestaan de berekening te baseren op de quotiteiten van het betrokken appartement in het geheel van het gebouw; dit houdt rekening met de grootte van het appartement. Dit zou dan wel in het nadeel zou zijn van de gezinnen die in kleine appartementen of flats wonen, maar het zou de steun evenwichtiger maken voor de grotere gezinnen die in een grotere woning verblijven.

Aanbeveling

Hetzelfde type berekeningen gebruiken zodat huishoudens zelfs in gebouwen met een centrale stookplaats kunnen genieten van het sociaal tarief (federaal of regionaal).

Bovendien is het bijzonder interessant te weten dat de POD Maatschappelijke Integratie een specifieke aanvraag heeft ingediend waardoor het OCMW de mogelijkheid krijgt om de Kruispuntbank van op afstand te bevragen of een huishouden dat een steunaanvraag indient bij het Fonds, wel degelijk aan de verschillende inkomensvoorwaarden beantwoordt.

Aanbeveling

Bij een uitbreiding van de categorieën personen die recht hebben op het sociaal tarief (federaal of regionaal) in functie van het inkomen van het huishouden, uitgaan van deze bestaande toepassing om de kosten te beperken en een grotere harmonisering tussen de maatregelen te waarborgen.

(c) Wanbetaling – Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Deze procedure lijkt nauwer aan te sluiten bij het concept van 'recht op energie' – de basisbehoeften blijven gedekt en de afsluiting wordt omkaderd door een extern orgaan, in dit geval de vrederechter – maar ze stelt toch enkele problemen.

Aangezien de verbreking van het leveringscontract een langdurige procedure is, kunnen de schulden van het huishouden hoog oplopen. De levering blijft immers gedurende een lange periode verzekerd (met een stroombegrenzer voor de elektriciteit, maar zonder budgetmeter), zowel bij de leverancier als bij de DNB (in het geval van bescherming van de consument). Is een procedure voor de rechtbank wel de beste oplossing als we kijken naar elementen zoals de termijn die nodig is om een zaak te behandelen (er is al te veel werk), de kosten voor de verschijning die de klant zelf moet dragen als de uitspraak in zijn nadeel is, de aanwezigheid (de meeste uitspraken

gebeuren bij verstek omdat de klant niet is komen opdagen), de competentie van de rechter om een situatie van energiearmoede te evalueren en de geschikte oplossingen aan te dragen? Zou een CLE, dat bijvoorbeeld elk trimester wordt samengeroepen voor elke leverancier, niet flexibeler, sneller en geschikter zijn, op voorwaarde natuurlijk dat er voldoende middelen worden uitgetrokken voor de goede werking ervan? Bij gebrek aan voldoende informatie wordt hiervoor geen aanbeveling geformuleerd. Deze vraag vereist een grondige reflectie om de procedure te verbeteren.

Bovendien lijkt het erop dat de procedures van BRUGEL ter verkrijging van bescherming volgens de gewestelijke definitie niet goed gekend of te ingewikkeld zijn, want er zijn tot op vandaag slechts weinig huishoudens die ervan genieten. Het is aan de klant om op dat moment het initiatief te nemen en de vraag tot bescherming in te dienen; zo nodig moet hij/zij zich in een tweede fase aandienen bij SIBELGA om door deze laatste in zijn hoedanigheid van sociaal leverancier beleverd te worden. In een al zeer complexe context wordt het voor sommige consumenten moeilijk wanneer zij het initiatief moeten nemen.

Aanbevelingen

Om het landschap te vereenvoudigen zou het nuttig zijn om de voorwaarden voor toegang tot de regionale bescherming gelijk te maken ongeacht de tussenpersoon (OCMW, BRUGEL) en om ervoor te zorgen dat elke aanvraag via elke tussenpersoon kan verlopen.⁸⁰

(d) Wanbetaling – Vlaams Gewest

Bij de Vlaamse procedure worden klanten in een situatie van wanbetaling, beschermd of niet, op procedurele wijze ‘gedropt’ bij de DNB als er na een overgangsperiode geen akkoord is bereikt. Niet alleen haalt deze maatregel een aanzienlijk deel van de klanten uit de commerciële markt, hij brengt ook een hoge kost mee voor de aankoop van energie op de markt door de DNB; die moet er immers voor zorgen dat gedropte klanten beleverd blijven, wat uiteraard ook een weerslag heeft op de distributiekosten. Ondanks disuasieve tarieven voor niet-beschermd gedropte klanten neemt het aantal huishoudens dat na de afbetaling van hun schulden bij de DNB blijft jaar na jaar toe. De moeilijkheden die de betrokken huishoudens hebben om terug te keren naar de markt dragen daartoe bij, met name dat ze zelf het initiatief moeten nemen om een nieuwe leverancier te vinden en omdat de leveranciers waarborgen vragen. Een DNB-klant wordt immers als een risico beschouwd omdat hij als een slechte betaler wordt gezien. Het marktaandeel van de DNB's voor de levering van gas en/of elektriciteit aan klanten ligt hoger dan 3% en het blijkt dat meer dan 85% van deze klanten niet beschermd is. Omdat de definitie van beschermd klant op regionaal ni-

⁸⁰ Hier willen we benadrukken dat iedere organisatie zijn eigenheid kan behouden wat betreft competenties en specificiteiten. De bedoeling is dat deze instellingen zelf kunnen beslissen om gezinnen met vragen door te verwijzen, of om zelf te helpen

veau niet werd uitgebreid, blijven heel wat huishoudens in energiearmoede bij de DNB met een beduidend minder voordelig tarief dan wat ze op de markt zouden kunnen krijgen: hun situatie is er dus slechter op geworden.

Aanbevelingen

- Analyseren of het nodig is om de definitie van ‘beschermd klant’ op federaal of regionaal (Vlaams) niveau uit te breiden.
- De door het OCMW opgevolgde afbetalingsplannen worden algemeen genomen veel beter gerespecteerd. Het is nuttig om na te gaan of dit komt door het meer redelijke en evenwichtige karakter van het afbetalingsplan of door de geboden omkadering en opvolging. Is het nuttig om zich te inspireren aan deze resultaten om de situatie van de afbetalingsplannen bij de leveranciers te verbeteren?

Er wordt gewerkt met budgetmeters om een minimumlevering (tegen betaling) te waarborgen, maar dergelijke meters worden ook gebruikt om schulden aan te zuiveren die de klant bij de netbeheerder heeft gemaakt. Het huishouden zal dus enkel in zijn basisbehoeften kunnen voorzien als het in staat is om zijn betaalkaart op te laden tot een bedrag dat voldoende hoog is om een deel van de schuld aan te zuiveren én de levering te betalen. De beperking van de schuld krijgt hier dus prioriteit boven het feit of men al dan niet in staat is om aan de elementaire energiebehoeften te voldoen.

Aanbeveling

In het geval waarin de inkomsten van het huishouden onvoldoende zijn om de basisbehoeften te dekken, voorkomen dat er een budgetmeter wordt geplaatst – of ten minste de mogelijkheid elimineren om de schuld via de budgetmeter terug te betalen.

Een zeer positief punt van de procedure is dat de beslissing om gelijk welke klant, beschermd of niet, af te sluiten altijd via een speciale commissie (de LAC) verloopt.

Aanbeveling

Zich baseren op deze procedure zodat geen enkele beslissing om iemand (beschermd of niet) af te sluiten (behalve omwille van de veiligheid of in geval van zwaarwichtige redenen zoals fraude) kan worden genomen zonder dat eerst een instantie zoals LAC / CLE / vrederechter werd geraadpleegd.

(e) Wanbetaling – Waals Gewest

Er is een groot probleem met de toepassing van de bestaande procedure. Een niet-beschermd klant die de plaatsing van een budgetmeter weigert, kan namelijk via een eenvoudige administratieve procedure worden afgesloten, zonder dat hiertegen beroep kan worden aangetekend en zonder advies van een extern orgaan zoals de CLE. Deze situatie druist duidelijk in tegen de idee van bescherming van de consument op het vlak van toegang tot energie.

Het spreekt voor zich dat het aantal weigeringen om een dergelijke meter te plaatsen zeer hoog is en de organisatie van dergelijke CLE's bemoeilijkt. Het lijkt er echter op dat dit ook verband houdt met een slechte uitdunning van de aanvraagdossiers; zo leidt het niet-meedelen van een verhuis door de klant tot een groot aantal vragen om een budgetmeter te plaatsen in onbewoonde huizen (tot 60% van de aanvragen (CWaPE 2011)). Ook het onrechtmatige aanvragen vanwege de leveranciers speelt een rol; het gaat hier over zaken zoals schulden op de maandelijkse betaling maar niet op het niveau van het werkelijke verbruik, over een (te) lage schuld in vergelijking met de 'sanctie', over betwisting van de factuur door de klant. Het aantal weigeringen zou ook verband houden met de perceptie van de budgetmeter als 'strafmaatregel' (wat hij in het huidige systeem ook is) en met het feit dat niet-beschermde klanten ervoor moeten betalen (€100) wat hun schuld of de reeds precaire situatie nog kan verergeren. Als men doorgaat met het plaatsen van budgetmeters, moeten deze punten uiteraard worden opgelost, zowel door de mogelijkheid om een aanvraag in te dienen strikter te kaderen (bijvoorbeeld dat de schuld hoger moet liggen dan een bepaald bedrag of dat de leverancier een forfaitair bedrag moet betalen per plaatsingsaanvraag), als door een mogelijkheid tot beroep of onderhandeling te voorzien voor niet-beschermde klanten die de plaatsing van zo'n meter weigeren (bijvoorbeeld door de CLE).

Aanbevelingen

- Minimumvoorwaarden definiëren voor het indienen van een aanvraag tot plaatsing van een budgetmeter (bijvoorbeeld dat schuld hoger moet zijn dan de kost voor plaatsing en investering van de meter, dat de aanvraag enkel mogelijk is voor een bewezen schuld).⁸¹
- Een CLE organiseren (bijvoorbeeld elke maand voor alle leveranciers) om alle aanvragen tot afsluiting te analyseren, ongeacht of die betrekking hebben op de plaatsing van een budgetmeter of niet. Als strikt minimum, klanten die een budgetmeter weigeren de mogelijkheid bieden om beroep aan te tekenen alvorens wordt overgegaan tot afsluiting.

Wanneer de plaatsing van de budgetmeter door de DNB vertraging oploopt, wordt de klant gedropt bij de DNB. Als hij niet erkend is als regionale beschermde klant, dan betaalt hij een ongunstig tarief, wat zijn situatie nog verergert. Voor dit probleem wordt momenteel op het niveau van de CWaPE naar een oplossing gezocht.

In tegenstelling tot bij het Vlaamse systeem, kan de klant in het geval van wanbetaling bij zijn leverancier blijven. Hij zal enkel bij de DNB terechtkomen als hij een aanvraag indient om te kunnen genieten van de voordelen van het regionale statuut van beschermde klant.

⁸¹ D.w.z. voor een schuld die betrekking heeft op de eindafrekening van het reële verbruik en niet op de maandelijkse voorafbetalingen

Aanbeveling

Kijken op niveau van de procedure in het Vlaamse Gewest of het niet interessanter en goedkoper zou zijn om het huidige systeem op basis van die procedure aan te passen.

5.2.3 Maatregelen die inspelen op het energieverbruik

(a) Maatregelen die voornamelijk sociaal van aard zijn

Op het niveau van de huishoudens in energiearmoede moet worden achterhaald wat de respectievelijke impact is van het gedrag, de toestellen (huishoudapparaten, verlichting, enz.) en de structuur van de woning zelf (isolatie, verwarming, warm water voor huishoudelijk gebruik) op een potentiële verlaging van het verbruik of op de verbetering van het comfort. Voor velen zal de speelruimte wat betreft het gedrag of de kleine wijzigingen (bijvoorbeeld spaarlampen, reflecterende folie achter de radiatoren) klein zijn of zelfs nihil omdat men het verbruik niet afstemt op de behoeften maar wel op de beperkte eigen middelen. Maatregelen van het type Energiebegeleiding, Audits en Energiesnoeiers kunnen sommige huishoudens mogelijk helpen – met name wanneer er een flagrant probleem is met het beheer van het energieverbruik – maar de voorgestelde oplossingen die inspelen op het gedrag van gebruikers vallen in het niets vergeleken met de impact van inspanningen die betrekking hebben op de toestellen of de structuur van de woning. Een groot voordeel van dit type aanpak is wel dat er ter plaatse een stand van zaken kan worden opgemaakt.

Het zou dus interessanter zijn om de reikwijdte van deze acties uit te breiden naar een omkadering en begeleiding van de huishoudens bij hun zoektocht naar hulp om hun woning en de toestellen energiezuiniger te maken, zowel wanneer het gaat om eigenaars-bewoners als om huurders. De ‘sociale auditors’ zouden dan kunnen fungeren als tussenpersonen tussen de huurders en de eigenaars om diverse pistes en akkoorden voor te stellen die de belangen van alle partijen waarborgen. Het zou dan – bijvoorbeeld – kunnen gaan over een type-overeenkomst tussen de huurders en de eigenaar om te kunnen genieten van een sociale groene lening, hen erop wijzend dat het mogelijk is om de woning toe te vertrouwen aan een SVK tegen een gewaarborgde huur gedurende een aantal jaar en met als engagement dat de energie-efficiëntie van het gebouw zal worden verbeterd.

Aanbeveling

De acties van de Energiebegeleiding koppelen aan de steun voor renovatie van de woning of investeringen met het oog op energiebesparing; en de bevoegdheden van de ‘begeleiders’ uitbreiden zodat ze de gezinnen kunnen omkaderen en helpen bij het samenstellen van een dossier om steun aan te vragen.

(b) Maatregelen die voornamelijk ecologisch van aard zijn

De meeste maatregelen zijn beschikbaar voor iedereen, zonder dat de hoogte van het inkomen in aanmerking wordt genomen. We stellen vast dat huishoudens met een laag inkomen de facto naast dit type steun grijpen (bijvoorbeeld premies, fiscale aftrekbaarheid) omdat ze de werken niet kunnen voorfinancieren of het gewicht van de terugbetaling niet kunnen dragen (zoals bij een groene lening). Er werden onlangs diverse verbeteringen aangebracht aan de verschillende systemen om ze wat doelgerichter te maken, met name door belastingkredieten mogelijk te maken, de premies voor de laagste inkomens op te trekken of te werken met sociale groene leningen om de werken vooraf te financieren.

Toch blijven er twee struikelblokken bestaan: de meeste huurders zijn niet bij machte om deze maatregelen te gebruiken of om de eigenaar aan te sporen dit te doen, en de terugbetalingsmogelijkheid van huishoudens met een laag inkomen blijft problematisch als we kijken naar de bedragen die nodig zijn om de woning werkelijk te verbeteren.

Het is dus nodig om een aanvullend systeem uit te werken dat komaf maakt met deze drempels. Het zou interessant zijn om na te gaan hoe energieprestatiecertificaten (EPC) van gebouwen kunnen worden gebruikt om druk uit te oefenen op de eigenaars van meer energieverslindende panden, bijvoorbeeld door geleidelijk aan minimumvoorwaarden in te voeren met betrekking tot de energieprestaties van verhuurde gebouwen.⁸² Vooral kunnen type-overeenkomsten tussen huurders en verhuurders worden voorgesteld waarmee verbeteringen kunnen worden aangebracht zonder dat dit ten koste gaat van huurders met een laag inkomen. Hierdoor vermindert ook het risico op gentrificatie of op verhoging van de huur.

Aanbevelingen

- Typecontracten tussen eigenaars en huurders uitwerken die de rechten van alle partijen waarborgen, zodat de huurder een beroep kan doen op de premies voor renovatie en/of energiebesparende investeringen.
- Het bekend maken en vereenvoudigen van de mogelijkheid om de renovatiewerkzaamheden en werken ter verbetering van de energie-efficiëntie van verhuurde woningen in beheer te geven bij een Sociaal Verhuurkantoor. Een stimulus voor deze vorm van beheer creëren voor woningen met een slechte EPC.
- Nagaan of het relevant is om criteria inzake energie-efficiëntie toe te voegen en/of te specificeren in het kader van het begrip ‘ongezonde woning’ (regionale wooncode), in ieder geval op het niveau van de verhuurvergunning.⁸³ Dit punt botst

⁸² Eventueel gekoppeld aan het begrip ‘gezondheid van de woning’ (een benadering waarover momenteel wordt nagedacht in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

⁸³ Als deze voorwaarden eveneens zouden gelden voor bewoonde woningen, zou dit een risico betekenen voor de huurders aangezien de eigenaar hen uit de woning zou kunnen zetten om de nodige verbeteringswerken uit te voeren.

momenteel echter op een gebrek aan controle op de kwaliteit van de woningen gezien het grote aantal ongezonde woningen, niet enkel op de privé-huurmarkt maar ook op bij sociale woningen.⁸⁴

Net zoals voor de maatregelen rond energie-efficiëntie zouden de meest toegekende steunmaatregelen voor renovatie moeten worden gemoduleerd volgens bepaalde criteria met betrekking tot het inkomen en moeten er specifieke instrumenten worden voorzien voor eigenaars-bewoners die niet in staat zijn om bepaalde essentiële werken terug te betalen (zoals financiering van de werken in ruil voor een voorkeepsrecht in geval van verkoop en recuperatie van de gecreëerde meerwaarde⁸⁵) en voor huurders met een laag inkomen. De gewesten hebben dit type verhoogde steun recent geïntroduceerd voor huishoudens met een laag inkomen, waaronder bepaalde specifieke maatregelen voor huurders.

Aanbeveling

De inkomenscategorieën die worden gebruikt voor het moduleren van de steun voor renovatie of energiebesparende investeringen op één lijn brengen met de inkomensgrenzen die worden gebruikt voor de maatschappelijke steun op het vlak van energie; bijvoorbeeld werken met een inkomenscriterium voor het statuut van beschermde klant van het type OMNIO, invoeren van een tussencategorie ‘bescheiden inkomens’.

5.2.4 Andere soorten maatregelen

Doorheen de evaluatie en de verschillende gesprekken die we hadden, komt duidelijk naar voren dat er specifieke opleidingen op het vlak van energie nodig zijn (over werking van de markt, over beschikbare steunmaatregelen). Dit is nodig voor de maatschappelijk werkers in het algemeen en vooral voor degenen die belast zijn met de energiedossiers bij de OCMW's; nu lijken enkel de werkers met optie ‘schuldbemiddeling’ een inleiding op dit onderwerp te krijgen.

Aanbevelingen

- Een module rond de organisatie van de energiemarkten en de beschikbare maatregelen in de strijd tegen energiearmoede in België voorzien in de opleiding van alle maatschappelijk werkers.
- Op verschillende niveaus (regionaal, leveranciers, verenigingen) mogelijkheden tot opleiding voorzien voor de verschillende spelers die in aanraking komen met energiearmoede en, in een ruimer kader, voor de ‘bemiddelaars’ van de leveranciers en van thuishulpmedewerkers.

⁸⁴ Zij bijvoorbeeld: Waals Gewest DG Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine (2008), *Enquête sur la qualité de l'habitat en Région wallonne 2006-2007*.

⁸⁵ Deze voorwaarden gelden al op het niveau van de verschillende regionale Huisvestingsfondsen: in ruil voor een zeer gunstige hypothecaire lening moeten bepaalde verbeteringswerken worden uitgevoerd, eigent het Fonds zich een voorkeepsrecht toe en recupereert het de meerwaarde die wordt gegenereerd bij de verkoop van de woning.

Om te verzekeren dat de problematiek van energiearmoede ook transversaal meer in aanmerking wordt genomen, zou het interessant zijn om te kijken welke impact de ervaringsdeskundigen hebben die worden ingezet in de verschillende ministeries en administraties om ervoor te zorgen dat elke nieuwe maatregel rekening houdt met de mogelijke impact op het kansarme publiek. Als hun aanwezigheid effect heeft, dan kunnen enkele van deze experts zich ook toeleggen op problemen van energiearmoede.

Aanbeveling

De relevantie en het nut van het huidige gebruik van ervaringsdeskundigen analyseren en nagaan of het al dan niet nodig is om er een specifieke dimensie ‘energiearmoede’ aan toe te voegen.

5.3 Algemene beschouwingen over de evaluatie van het Belgische beleid inzake energiearmoede en aanbevelingen

Na een gedetailleerde analyse van de verschillende maatregelen is het ook interessant om al deze maatregelen vanop enige afstand te bekijken en het beleid op federaal en vooral gewestelijk niveau op een meer algemene manier te evalueren.

Samenvattend en algemeen genomen, kunnen we de benaderingen van de drie gewesten van het land als volgt bekijken.

Het Vlaamse Gewest lijkt te hebben gekozen voor een gedegen bescherming van de aardgas- en elektriciteitsconsument zonder echt een onderscheid te maken tussen de zwakkere huishoudens (bijvoorbeeld geen uitbreiding van het begrip beschermde klant in de federale betekenis). Er bestaan meerdere maatregelen en procedures die niet afhangen van het statuut van de klant (beschermd of niet): toekenning van een gratis hoeveelheid elektriciteit in functie van de samenstelling van het gezin; het ‘droppen’ van niet-betalende klanten bij de DNB na een bemiddelingsperiode; systematische organisatie van een Lokale Adviescommissie (LAC) voor elke consument alvorens wordt overgegaan tot afsluiting; systematische koppeling van een stroombegrenzer aan een elektrische budgetmeter; gratis plaatsing van een budgetmeter. Voor een groot aandeel huishoudens in energiearmoede die niet kunnen genieten van extra beschermingsmaatregelen die bij het statuut van beschermde klant horen, heeft dit beleid een aantal negatieve gevolgen. Niet-beschermde klanten die bij de DNB worden ‘gedropt’, zullen bijvoorbeeld een duurder tarief betalen dan het tarief op de markt, wegens de bepaling van een dissuasief tarief. Verder zal de gratis hoeveelheid elektriciteit al dan niet gunstig zijn afhankelijk van het verbruiksniveau en de gezinsamenstelling. Tot slot worden zelf-afsluitingen en zelfrestrictie bij budgetmeters voor

aardgas niet in kaart gebracht, waardoor een deel van de energiearmoede volledig verborgen blijft voor de gemeenschap.

Op het niveau van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest lijken de genomen maatregelen beter aan te sluiten bij een opvatting van een recht op toegang tot energie en wordt er bijzondere aandacht besteed aan de zwakkere klanten. Zo werd het begrip beschermde klant op regionaal niveau uitgebreid door er verschillende categorieën in op te nemen die niet werden gedekt door de federale definitie (personen in schuldbemiddeling, huishoudens met een laag inkomen), wordt er geen budgetmeter geplaatst in het geval van wanbetaling en kan het leveringscontract (leverancier of DNB) enkel worden stopgezet na uitspraak van de vrederechter. De lengte van de procedure doet echter wel de vraag rijzen hoe het fenomeen van de schuldenopbouw kan worden ingedamd. Bovendien worden de vonnissen door de vrederechter vaak bij verstek geveld omdat de klant niet naar de rechtbank kan komen (bijvoorbeeld niet te verzoenen met de werkuren), of omdat dit hem ook financieel treft aangezien zijn aanwezigheid bij de uitspraak hem een bepaalde geldsom kost die niet wordt terugbetaald als de uitspraak in zijn nadeel is. Bovendien hangt de uitspraak zeer sterk af van het beoordelingsvermogen van de rechter die belast is met het dossier, wat betekent dat ze dus grondig kan verschillen van rechter tot rechter.

In het Waalse Gewest lijkt men het accent te hebben gelegd op de strijd tegen de schuldenlast en voorziet men in een financiële bescherming voor de zwakkere huishoudens. Niet alleen werd de definitie van het begrip beschermde klant uitgebreid met specifieke regionale categorieën, zoals huishoudens in schuldbemiddeling, maar verder heeft het gewest ook gekozen voor de mogelijkheid om een budgetmeter te plaatsen in het geval van wanbetaling ('naakt'⁸⁶ voor niet-beschermde afnemers en met stroombegrenzer en minimale aardgaslevering voor beschermde afnemers). Indien niet-beschermde afnemers de plaatsing van de budgetmeter weigeren, worden ze afgesloten. Bij beschermde klanten wordt elke vraag tot afsluiting of uitschakeling van de stroombegrenzer voorgelegd op een *Commission Locale pour l'Energie* (CLE). Net zoals in het Vlaamse Gewest verbergen budgetmeters een aanzienlijk deel van de energiearmoede omdat hierbij geen zicht is op zelf-afsluitingen of zelfrestrictie.

Uit deze beperkte vergelijking blijkt dus dat geen enkel van de gehanteerde systemen een waterdichte oplossing biedt tegen energiearmoede en dat ze allemaal relatief goed overeenstemmen met een politieke visie op een of andere prioritaire bezorgdheid: bescherming van de consument in een geliberaliseerde markt, gewaarborgde toegang tot energie of strijd tegen de schuldenlast. De volgende elementen trachten de lezer een inzicht te bieden in vaststellingen die kunnen worden gedaan ongeacht de gekozen benadering of doelstelling en die meer conceptuele vragen oproepen rond de implementatie van een strategie ter bestrijding van energiearmoede.

⁸⁶ Bij een naakte budgetmeter is géén stroombegrenzer ingebouwd. Dat wil zeggen dat de consument volledig zonder elektriciteit valt, wanneer de betaalkaart en het reservebudget uitgeput zijn.

We kaarten achtereenvolgens volgende thematieken aan: complexiteit, bepaling van de doelgroep en samenhang van de maatregelen, de rol van energieprestatie van gebouwen, de financieringswijze van de maatregelen, de rol van OCMW's, budgetmeters en progressieve tarieven.

5.3.1 De complexiteit

Een eerste algemene vaststelling met betrekking tot de Belgische beleidsinstrumenten inzake energiearmoede is hun complexiteit, die toe te schrijven is aan een brede waaier van oorzaken zoals de institutionele organisatie van het land, de bescherming van de consument in geliberaliseerde gas- en elektriciteitsmarkten en het feit dat een hele reeks geïmplementeerde maatregelen relatief nieuw zijn.

België is een federale staat en een heel aantal verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het vlak van energiearmoede werden overgeheveld naar de gewesten, zodat de meeste maatregelen die op dit vlak werden geïmplementeerd van gewest tot gewest verschillen. Dit heeft geleid tot een zodanige complexiteit dat zelfs een aantal experts ter zake er slechts met moeite uit wijs raken. Tijdens de gesprekken die in het kader van dit onderzoek werden gevoerd, moesten we ons er bijvoorbeeld regelmatig van verzekeren dat we allemaal wel degelijk hetzelfde bedoelden met begrippen als 'beschermde klant' of sociaal tarief. Ook de evaluatie van een instrument zoals de budgetmeter hangt af van het feit of men het gebruik ervan in Vlaanderen of Wallonië analyseert, wat een helder debat uiteraard bemoeilijkt.

Verder beïnvloedde ook de recente liberalisering van de gas- en elektriciteitsmarkten de complexiteit van de energiemarkt en van de geïmplementeerde maatregelen ter bescherming van de consument. Een belangrijk effect van deze liberalisering betreft enerzijds het vervagen van de band tussen leverancier en klant en anderzijds een overdosis aan informatie die een residentiële klant zou moeten kunnen verwerken.

Bij deze invloeden van de liberalisering en van de regionalisering van competenties komt nog het aspect 'nieuwigheid'. Deze organisatie van de markt is nog betrekkelijk recent en zit nog in een fase waarbij heel wat aanpassingen worden aangebracht om het systeem te verbeteren. Dit leidt ertoe dat de oriëntatiepunten regelmatig opnieuw op de helling worden gezet, zowel voor de klant als voor iedereen die in contact staat met klanten in moeilijkheden of met vragen (het personeel van de leveranciers, DNB's, OCMW's en schuldbemiddelaars, ...). In deze context is het dus sterk aangegeven dat er een specifieke module wordt voorzien in de opleiding van maatschappelijk werkers en dat er regelmatige updates worden geleverd voor het personeel van het OCMW, van de schuldbemiddelingscentra en van diensten voor thuiszorg. Ook de klant lijkt globaal genomen veel moeite te hebben met deze complexiteit en hoe zwakker hij/zij staat op sociaal-economisch vlak (wat betreft opleidingsniveau, sociale netwerken, toegang tot informatie die tegenwoordig steeds vaker via het internet wordt verspreid), hoe sneller hij/zij in de doolhof verloren zal lopen.

We stellen ook vast dat er door het verschil tussen de maatregelen in de verschillende gewesten en voor de verschillende energievectoren een ongelijke behandeling ontstaat. Het is heel duidelijk dat de Belgische sociale beleidsmaatregelen inzake energiearmoede een nijpend gebrek aan harmonisatie vertonen. Dat geldt zowel voor de gebruikte definities als de manier waarop bepaalde maatregelen worden geïmplementeerd of waarop bepaalde wettelijke aspecten worden geïnterpreteerd.

Deze situatie en het totale gebrek aan coherentie tussen de maatregelen voor de belangrijkste energievectoren die gezinnen gebruiken om zich te verwarmen (aardgas, stookolie en elektriciteit) resulteren duidelijk in een ongelijke behandeling van een al zwakke bevolkingsgroep. Een huishouden dat verwarmt met stookolie heeft geen toegang tot dezelfde steun als huishoudens die verwarmen met aardgas of elektriciteit. Bovendien vallen huishoudens die verwarmen met steenkool of hout helemaal uit de boot.

Algemene aanbevelingen

- De verschillende maatregelen en de voorwaarden om in aanmerking te komen voor steun en de toekenning daarvan zoveel mogelijk harmoniseren
- Alle energievectoren opnemen in het systeem

"Ik ben secretaris van mijn eigen leven geworden"

Omdat ik achter elk attest moet aanhollen dat me recht geeft op sociale steun, op een hogere terugbetaling van de gezondheidszorg, op het sociaal tarief voor elektriciteit en een korting op mijn stookoliefactuur; omdat ik de boodschappen moet doen, me over de kinderen moet ontfermen; moet nagaan welke facturen ik eerst zal betalen in functie van wat ik heb; moet onderhandelen over betalingsverspreidingen of afbetalingsplannen voor de andere facturen, ben ik de hele tijd secretaris van mijn eigen leven. En dan nog komt men achter mij aan omdat ik zagezegd niet genoeg doe om werk te vinden of een extra opleiding te volgen... maar ik werk al voltijds!

Getuigenis voorgedragen door C. Mahy van het Réseau Wallon de lutte Contre la Pauvreté (RWCP) op het congres 'Garantir l'accès à l'énergie pour tous en Région wallonne : quelles propositions?' georganiseerd door het Réseau Wallon pour l'Accès Durable à l'Énergie op 29 juni 2011.

5.3.2 Bepaling van de doelgroep en samenhang van de sociale maatregelen

De sociale maatregelen voor aardgas en elektriciteit zijn voor een groot deel gebaseerd op het begrip 'beschermde klant' in de federale zin van het woord.

Deze afbakening dekt niet echt wat wij definiëren als ‘huishoudens in energiearmoede’. Enerzijds zitten niet alle uitkeringsgerechtigden en/of huurders van sociale woningen automatisch in een situatie van energiearmoede; anderzijds is een inkomen uit arbeid niet altijd een garantie dat men niet het slachtoffer wordt van energiearmoede. Bovendien geniet heel het huishouden de voordelen van het statuut “beschermd klant” zodra één lid van het huishouden beantwoordt aan de definitie van ‘beschermd klant’. Er wordt dus geen rekening gehouden met twee essentiële elementen van de energiearmoede, met name het gezinsinkomen⁸⁷ en de kwaliteit van de woning. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waalse Gewest hebben getracht de doelgroep wat bij te stellen door het begrip ‘beschermd klant’ een meer regionale invulling te geven, maar zonder dat daarbij de federale definitie echt in vraag werd gesteld. Algemeen genomen heeft de regionale uitbreiding van het begrip betrekking op huishoudens die moeilijkheden hebben om de facturen bij hun energieleverancier te betalen, die in schuldbemiddeling zitten en/of die een inkomen hebben dat lager ligt dan een bepaalde ondergrens.

Een heroriëntering van het begrip ‘beschermd klant’ of ‘rechthebbende op het sociaal tarief’ lijkt dus een noodzakelijke voorwaarde om de effectiviteit van het systeem ter bestrijding van energiearmoede te verbeteren door enerzijds de dekking van de betrokken huishoudens te optimaliseren en anderzijds te garanderen dat huishoudens op dezelfde manier worden behandeld, ongeacht de energievector die ze gebruiken.

Algemene aanbevelingen

- De definitie van ‘beschermd klant’ in de federale betekenis herbekijken.
- Alle energievectoren in aanmerking nemen bij de toepassing van deze bescherming.

(a) Beschermd klant

Twee aanpassingen lijken ons essentieel en zouden op federaal niveau moeten worden doorgevoerd om een gelijkere behandeling van de burgers van het land die met energiearmoede te kampen hebben, te garanderen. Tevens kunnen deze aanpassingen het systeem vereenvoudigen en een coherenter nationale bestrijding van energiearmoede mogelijk maken in het licht van een Europees beleid ter zake.

⁸⁷ Er is discussie over het feit of het inkomen al dan niet in aanmerking wordt genomen bij toekenning van de statuten die leiden tot bescherming op federaal niveau, en dat heeft aanleiding gegeven tot een debat bij het begeleidingscomité. Uit ons onderzoek lijkt inderdaad naar voren te komen dat het inkomen in aanmerking wordt genomen voor het toekennen van bepaalde statuten, maar niet voor allemaal. Het is niet duidelijk welke gegevens worden gekruist, wanneer en hoe, d.w.z. met welke frequentie en hoe de controle ten opzichte van het inkomen van het volledige huishouden verloopt. Los van deze discussie blijft het zo dat de federale definitie niet het globale inkomen van het huishouden als dusdanig in aanmerking neemt en dat sommige personen met een laag inkomen die niet van het statuut genieten dus geen recht hebben op bescherming.

Aanbevelingen

Ten eerste, een uitbreiding van **het doelpubliek naar huishoudens met een laag inkomen**. Om het administratieve werk te beperken en te voorkomen dat de aanpak nodeloos wordt bemoeilijkt, kan de aanpassing gebeuren op basis van bestaande indicatoren. Bijvoorbeeld met behulp van inkomensgrenzen die worden gebruikt voor toekenning van het OMNIO-statuut⁸⁸ (zoals voorgesteld door de CWaPE en een aantal bevroegde personen, en recent aangenomen als extra categorie rechthebbenden op het regionale statuut van ‘beschermd klant’ in de nieuwe Brusselse ordonnantie van 20 juli 2011); of op basis van de inkomensgrens die wordt gehanteerd voor het vastleggen van de armoedegrens op Europees niveau.⁸⁹

De toekenning van een sociaal statuut dat recht geeft op het federale statuut van beschermd klant vormt in bepaalde gevallen al het voorwerp van een onderzoek naar het totale inkomen van het huishouden. Door al de criteria op één lijn te brengen, zouden bepaalde huishoudens die in het huidige systeem recht hebben op het statuut uit de boot kunnen vallen, maar het is nog niet duidelijk om hoeveel mensen dat precies gaat. Zolang er geen bijkomende analyse is gebeurd, zou het nieuwe statuut kunnen worden toegekend aan alle oude categorieën en zou een nieuwe categorie kunnen worden toegevoegd die uitsluitend gebaseerd is op het inkomen van het huishouden. Niet alleen is er schrik om de verworven voordelen opnieuw in vraag te stellen, de wijziging van de definitie van beschermd klant in de federale zin van het woord – met name om ook het totale inkomen van het huishouden in aanmerking te nemen – stuit vaak ook op het argument met betrekking tot haalbaarheid. In het kader van de steun die wordt toegekend door het Sociaal Verwarmingsfonds (stookolie en aanverwante brandstoffen) heeft de POD Maatschappelijke Integratie voor de OCMW's een software uitgewerkt waarmee maatschappelijk werkers op basis van de samenstelling van het huishouden rechtstreeks de Kruispuntbank kunnen bevragen om na te gaan of het huishouden al dan niet voldoet aan de inkomensvoorwaarden om van de steun te genieten. De toepassing bestaat en wordt reeds gebruikt. Ze kan van pas komen in het kader van de uitbreiding van het statuut van ‘beschermd klant’ naar lage inkomens.

Ten tweede moet deze **uitgebreide/aangepaste definitie van beschermd klant als basis dienen voor steunmaatregelen ter bestrijding van energiearmoede voor alle energievectoren** die in huishoudens kunnen worden gebruikt (aardgas, butaan en propaan, stookolie, lampolie, steenkool, hout). Op het niveau van de forfaitaire verwarmingstoelage/energiecheque is er al een gemeenschappelijke inspanning van de gas- en elektriciteitsmarkten enerzijds en de aardolieproducten anderzijds. Door een gebrek aan informatie over deze maatregel (wat mede te maken heeft met het feit dat de maatregel niet meer is toegepast sinds 2009) konden we hem niet zo grondig analyseren als gewenst, maar deze eerste stap naar een harmonisatie tussen verschillende vectoren mag zeker niet onvermeld blijven. De uitgebreide definitie zou ook bruikbaar

⁸⁸ Zie in dit verband ook Appendix F.

⁸⁹ Dit criterium zou het voordeel hebben dat het kan worden gebruikt op Europees niveau in het kader van een gemeenschappelijke definitie van ‘kwetsbare klant’ (cf. Third Energy Package).

moeten zijn voor het moduleren van de steun om energiebesparende verbeteringen aan te brengen aan de woning, wat ons brengt bij de aanbeveling om de beleidsdomeinen die betrekking hebben op de woning (gezondheid, verbetering van de energieprestaties, enz.) op te nemen in een globale strategie ter bestrijding van energiearmoede.

Tot slot is het duidelijk dat er zich overal specifieke gevallen kunnen voordoen. Er zou een systeem moeten bestaan waarbij het **statuut van beschermde klant onder bepaalde voorwaarden geval per geval kan worden toegekend** (via bijvoorbeeld het OCMW), om huishoudens ‘op te vissen’ die niet aan het basiscriterium voldoen maar toch grote moeilijkheden hebben om in hun elementaire energiebehoeften te voorzien; te bepalen door, bijvoorbeeld, de kosten die redelijk worden geacht om de basisbehoeften te dekken in vergelijking te brengen met de inkomsten.

(b) Uitbreiding van de beschermingsmaatregelen naar andere vectoren

Er bestaan op dit moment enkel en alleen voor aardgas en elektriciteit beschermingsmaatregelen die in een minimumlevering van energie voorzien en die een afsluiting voorkomen.

In het kader van een globaal beleid ter bestrijding van energiearmoede is het zeker gerechtvaardigd om zich af te vragen of dergelijke beschermingsmaatregelen niet ook moeten worden geïmplementeerd voor de andere energievectoren (waaronder stookolie, een belangrijke energiebron voor huishoudelijke verwarming).

Het is niet normaal dat gezinnen in energiearmoede, afhankelijk van de gebruikte energievector (die in het geval van huurders niet eens de eigen keuze is), wel of niet kunnen genieten van een bescherming tegen afsluiting of van financiële steun.

Aanbeveling

Voor de andere energievectoren dan aardgas en elektriciteit zou er een systeem van ‘energiebonnen’ of aankoopbonnen kunnen worden uitgewerkt dat verloopt via het OCMW of rechtstreeks via een ‘uitgebreid Sociaal Verwarmingsfonds’ (stookolie en aanverwanten + vaste brandstoffen) **om een minimale levering van brandstof te garanderen voor huishoudens die genieten van het statuut van beschermde klant.** De betalingsmodaliteiten voor deze minimale levering zouden naderhand kunnen worden vastgelegd op basis van een voorkeurstarief met mogelijke tussenkomst van het ‘uitgebreide Energiefonds’ wanneer het huishouden niet over voldoende middelen beschikt om zijn basisbehoeften te dekken.

5.3.3 De finaliteit – curatieve en preventieve aspecten

Het is duidelijk dat deze twee actieterreinen in elk beleid ter bestrijding van energiearmoede essentieel en onmisbaar zijn. Toch biedt het preventieve aspect een extra

dimensie, want door te gaan inwerken op de oorzaken van de energiearmoede kan het probleem in de tijd worden ingedijkt.

De huidige maatregelen op gebied van energiearmoede lijken zich vooral toe te spitsen op de oplossing van het probleem op korte termijn, met name de betaling van de facturen. Verschillende interventies proberen klanten in sociaal-economische moeilijkheden (met schulden of beschermden klanten) een grotere garantie te bieden op toegang tot energie dan wanneer de wet van de markt zonder meer wordt toegepast; vooral wat betreft aardgas en elektriciteit. Hoewel de situatie van huishoudens in energiearmoede gunstiger is met de bestaande sociale maatregelen dan wanneer deze niet zouden bestaan, kan men zich toch afvragen of alle doelstellingen van deze maatregelen (beperking van de energiefactuur, financiering van een deel van de energieschulden, enz.) afgestemd zijn op de doelstelling om energiearmoede op lange termijn terug te dringen. Bovendien rijzen er vragen bij de effectiviteit van deze maatregelen.

Curatieve steun, met name in geval van wanbetaling, lost de directe oorzaken van het probleem niet op als de energiearmoede het gevolg is van een combinatie van factoren, zoals een laag inkomen en een woning van slechte kwaliteit. Steunmaatregelen van ecologische aard (zoals premies voor energiebesparende maatregelen) of stedenbouwkundige aard (zoals renovatiepremie) zouden duurzame en structurele oplossingen kunnen bieden in alle betekenissen van het begrip. Echter, in hun huidige vorm miskennen deze instrumenten voor een groot deel de problemen van huishoudens in energiearmoede, met name een laag of geen belastbaar inkomen en geen beschikbaar kapitaal, weinig toegang tot krediet en het huurderschap. Bijgevolg kunnen deze personen geen beroep doen op deze steunmaatregelen om de energiekwaliteit van hun woning en toestellen te verbeteren.

Er werden al enkele verbeteringen doorgevoerd in de vorm van hogere premies voor gezinnen met een laag inkomen, sociale groene leningen, enzovoort. Dat lost echter de problemen rond prefanciering of terugbetaling niet op en biedt slechts in enkele zeldzame gevallen steun aan huurders van woningen van slechte kwaliteit.

Wat betreft curatieve maatregelen wijzen we – in het kader van een vooruitzicht van een aanhoudende stijging van energieprijzen (zie ook hoofdstuk 7) – ook op de onhoudbaarheid van financiële steunmaatregelen die er in essentie op gericht zijn om een deel van de factuur af te wentelen op andere consumenten en de staat.

Aanbeveling

Met uitdagingen zoals de strijd tegen de klimaatverandering en de uitputting van de fossiele energiebronnen in het vooruitzicht, die de energieprijzen heel waarschijnlijk de hoogte in zullen stuwten, is duidelijk dat er voor het bestaande systeem een steeds grotere budgettaire enveloppe nodig zal zijn. Als we daarbij de huidige financieringswijze voegen die berust op een steeds kleiner wordende basis (zie 5.3.5), wordt de

hoogdringendheid nog duidelijker: **een programma ter bestrijding van de energiearmoede moet maatregelen omvatten die gericht zijn op een verbetering van de woningen van huishoudens in energiearmoede, ongeacht of die eigenaar of huurder zijn** (de huidige zwakke broertjes binnen de maatregelen van ecologische of stedenbouwkundige aard).

5.3.4 De verbetering van de energetische prestaties van gebouwen als hoeksteen van de strijd tegen energiearmoede: 'twee vliegen in één klap'

Een systemische analyse van de energiearmoede (zie Figuur 8 p. 36) en een evaluatie van de bestaande maatregelen tonen aan dat de energiekwaliteit van een woning een essentiële verklarende factor is en een cruciaal element voor duurzame oplossingen in de strijd tegen energiearmoede. Tevens blijkt dat de huidige maatregelen (zowel van sociale als van ecologische aard) hier niet voldoende aan tegemoet komen.

Op sociaal niveau bestaat er steun rond energiebegeleiding en informatiesessies door de OCMW's die eerder een functie hebben van diagnose-stelling, kleine bijkomstige verbeteringen van de energie-efficiëntie van woningen en eventueel ook een sensibilisering rond rationeel energiegebruik. Dit is onvoldoende om een significante vermindering van het verbruik te genereren. Wat betreft de steun voor meer ingrijpende aanpassingen is er het probleem dat er weinig of geen onderscheid wordt gemaakt (tot voor kort helemaal geen onderscheid; recentelijk voorzichtige stappen) op basis van de financiële capaciteit van de huishoudens (wat betreft de terugbetalingscapaciteit of capaciteit tot prefinanciering). Daarnaast zijn er problemen rond het statuut van de bewoner van de woning, gezien de meeste steun gericht is op eigenaars-bewoners en er maar heel weinig stimulerende maatregelen zijn voor huurders/eigenaars-verhuurder.

Aanbevelingen

Het is dus essentieel dat er meer gelijkheid wordt geïntroduceerd in de ecologische maatregelen

- enerzijds door de kosten te beperken, bijvoorbeeld door een inkomensgrens in te voeren (gebaseerd op het aanslagbiljet zodat rekening kan worden gehouden met het onroerende erfgoed van het huishouden).
- anderzijds door de steun volgens een afnemende schaal te moduleren in functie van het inkomen.

Bovendien moet er absoluut worden nagedacht over de uitwerking van een systeem van ondersteuning en stimulering om eigenaars-verhuurders ertoe aan te zetten woningen met een slechte energie-efficiëntie te verbeteren zonder dat de huurders hier het slachtoffer van worden (een denkpiste is bijvoorbeeld het gemakkelijker maken van de overdracht van het beheer van de verbeteringswerken en de verhuur aan een Sociaal Verhuurkantoor).

5.3.5 De financieringswijzen

Een groot aantal sociale en ecologische maatregelen loopt via de DNB (waaronder premies, regionale sociale tarieven, aankoop/productie en plaatsing van budgetmeters, stroombegrenzers, vrijstelling van kosten voor facturen en herinneringen) die de meerkost van deze maatregelen financiert via een verhoging van de distributiekosten. De kosten worden dus doorgerekend in de energiefactuur van de consument in verhouding tot zijn/haar netto afname van energie aan het distributienet (personen die hun energie zelf produceren en klanten die rechtstreeks zijn aangesloten op het hoogspanningsnet van Elia of Fluxys betalen dus niet of minder mee).

Een andere financieringsbron is eveneens geïntegreerd in de totaalprijs van de energie: met name de federale bijdrage op elektriciteit en de toeslag voor ‘beschermden klanten’ op aardgas. De middelen die op die manier worden geïnd, worden bijvoorbeeld gebruikt voor het spijsen van de fondsen voor het sociaal tarief (federaal) en de Energiefondsen aardgas en elektriciteit. Ook in het geval van de toelage van het Sociaal Verwarmingsfonds (stookolie) is het de consument die een toeslag betaalt op de aankoop van zijn aardolieproducten.

In het geheel genomen worden de fondsen die bestemd zijn voor de sociale energie-maatregelen geïnd in verhouding tot het verbruik of de afname aan het aardgas- en elektriciteitsnet. Deze basis voor het innen van premies zal evenwel geleidelijk aan afnemen naarmate de isolatie van woningen beter wordt (alsook de energie-efficiëntie van de industriële processen en de gebouwen van de betrokken bedrijven) en er meer technologieën worden geïntroduceerd voor gedecentraliseerde productie van energie op basis van hernieuwbare energie of warmtekrachtkoppeling (wat zorgt voor een daling in de energie-afname aan het net). Deze evoluties zijn noodzakelijk en moeten worden aangemoedigd, maar algemeen genomen zijn het de meer welgestelde gezinnen en de privésector die zich dergelijke investeringen kunnen veroorloven, waardoor de financiering van de maatregelen steeds zwaarder doorweegt op de factuur van de gezinnen en bedrijven die deze evolutie niet hebben kunnen volgen.

Voorts merken we op dat het overdragen van de financiering naar de DNB's enerzijds betekent dat klanten die rechtstreeks aangesloten zijn op de transportnetten van Elia en Fluxys hiervan de facto worden vrijgesteld en anderzijds zorgt voor een verdeling van de kosten op subregionaal niveau. De DNB's zijn namelijk actief in kleinere zones waardoor de kosten uitsluitend op de klanten van de betrokken DNB wegen. De impact van eenzelfde maatregel kan dus zeer verschillend zijn voor de klanten van verschillende DNB's, naargelang hun grootte, de samenstelling van hun klantenportfeuille (respectieve aandelen van gezinnen en bedrijven; sociaal-economisch profiel van de beleverde zone) en hun ligging (stedelijke versus landelijke zone).

Aanbeveling

Het zou dus wenselijk zijn om een nieuwe manier te vinden om financieel bij te dragen aan de maatregelen ter bestrijding van de energiearmoede. Daarbij behoort de mogelijkheid om ook de ‘vergeten energievectoren’ aan te spreken (bijvoorbeeld vaste brandstoffen) en een systeem dat ook kan worden toegepast op het verbruik op basis van zelfproductie via hernieuwbare energie en/of warmtekrachtkoppeling.⁹⁰

5.3.6 Rol en financiering van de OCMW's

Eén element dat de meeste sociale maatregelen gemeen hebben, is dat ze verplicht verlopen via het OCMW. Daar zijn verschillende opmerkingen bij te maken. Eerst en vooral lijkt het erop dat het OCMW niet voldoende extra financiële middelen of personeel ter beschikking krijgt om deze extra bevoegdheid erbij te nemen. Het Energiefonds gas-elektriciteit financiert wel een deel van het personeel en het Sociaal Verwarmingsfonds (stookolie) keert een toelage uit voor elk dossier dat door het OCMW wordt behandeld, maar dat lijkt niet voldoende om het probleem van het sterk stijgende aantal steunaanvragen op te lossen. Het lijkt er eveneens op dat het OCMW hetzelfde nijpende probleem kent voor de andere bevoegdheden die het krijgt toebedeeld, zodat de financiering voor energie niet altijd worden gebruikt voor de doeleinden waarvoor ze bestemd is.

Een andere vaststelling die regelmatig wordt gedaan, is dat eenzelfde dossier anders wordt behandeld naargelang het OCMW waar het werd ingediend of naargelang de persoon die ermee belast is.

En dat terwijl het OCMW met name een cruciale rol speelt als contactpunt en als instantie die een sociaal onderzoek kan voeren om de situatie van de personen met financiële en/of energieproblemen beter in kaart te brengen en te begrijpen.

Aanbevelingen

Voor een uitbreiding van het doelpubliek van de maatregelen – ofwel via de definitie van energiearmoede, ofwel via het begrip 'beschermd klant' op regionaal niveau – zijn dergelijke **contactpunten** noodzakelijk, maar het OCMW zou van deze taak kunnen worden ontlast door **andere instanties** die ook het publiek in energiearmoede voor hun rekening zouden kunnen nemen door te zorgen dat dit publiek alle nodige informatie krijgt aangaande zijn rechten – waarbij een huishouden desnoods later kan worden doorgestuurd naar het OCMW indien nodig. De betrokken huishoudens kunnen met name begeleid worden bij het opstellen van een volledig dossier voor renovatie/energiebesparende investeringen (om zo aanspraak te kunnen maken op premies,

⁹⁰ Zou het bijvoorbeeld mogelijk zijn om een belasting te voorzien per elektrisch aansluitpunt op het net (laag, midden- of hoogspanning) in functie van het vermogen (cf. project BHG) en het type klant (residentieel of professioneel), en om daarbij progressief oplopende tarieven te voorzien naargelang de klant bekend is als beschermd klant, een tussenvorm van steun ontvangt of helemaal geen steun ontvangt?

groene leningen, derden-investeerders, overeenkomsten met een Sociaal Verhuurkantoor of tussen de huurder en de eigenaar, enz.). Ook medewerkers van het OCMW kunnen eventueel geholpen worden met meer technische ondersteuning op het gebied van wonen en energie. Dergelijke contactpunten kunnen uitgaan van bestaande structuren (bijvoorbeeld Guichets de l'Energie of Woonloketten) om de kosten te beperken. Deze zullen dan, net zoals het OCMW, uiteraard wel een aanvullend budget moeten krijgen om deze nieuwe taken te kunnen vervullen.

De oprichting van **fysieke contactpunten door de energieleveranciers** is eveneens belangrijk om te voorkomen dat het OCMW verplicht wordt taken uit te voeren die eigenlijk de verantwoordelijkheid zijn van de leverancier (zoals uitleg bij de factuur; het kwalitatief verschaffen van uitleg bij de betwisting van een bedrag), maar die door gebrek aan geschikte communicatiemiddelen, met name voor een kansarm publiek (cf. call centers, internet, enz.), in realiteit terechtkomen op het bord van het OCMW of andere hulpverleningskanalen. Als de leveranciers problemen/betwistingen al correct zouden filteren, zouden het OCMW en andere ondersteunende instanties zich efficiënter kunnen focussen op het behandelen van de echte problemen op het vlak van energiearmoede. Er is wel een evenwichtsoefening vereist opdat dergelijke actieve of fysieke vertegenwoordiging voor leveranciers geen obstakel gaat vormen voor nieuwkomers op de markt of het voortbestaan van de kleinere leveranciers.

5.3.7 Budgetmeters en stroombegrenzers

Als instrument ter bestrijding van energiearmoede roept het gebruik van een naakte budgetmeter toch vragen op. Er worden problemen vastgesteld in de praktijk: de budgetmeter kan niet worden geplaatst als er geen individuele meter is, hij is moeilijk te plaatsen op bepaalde installaties, de betalingen zijn ongelijk verspreid tussen zomer en winter, de gecodeerde prijs is vast waardoor een eindafrekening volgt en de herlaadpunten voor prepaidkaarten zijn niet altijd even toegankelijk. In combinatie met de kosten van een dergelijk systeem zijn er twijfels over de efficiëntie van dit instrument in zijn huidige vorm; d.w.z. zonder dat er voldoende rekening wordt gehouden met de situatie van de personen die een budgetmeter gebruiken en zonder dat de praktische problemen worden aangepakt. Bovendien is het vaak gebruikte argument van sensibilisering voor energiebeheer en -verbruik weinig zinvol, omdat veel huishoudens in energiearmoede sowieso onvoldoende of maar net voldoende energie verbruiken om hun basisbehoeften te dekken. De onderstaande tabel tracht een overzicht te geven van een aantal bestaande visies op instrumenten voor beheer van het energieverbruik.

Tabel 13 is een synthese van de verschillende voor- en nadelen inzake gebruikte instrumenten om energieconsumptie te beheren, met name de budgetmeter en de stroombegrenzer.

	'Voordelen'	'Nadelen'
Budgetmeter	<ul style="list-style-type: none"> - Tracht schuldoverlast te voorkomen - Wijst de consument op het verband tussen zijn consumptiegedrag en de daaraan gerelateerde kosten - Maakt een gepland, redelijk verbruik mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>"Personen verbruiken naargelang hun middelen en niet naargelang hun behoeften, hoe elementair die ook zijn."</i> - De pertinentie van dit instrument in de strijd tegen energiearmoede zal dus afhangen van de verhouding tussen de middelen en de basisbehoeften van het huishouden - Zelf-afsluiting wordt niet opgenomen in de statistieken - Duur (in Wallonië is het de duurste Openbare Dienstverplichting (CWaPE 2011)) - Geen gelijkmatige verdeling van de factuur op jaarbasis via maandelijkse voorafbetalingen (problematisch in de winter) - Herlaadpunten moeilijk bereikbaar (vooral in Vlaanderen) - Jaarlijkse eindafrekening valt niet weg (cf. verschil tussen het reële en het voorgeprogrammeerde tarief)
Stroombegrenzer	<ul style="list-style-type: none"> - Ononderbroken toegang tot energie - Maakt het mogelijk om zelf-afsluiting met een budgetmeter te voorkomen - Bij voldoende vermogen (afhankelijk van de basisbehoeften en de gebruikte apparaten) kan een bepaald comfort behouden blijven 	<ul style="list-style-type: none"> - Schuldopbouw (en kosten voor de DNB en/of leveranciers) - Beperkt het comfort, maar niet noodzakelijk het verbruik (verdeeld over de volledige dag) - De energie is niet gratis, hoewel die indruk wel kan worden gewekt - Bestaat niet voor gas - Wat met de mensen die verwarmen op elektriciteit? - Bij koppeling aan een budgetmeter, verliest deze meter deels het voordeel dat hij biedt op het vlak van schuldbeperking
Minimale gaslevering	<ul style="list-style-type: none"> - Maakt het mogelijk om zelf-afsluiting met een budgetmeter te voorkomen - Maakt een nauwkeurigere opvolging van de situatie mogelijk. - Het sociaal energiefonds kan dit mogelijk deels voor zijn rekening nemen 	<ul style="list-style-type: none"> - Gedurende de tijd die nodig is om gegevens van zelfbeperking door te geven en de toekenning van de kaart, blijft de betrokkene in de kou staan - Vereist anders een proactieve aanpak - Te gecompliceerde procedures - Beperkt het voordeel van een budgetmeter als instrument om de energieschulden in te dijken

Tabel 13: Elementen over het gebruik van budgetmeters, stroombegrenzers en minimale gaslevering

Aanbeveling

De budgetmeter heeft zeker voordelen, maar het gebruik ervan kan misschien beter doelen op de begeleiding van huishoudens die een echt probleem hebben met budget-beheer in plaats van een nijpend gebrek aan middelen, en/of voor zij die er vrijwillig mee wensen te werken. Er zouden niet enkel betere herlaadmogelijkheden moeten worden voorzien (bijvoorbeeld via internet of *self banking*), maar eveneens een begeleiding bij het beheer van het energiebudget omdat er in de winter beduidend meer middelen moeten worden vrijgemaakt dan in de zomer.

5.3.8 Progressieve steun: een pluspunt dat al bestaat

Tot voor kort had het Sociaal Verwarmingsfonds (stookolie en aanverwante brandstoffen) een vierde categorie rechthebbenden waarbinnen huishoudens met een beperkt inkomen vielen. Deze categorie werd echter overgebracht naar een andere maatregel die tot op heden niet werd hernieuwd (energiecheque / forfaitaire verwarmings-toelage) en die werkt met een forfaitaire tussenkomst die lager ligt dan die van het Sociaal Verwarmingsfonds. Het is het enige geval waarbij een sociale maatregel op het gebied van energie een zeker idee van progressiviteit van de steun introduceert in plaats van het traditionele ‘alles of niets’ principe (ofwel voldoet men aan de voorwaarden en krijgt men de steun, ofwel krijgt men niets ook al zit men in een situatie die heel nauw aanleunt bij de voorwaarden voor toekenning).

Aanbeveling

Om de tegennatuurlijke effecten van de strikte afbakening tegen te gaan (zodra men niet meer aan de voorwaarden voor toekenning van de steun voldoet, wordt de situatie zo moeilijk dan men onvermijdelijk en snel weer wel aan die voorwaarden voldoet; cf. ‘werkloosheidsvallen’), is deze **progressiviteit van de steun** naargelang de behoeften essentieel maar nog te veel afwezig in het huidige systeem.

Het is dus van het grootste belang dat een dergelijke tussenliggende steun wordt behouden en bestendigd, dat deze steun geldt voor alle energievectoren en eventueel wordt gemoduleerd naargelang de behoeften, en dat hij een aanvulling wordt op de andere maatregelen om de overgang naar een ‘normale situatie’ te garanderen.

Deel III. Inperspectiefstelling

In dit deel worden verschillende elementen aangehaald die een ander licht kunnen werpen op de analyse van de situatie in België en bovenstaande bemerkingen kunnen ondersteunen of in vraag stellen.

In hoofdstuk 6 stellen we een benchmark voor om te zien hoe energiearmoede in andere landen bestreden wordt. Daarbij komen buurlanden aan bod (Frankrijk, Nederland, Duitsland), maar ook verdere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Via deze doelstelling wordt een bredere waaier van benaderingen van en maatregelen tegen energiearmoede voorgesteld.

Gezien de snel veranderende context van de energiesector is het ook nodig om vanuit een toekomstperspectief de evaluatie van de maatregelen te belichten. Dat zal gebeuren in hoofdstuk 7, met aandacht voor slimme meters en netten, de uitputting van traditionele energiebronnen en ecologische uitdagingen, alsook verwachte evoluties in regelgeving op verschillende niveaus.

Hoofdstuk 6. Benchmark⁹¹

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de belangrijkste vaststellingen die werden gedaan bij een grondige analyse van de bestaande maatregelen in enkele andere landen, met name het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Nederland, Duitsland en Zweden. Enerzijds werd er voor deze landen gekozen om inzicht te krijgen in de situatie in de buurlanden van België en anderzijds om een breed overzicht te schetsen van de verschillende politieke benaderingen die er bestaan op het vlak van energiearmoede. De gedetailleerde resultaten en de fiches met maatregelen per land zijn terug te vinden als bijlage (in Appendix I).

6.1 Verenigd Koninkrijk

Er bestaat in het Verenigd Koninkrijk een sterk engagement van de staat, maar ook van heel wat andere spelers die betrokken zijn bij de strijd tegen energiearmoede. Zo werd de definitie van *fuel poverty*, namelijk "*het feit dat meer dan 10% van het inkomen wordt besteed aan energie om te verwarmen tot een aanvaardbaar niveau*"⁹², in

⁹¹ Uitgevoerd en opgesteld door H el ene Moureau, onder de leiding van Eddy Deruwe, van IBAM s.a.

⁹² Zie in verband met de definitie uit het Verenigd Koninkrijk ook 1.1.1 op p. 7

1998 door de regering goedgekeurd. Er werden diverse instrumenten van juridische aard aangenomen om energiearmoede te bannen, zoals de *Utilities Act 2000*.

Het Verenigd Koninkrijk wordt gekenmerkt door maatregelen die gericht zijn op een specifiek doelpubliek (bijvoorbeeld ouderen, bewoners van sociale woningen, huishoudens met een laag inkomen, zieken of mindervaliden). Zo is het SHESP-programma bestemd voor eigenaars van sociale woningen.

Social Housing Energy Saving Program (SHESP)⁹³

Dit tweejaarlijkse programma voorziet in een steun aan sociale verhuurders voor het isoleren van holle muren. Op die manier kunnen woningen worden bereikt die niet in het kader passen van het *Decent Homes Programme*⁹⁴ en kunnen eigenaars hun energiekosten en CO₂-uitstoot beperken.

In 2009 werden 50 aanvragen ingediend door verschillende sociale verhuurders: lokale overheden, erkende sociale verhuurders, lokale huisvestingsmaatschappijen. Die kregen dan een aanzienlijke financiële steun om hun gebouwen te isoleren.

De implementatie van het programma en de termijnen voor de werken waren zeer kort, wat resulteerde in een beperkte voorbereidingsfase en heel wat problemen op het terrein. Bovendien werd het oorspronkelijke budget van £ 83,3 miljoen neerwaarts herzien naar £ 60,5 miljoen en lagen de kosten voor de werken hoger dan voorzien.

Desondanks konden er dankzij de financiering in twee jaar tijd 78.000 moeilijk te renoveren woningen worden aangepakt. Het succes van het initiatief is dus gematigd, want hoewel de sociale verhuurders geïnteresseerd zijn in een nieuw vergelijkbaar programma, heeft de korte duur van het SHESP de efficiëntie ervan ondermijnd.

Maar niet enkel de overheid neemt het initiatief om maatregelen uit te werken. Er zijn ook andere spelers die actief zijn in de strijd tegen energiearmoede, zoals de liefdadigheidsorganisatie *National Energy Action* (NEA), die aan de basis ligt van *Warm Zones*, een project dat de steun kreeg van gemeenten en energieleveranciers.

Warm Zones⁹⁵

De eigenheid van Warm Zones ligt in het feit dat het programma open staat voor iedereen die een aanvraag doet, ongeacht diens inkomen. Warm Zones bestaat in 15 gemeenten en wordt gerund door een overkoepelend nationaal team. Er wordt gewerkt met een 'deur aan deur' benadering en in elke deelnemende wijk komen de volgende stappen aan bod:

- **Sensibilisering:** marketing, promotie en verspreiding van een brief om de bevolking op de hoogte te brengen van de maatregel.

⁹³ Zie Bijlage Benchmark pagina 78

⁹⁴ Zie Bijlage Benchmark pagina's 45 en 79.

⁹⁵ Zie Bijlage Benchmark pagina 80

- **Evaluatie:** een vragenlijst van 5 minuten wordt ingevuld aan de deur, waarmee in alle vertrouwen informatie wordt verzameld over het huishouden en kan worden nagegaan of het gezin recht heeft op gratis maatregelen.
- **Beperkt programma:** voor personen die geen recht hebben op het gratis pakket, is er een beperkt programma beschikbaar wanneer ze voor een lage prijs toch van de maatregelen willen genieten.
- **Vragenlijst:** bij de gezinnen die recht hebben op de gratis maatregelen voeren enquêteurs van ondernemingen die gespecialiseerd zijn in isolatie en/of centrale verwarming een bijkomend onderzoek uit om na te gaan welke werken er precies moeten worden uitgevoerd.
- **Uitvoering van de maatregelen:** de nodige werken worden uitgevoerd door onderaannemers die door Warm Zones worden geselecteerd. Ze worden gecontroleerd door het Warm Zones team.
- **Advies:** tot slot hebben de gezinnen recht op gratis advies om de energie-efficiëntie van hun woning te verbeteren en wordt gecontroleerd of de betrokkenen alle steun krijgen waar ze recht op hebben.

Warm Zones is een privé-onderneming die wordt gefinancierd door lokale overheden, de National Energy Action, de Europese Unie, energieleveranciers en andere partners. De programma's duren 2 of 4 jaar.

Net zoals de initiatiefnemers zijn de spelers die verantwoordelijk zijn voor de implementatie van de programma's ter bestrijding van energiearmoede zeer uiteenlopend. Eén van de opvallende kenmerken van het Verenigd Koninkrijk is evenwel de belangrijke rol die de leveranciers spelen door hun verplichtingen tegenover de staat, namelijk de openbare dienstverplichtingen. De *Carbon Emission Reduction Target (CERT)*⁹⁶ en *Community Energy Saving Programme (CESP)*⁹⁷ verplichten leveranciers van een bepaalde grootte ertoe om de CO₂-uitstoot van hun klanten te beperken, met bijzondere aandacht voor huishoudens met een beperkt inkomen. Die bundelen daarvoor de krachten met andere spelers zoals gemeentelijke overheden, bedrijven en liefdadigheidsorganisaties, en bieden financiële ondersteuning aan andere programma's ter bestrijding van energiearmoede.

Community Energy Saving Programme (CESP)

Het CESP-programma werd in het leven geroepen door het Department of Energy and Climate Change (DECC).

De basisdoelstelling bestaat erin om energieleveranciers met meer dan 50.000 klanten ertoe te verplichten om de CO₂-uitstoot van hun afnemers met 19,25 miljoen ton te verminderen. Maar het programma biedt ook een schitterende mogelijkheid om isolatie van woningen bereikbaar te maken voor kwetsbare personen, aangezien het enkel gericht is op economisch achtergestelde buurten. De energiebedrijven werken hiervoor samen met lokale overheden en maatschappelijke groeperingen, met name via een 'deur-aan-deur' benadering. De aanpak is gericht op de volledige woning. De lijst van maatregelen die in aanmerking komen, is beperkt

⁹⁶ Zie Bijlage Benchmark pagina 73

⁹⁷ Zie Bijlage Benchmark pagina 74

tot die ingrepen die een aanzienlijke besparing van het energieverbruik en de CO₂-uitstoot opleveren. De leveranciers bieden centrale verwarming en maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie aan en gaan na op welke steun het gezin recht heeft. Er worden bonussen toegekend aan de bedrijven bij wijze van stimulans om meerdere maatregelen te implementeren in de woningen van eenzelfde doelzone.

We moeten hier ook wijzen op de afwezigheid van de sociale zekerheid die nooit tussenbeide komt bij isolatieprojecten en zich beperkt tot het verstrekken van financiële steun aan wie daar recht op heeft.

Op lange termijn krijgen subsidies en leningen voorrang op het advies en de begeleiding. *Warm Zones* is hierop een uitzondering, want dit programma loopt al 10 jaar en biedt zowel diensten als advies aan. Ook de CERT- en CESP-programma's geven advies en begeleiding.

Het Britse beleid ter bestrijding van de energiearmoede is helemaal niet gericht op de begeleiding van personen met schulden. Het is de taak van de leveranciers om samen met de klant oplossingen te vinden om te voorkomen dat de situatie blijft aanslepen.

6.2 Frankrijk

Er zijn heel wat elementen die erop lijken te wijzen dat er in Frankrijk een echte wil bestaat om energiearmoede te bestrijden:

- Het begrip 'energiearmoede' bestaat: een conceptuele definitie werd aangenomen op juridisch vlak, maar er zijn nog maar weinig of geen operationele elementen;
- Er is een nationaal observatorium voor energiearmoede opgericht;
- Er bestaan talloze initiatieven ter bestrijding van het fenomeen.

In tegenstelling tot de andere geanalyseerde landen, wordt Frankrijk gekenmerkt door maatregelen die sterk gericht zijn op zogenaamde 'kwetsbare' personen. Deze doelgroep evolueert in de tijd en past zich aan aan de kenmerken van de huishoudens die moeilijkheden hebben om hun energiefactuur te betalen. Zo heeft het *Agence Nationale de l'Habitat* (ANAH) het programma '*Habiter mieux*' geïmplementeerd nadat werd vastgesteld dat de meeste personen in een situatie van energiearmoede in feite eigenaars-bewoners zijn.

Programma '*Habiter mieux*'⁹⁸

Het programma '*Habiter mieux*' is een nieuw programma dat door het ANAH werd voorgesteld in de strijd tegen energiearmoede. Het is gericht op eigenaars-bewoners met een beperkt tot zeer beperkt financieel vermogen.

⁹⁸ Zie Bijlage Benchmark pagina 68

Het programma beschikt over heel wat middelen (€ 1,25 miljard in totaal) en departementen die er gebruik van willen maken, moeten een *Contrat Local d'Engagement* (CLE) ter bestrijding van energiearmoede ondertekenen. Dit contract is een overeenkomst tussen de verschillende spelers en legt de rol vast van elke betrokken partij bij de implementatie van het programma (prefecten, lokale overheden, kinderbijslagfondsen, operatoren).

De steun die wordt toegekend in het kader van het programma '*Habiter mieux*' is een forfaitair bedrag van €1.100 dat bovenop een mogelijke steun van het ANAH wordt uitgekeerd. Die wordt door het ANAH verhoogd met een limiet van €500 als er een financiële tussenkomst is van de lokale overheid op wiens grondgebied de woning zich bevindt.

Er is wel een voorwaarde aan verbonden, met name dat het dossier moet worden opgesteld in samenspraak met een professionele operator. Om de rest van de werken te financieren, kan onder bepaalde voorwaarden een renteloze lening worden aangegaan bij een kinderbijslagfonds.

Een ander opvallend kenmerk van het Franse beleid is dat er maatregelen op nationaal niveau worden ontwikkeld die op een meer lokaal niveau worden geïmplementeerd. Een uitzondering op dit principe zijn de *Fonds Sociaux d'Aide aux Travaux de Maîtrise de l'Énergie* (FSATME).

Fonds Sociaux d'Aide aux Travaux de Maîtrise de l'Énergie (FSATME)⁹⁹

De FSATME bestaan in een twintigtal departementen. Ze zijn vaak verbonden aan de *Fonds de Solidarité pour le Logement* (FSL) en worden opgericht in samenwerking met de lokale verenigingen en de *Conseil Général*¹⁰⁰ van het departement. Het is moeilijk om een globaal inzicht te krijgen in de werking van deze fondsen, omdat die verschilt per departement en omdat er heel wat spelers bij betrokken zijn.

Algemeen genomen kunnen we stellen dat de fondsen worden beheerd door de *Collectivité Territoriale*¹⁰¹ of door een onafhankelijk organisme. De rechthebbenden worden geïdentificeerd door de Kinderbijslagfondsen of de gemeentelijke centra voor maatschappelijk welzijn (*Centre Communaux d'Action Sociale* of CCAS). Het ingediende dossier wordt voorgelegd aan een commissie die de uit te voeren werken goedkeurt. Naargelang de aard van de werken, worden ze uitgevoerd door de betrokkenen zelf of door een aannemer. Er is een opvolging van de werken voorzien. Soms moet de eigenaar van de woning worden gecontacteerd om hem aan te sporen de werken uit te voeren.

Enerzijds kunnen we betreuren dat deze systemen enkel berusten op lokale goodwill, maar anderzijds is het positief dat de personen die recht hebben op deze steun rechtstreeks worden geïdentificeerd door de kinderbijslagfondsen of gemeentelijke centra voor maatschappelijk welzijn. Bovendien is het beter om de oorzaak van het probleem aan te pakken (het gebrek aan isolatie van het gebouw) dan achteraf in te grijpen op het niveau van de betaling van de energiefacturen (via een FSL).

⁹⁹ Zie Bijlage Benchmark pagina 66

¹⁰⁰ *Conseil Général*: vergadering die de beslissingen van een departement neemt

¹⁰¹ *Collectivité Territoriale*: afzonderlijke administratie van de Staat, die bepaalde bevoegdheden uitoefent in een specifiek gebied (bijvoorbeeld departement, regio).

De goede maatregelen die we hebben geanalyseerd zijn allemaal van het financiële type (subsidie, lening, of korting) of hebben een begeleidend karakter. Er bestaan evenwel twee uitzonderingen. Het observatorium voor energiearmoede zal energiearmoede heel precies moeten definiëren en alle informatie moeten verzamelen die noodzakelijk is om de betrokken partijen grondig te informeren. Het gaat dus om een adviserende rol. De *Pôle Solidarité* die werd ontwikkeld door leverancier *Électricité de France* (EDF) en gericht is op klanten met betalingsmoeilijkheden, is een steunmaatregel met een dienstverlenend karakter.

Pôle solidarité EDF¹⁰²

Het openbare dienstcontract tussen de staat en EDF bevat een luik sociale cohesie en strijd tegen uitsluiting. De pool solidariteit geeft een concrete invulling aan de verplichtingen van EDF.

Om klanten met betalingsmoeilijkheden te begeleiden, heeft EDF een gratis 'solidariteitsnummer' in het leven geroepen om in contact te komen met adviseurs van EDF. Die controleren de factuur en kijken of het tarief van de betrokkene optimaal is, geven advies over betalingswijzen en verstrekken informatie over energiebeheer.

Naargelang het profiel van de klant, 'algemeen' of 'kwetsbaar', stelt de adviseur een betalingstermijn voor van 2 (profiel 'algemeen') of 4 termijnen (profiel 'kwetsbaar'). Indien nodig verwijst hij de betrokkene ook door naar de juiste spelers (maatschappelijke organisaties, verenigingen, ...). In dit geval wordt minstens 10 à 20% van de schuld geïnd en wordt een verslag van het gesprek met de klant verstuurd per fax.

De adviseurs moeten verder de dossiers rond onbetaalde rekeningen beheren in samenspraak met de sociale spelers, verenigingen of afgevaardigden. Op die manier is de '*Pôle Solidarité*' een partner van de spelers uit de sociale wereld om oplossingen te vinden voor de afbetaling van schulden van klanten met betalingsmoeilijkheden.

Zoals we al schreven worden in Frankrijk heel wat maatregelen geïmplementeerd op lokaal niveau, vaak met medewerking van de sociale zekerheid (kinderbijslagfonds en gemeentelijke centra voor maatschappelijk welzijn) en de verenigingswereld. De sociale zekerheid speelt een doorslaggevende rol in de strijd tegen energiearmoede, aangezien ze in 8 op 10 projecten tussenbeide komt. Ze biedt als voordeel dat ze efficiënt kan bepalen welke personen steun nodig hebben. Toch sluit ze misschien ook deuren voor initiatieven die andere spelers mogelijk op touw zouden zetten.

De goede maatregelen in de strijd tegen energiearmoede mikken hoofdzakelijk op de middellange en lange termijn. Toch zijn er maatregelen zoals de FSATME en de eco-lening sociale huisvesting¹⁰³ die op de korte termijn gericht zijn. De benadering van deze maatregelen is niettemin interessant: een actie op lokaal niveau voor de FSATME en een actie gericht op sociale woningen voor de eco-leningen. Bovendien bestaan er op de lange termijn in essentie enkel subsidies en weinig steun in de vorm van advies of begeleiding.

¹⁰² Zie Bijlage Benchmark pagina 69

¹⁰³ Zie Bijlage Benchmark pagina 67

6.3 Nederland

Energiearmoede is een term die onbekend lijkt in de sociale, politieke en verenigingswereld in Nederland.

De nationale overheid grijpt niet rechtstreeks in om energiearmoede te bestrijden. Toch zagen al vijf goede maatregelen het levenslicht: algemene bijstand¹⁰⁴, schuldhulpverlener,¹⁰⁵ Meermetminder.nl,¹⁰⁶ TELI en onderbreking van de levering.¹⁰⁷

Tijdelijke subsidieregeling Energiebesparing voor Lage Inkomens (TELI)¹⁰⁸

De aanzet tot het TELI-project werd gegeven door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) die energiebesparing bij huishoudens met een laag inkomen wilde bevorderen. Die wonen namelijk vaak in oude en slecht geïsoleerde woningen, maar hebben niet voldoende financiële middelen om in de isolatie van hun woning te investeren. Daarom werd het TELI-isolatieproject voor hen in het leven geroepen.

SenterNovem (tegenwoordig Agentschap NL) was een agentschap van het ministerie van Economische Zaken dat de opdrachten rond innovatie, energie, klimaat, milieu en leefomgeving voor dit ministerie en het ministerie VROM uitvoerde.

SenterNovem lanceerde drie aanbestedingen (2002, 2003 en 2005) via een omzendbrief die werd verstuurd naar de gemeenten, die het bericht op hun beurt doorstuurden naar de betrokken organisaties. De projecten die werden ingediend door de bedrijven en verenigingen werden geëvalueerd door een commissie die al dan niet een subsidie toekende.

Elk project kon een maximum van €455.000 aan subsidies krijgen. De organisaties kregen twee jaar om hun project ten uitvoer te brengen.

Na 4 jaar waren er 104 projecten ingediend, waarvan er 27 werden weerhouden voor een totaalbedrag van €7,6 miljoen aan subsidies. Er werden 65.000 huishoudens bereikt, waaronder 55.000 huishoudens met een laag inkomen.

De vier andere maatregelen werden ofwel op een meer lokaal niveau geïmplementeerd, ofwel via de privésector (leveranciers, bedrijven) en de verenigingswereld. Op die manier is de privésector, verrassenderwijze, betrokken bij de projecten. De sector werkt samen met de sociale verzekering en de buurtverenigingen.

De Gele Energiebus is een van de zeldzame maatregelen die door één gemeente (Almelo) werd ingesteld.

¹⁰⁴ Zie Bijlage Benchmark pagina 93

¹⁰⁵ Zie Bijlage Benchmark pagina 94

¹⁰⁶ Zie Bijlage Benchmark pagina 97

¹⁰⁷ Zie Bijlage Benchmark pagina 101

¹⁰⁸ Zie Bijlage Benchmark pagina 99

Gele energiebus¹⁰⁹

Almelo is een gemeente die zeer actief is op het vlak van energiebesparing. Er werden verschillende projecten op touw gezet rond bijvoorbeeld openbare gebouwen, straatverlichting en transport, maar de gemeente richt zich ook tot bedrijven en particulieren.

Het project Gele Energiebus is een initiatief van een onderneming die actief is op het vlak van sociale werkvoorziening (SOWECO NV) en een centrum voor maatschappelijke activering (MAC), en wil energiebesparingen bij mensen met een laag inkomen stimuleren via de medewerking van langdurig werklozen aan het project.

Die krijgen een opleiding van 12 dagen bij de energieraad en ontvangen na afloop van deze opleiding een certificaat. Vervolgens gaan ze deel uitmaken van het Energieteam dat instaat voor de 'Gele Energiebus'. Deze bus gaat van wijk naar wijk en levert advies en pakketten voor energiebesparing aan huis. De pakketten bevatten alle instrumenten die nodig zijn om een aanzienlijke besparing te realiseren (gemiddeld €200 op jaarbasis).

De financiële middelen zijn afkomstig van SOWECO NV, het bedrijf Twente Milieu, de stichting Beter Wonen, elektriciteitsleverancier Essent en waterdistributeurs Vitens, Regge en Dinkel.

De maatregelen in Nederland zijn overwegend gericht op advies en dienstverlening met het oog op financiële steun. We merken ook op dat er in verhouding tot de andere landen meer maatregelen bestaan ter bestrijding van schuldoverlast dan maatregelen ter bestrijding van energiearmoede. De Schuldhulpverleners geven advies op het vlak van schuldbeheer.

Schuldhulpverlener¹¹⁰

De wet 'schuldsanering natuurlijke personen' verplicht personen met schulden ertoe om initiatief te nemen en hun schuldproblemen te regelen. De mensen met schulden kunnen kiezen uit verschillende aanspreekpunten om hun schulden te regelen:

De meeste gemeenten beschikken over een dienst die advies verleent rond schuldbeheer.

De NVVK (Nederlandse Vereniging van Volkskrediet) is een overkoepelende vereniging van kredietbanken, overheidsinstanties en bedrijven die personen met schulden adviseren hoe ze hun schuldbeheer het best kunnen aanpakken. Deze instanties verbinden zich ertoe alles in het werk te stellen om ervoor te zorgen dat de schulden na drie jaar weggewerkt zijn.

Als de persoon met schulden geen vrijwillige actie onderneemt of niet meewerkt aan het afbetalen van zijn schulden, kan de rechter hem hier wettelijk toe verplichten. In dat geval spreekt men niet meer van schuldenregeling maar van sanering.

Wanneer de betrokkene ondanks alles opnieuw schulden maakt, wordt er een curator aangesteld die belast wordt met het beheer van de inkomsten en de goederen van die persoon.

¹⁰⁹ Zie Bijlage Benchmark pagina 100

¹¹⁰ Zie Bijlage Benchmark pagina 94

6.4 Duitsland

Energiearmoede is een fenomeen dat nog niet erkend wordt door de Duitse politiek, hoewel de situatie wel door diverse liefdadigheidsorganisaties zoals Caritas aan de kaak wordt gesteld. Initiatieven ter bestrijding van het fenomeen zijn bijgevolg zeldzaam en gaan meestal uit van verenigingen of huisvestingsmaatschappijen (in tegenstelling tot Belgen, huren Duitsers vaker hun woning dan dat ze er eigenaar van zijn). Bovendien is de belangrijkste doelstelling van de initiatiefnemers van deze maatregelen niet de strijd tegen energiearmoede maar eerder de strijd tegen de klimaatveranderingen. Toch hebben deze maatregelen soms als enige doel het terugdringen van de kosten en het realiseren van besparingen.

Gezien het uiteenlopende karakter van de plaatselijke initiatieven is de doelgroep heel divers en omvat hij niet noodzakelijk kansarme personen. Zo is de maatregel ‘*Energieunrecht*’ gericht op het ondersteunen van consumenten die zich benadeeld voelen door hun energieleverancier.

Energieunrecht¹¹¹

In Duitsland zijn er heel wat leveranciers die hun macht misbruiken. De energieconsumenten worden vaak het slachtoffer van afsluitingen bij het kleinste probleem (zoals in geval van laattijdige betaling).

De *Bund der Energieverbraucher* (Bond van energieconsumenten) verklaart dat de leveranciers niet het recht hebben om de energielevering te onderbreken aangezien dit indruist tegen de mensenrechten.

Bijgevolg kan elke consument die meent benadeeld te worden door zijn leverancier of die onrechtmatig afgesloten dreigt te worden, hulp vragen aan de vereniging. Die informeert de consument over zijn rechten en kan als laatste redmiddel tussenkomen bij de leverancier om de afsluiting te voorkomen. Leveranciers die hun macht toch blijven misbruiken, worden vermeld op de website van de vereniging.

De verenigingen zijn duidelijk aanwezig in de maatregelen die we hebben bestudeerd, maar het gaat hier niet enkel om liefdadigheidsorganisaties zoals in het Verenigd Koninkrijk. Het gaat bijvoorbeeld ook om consumentenverenigingen, buurtverenigingen en migrantenverenigingen. Ook bedrijven en huisvestingsmaatschappijen spelen een belangrijke rol. Ze werken samen met de verenigingen in de strijd tegen de klimaatveranderingen. Zo creëerde het bedrijf CO₂online het project *Heizspiegel*, met steun van het Ministerie voor Milieu en Gemeenten.

¹¹¹ Zie Bijlage Benchmark pagina 84

Heizspiegel¹¹²

Het project Heizspiegel dankt zijn bestaan aan het feit dat het werd opgestart door een privé-speler en voor 100% wordt gefinancierd door het ministerie voor Milieu en Gemeenten.

Het gaat om een online informatiecampagne die ijvert voor een vermindering van het elektriciteit- en verwarmingsverbruik en voor bescherming van het klimaat. De site berekent bij benadering het energieverbruik van een huishouden en vergelijkt het met dat van de andere bewoners van de gemeente. Vervolgens worden tips gegeven om het verbruik terug te dringen. De consumenten kunnen hun verbruik en de effecten van energiebesparende maatregelen ook opvolgen.

Meer in het bijzonder beschikt het project *Heizspiegel* over gegevens van de gemeenten met betrekking tot het verbruik van de bewoners. Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners hebben hun eigen *Heizspiegel*-project met gegevens over het verbruik van de woningen op hun grondgebied, terwijl kleinere gemeenten toegang hebben tot een gestandaardiseerde federale versie van het project. Zo kunnen consumenten die in een grote stad wonen hun verbruik vergelijken met dat van hun burens, maar moeten de bewoners van kleinere gemeenten zich tevreden stellen met nationale gegevens.

Elke huurder kan zijn energieverbruik opsturen naar een *Heizspiegel*-team. Dit team zal het verbruik dan analyseren en advies terugsturen naar de huurder. Als het verbruik van een huurder boven het gemiddelde verbruik voor een vergelijkbare woning in dezelfde gemeente ligt, kan er een brief worden gestuurd naar de eigenaar-verhuurder om hem erop te wijzen dat zijn gebouw geïsoleerd moet worden.

Om te garanderen dat de site ook toegankelijk is voor de grootste groep immigranten, kan hij ook worden geraadpleegd in het Turks.

Door hun isolement en hun vrijwillige karakter, zijn de losse Duitse projecten gewoonlijk slechts van korte duur. Zo duurde het project *Klimatschutzberatung von Migranten für Migranten*, een zeer lovenswaardig initiatief, minder dan één jaar.

Klimatschutzberatung von Migranten für Migranten¹¹³

Dit project werd mogelijk gemaakt dankzij de medewerking van lokale 'Agenda 21' verenigingen (waarvan er een werd opgericht door immigranten) en een communicatiebureau gespecialiseerd in milieuzaken.

De doelstelling van het project bestond erin om immigranten vertrouwd te maken met verantwoordelijk gedrag op het vlak van energiebesparingen en verluchting van woningen.

Twaalf personen van buitenlandse afkomst (Russisch, Turks, Afghaans/Perzisch, Koerdisch en Arabisch) kregen een opleiding in communicatietechnieken en energiebesparing. Vervolgens gingen ze migranten thuis opzoeken om hen in hun moedertaal uit te leggen waarom het interessant is om energie te besparen (klimaat en factuur) en hoe ze dat kunnen aanpakken. De adviseurs kregen documenten (folders, posters, ...) in het Duits en hun moedertaal mee als hulpmiddel om hun doelpubliek te sensibiliseren. Er werden instrumenten voor het meten van de elektriciteit en vochtigheid gebruikt om meer bewustzijn rond de problematiek te creëren.

¹¹² Zie Bijlage Benchmark pagina 90

¹¹³ Zie Bijlage Benchmark pagina 91

Bewoners werden ook aangemoedigd om contact op te nemen met Duitsers die hen meer raad konden geven over deze kwesties.

Om het migrantenpubliek zo goed mogelijk te bereiken, gingen de adviseurs ook naar plaatsen waar dit publiek samenkomt: talenscholen (korte voorstelling van het project in de lessen), religieuze gemeenschappen en culturele verenigingen (praatje waarin het project werd voorgesteld, affiches, folders) en buurtverenigingen (waar de adviseurs informatie kregen over specifieke behoeften van sommige gezinnen).

6.5 Zweden

Energiearmoede is een fenomeen dat onbekend is in Zweden. Er bestaan helemaal geen cijfers over energiearmoede en het aantal afsluitingen van energieconsumenten ligt lager dan 1%. Deze vaststelling kan door drie elementen worden verklaard: strikte normen inzake thermische en energie-efficiëntie van gebouwen, bijzonder efficiënte huishoudtoestellen en een universeel systeem van sociale bescherming.

De regering ligt aan de basis van de meeste goede praktijken die we vaststelden, maar ook de sociale verzekering (*Försäkringskassan*) speelt in Zweden een fundamentele rol in de strijd tegen onbetaalde energiefacturen. Het land maakt een zeer duidelijk onderscheid tussen economische zaken (de energiemarkt) en sociale zaken. Bijgevolg kan enkel de gemeentelijke sociale verzekering consumenten die problemen hebben met hun energiefactuur bijstaan. De dienst werkt dan samen met de leveranciers om ervoor te zorgen dat afsluiting enkel als een allerlaatste middel wordt angewend.

De sociale verzekering begeleidt personen met een schuldoverlast zodat die toch nog recht kunnen hebben op elektriciteit.

Tussenkomst van de sociale zekerheid¹¹⁴

De Zweedse wet op de sociale dienstverlening stelt dat er bijstand moet worden verleend aan al wie niet met eigen middelen in zijn basisbehoeften kan voorzien. Elektriciteit en gas behoren tot deze basisbehoeften. Elke burger heeft bijgevolg recht op toegang tot energie.

Schulden

Wanneer een energieleverancier redenen heeft om te denken dat een klant niet aan zijn verplichtingen zal kunnen voldoen, vraagt de leverancier een waarborg of een voorschot op de factuur. Als de consument niet over de nodige middelen beschikt om te betalen, komt de sociale dienst tussenbeide om de waarborg of het voorschot te betalen.

Deze waarborg of voorschot op de factuur voorkomt dat de klant plots wordt afgesloten van het energienet wanneer hij zijn laatste factuur niet op tijd kan betalen.

¹¹⁴ Zie Bijlage Benchmark pagina 103

Waarborg

Personen die moeilijkheden hebben om hun facturen te betalen, moeten eerst zelf contact opnemen met het bedrijf dat ze geld schuldig zijn om een compromis te vinden. Als dat niet mogelijk is, contacteert het bedrijf de sociale dienst die tussenbeide komt door een afbetalingsplan uit te werken. De dienst zorgt er wel voor dat de basisbehoeften zoals de huur, voeding, water en elektriciteit niet in het gedrang komen. Als de betrokkene onvermogen is en er geen financiële middelen van zijn budget kunnen worden afgenomen zonder zijn menswaardigheid aan te tasten, betaalt de gemeente een deel van de schuld af.

Personen met een schuldoverlast worden begeleid bij het afbetalen van hun schulden en worden tegelijk geresponsabiliseerd omdat ze ook leren hun budget te beheren.

Bovendien zorgt de begeleidingsdienst ervoor dat personen met schulden niet de mogelijkheid hebben om consumptiekredieten aan te gaan met een rente die hen nog verder de armoede in duwt.

Kennisgeving aan de sociale verzekering in geval van afsluiting

De Zweedse wetgeving inzake elektriciteit en aardgas laat afsluiting van het elektriciteit- en aardgasnet toe in geval van een ernstige schending van het contract. Deze afsluiting is echter niet toegelaten als ze ernstige verwondingen of schade tot gevolg kan hebben.

Wanneer een factuur niet wordt betaald, krijgt de consument een herinnering waarin hem wordt gevraagd om de situatie binnen een redelijke termijn recht te zetten.

Als deze termijn is verstreken, wordt de consument aangemaand om binnen de drie weken na de tweede herinnering te betalen. Anders kan hij worden afgesloten. Op hetzelfde moment wordt een bericht gestuurd naar de gemeentelijke sociale dienst aangaande de niet-betaling van de factuur. Als de betaling wordt uitgevoerd, als het geëiste bedrag wordt betwist of als de sociale dienst de betaling van de schuld op zich neemt, wordt de elektriciteit niet afgesloten.

In het licht van deze procedure begrijpen we waarom de verenigingswereld niet moet ingrijpen om de consument te beschermen tegen de leverancier. De consument wordt volledig beschermd en gedekt door de sociale verzekering.

Deze analyse van de goede praktijken toont aan dat Zweden maatregelen van financiële aard duidelijk scheidt van maatregelen van het type advies, begeleiding of dienstverlening. Bovendien is Zweden een land waar de maatregelen voor een lange termijn worden geïmplementeerd. De enige uitzondering is het initiatief van 'Allbohus' dat sinds minder dan 10 jaar actief is en verschilt van de andere maatregelen die op nationaal niveau geïmplementeerd worden.

Allbohus¹¹⁵

De huisvestingsmaatschappij *Allbohus* biedt haar huurders de mogelijkheid om de huur en de elektriciteitskosten op te nemen op dezelfde factuur. Op die manier moet de huurder niet meer zelf op zoek gaan naar de goedkoopste leverancier, aangezien de maatschappij die taak overneemt. De huisvestingsmaatschappij wordt een grote klant en kan concurrentiële tarieven bedingen. De vaste kosten dalen omdat er enkel een vast abonnement moet worden betaald voor de hoofdmeter.

De meters die tot dan toe individueel waren, worden voortaan gebruikt als 'sub-meters' om het jaarlijkse verbruik van de huurders te ramen, terwijl de leverancier een algemene meter gebruikt om het verbruik van het volledige gebouw te berekenen.

Om dit systeem te implementeren is een wettelijke volmacht van elke huurder nodig. Als de huurders geen verandering willen, komt er geen, maar tot op heden werd ze in de meeste woningen wel al doorgevoerd.

De huurder kan tot 700 SEK (€75) per jaar besparen.

6.6 Goede praktijken en mogelijke toepassing in de Belgische context

6.6.1 Idee 1: De sociale bijstandsuitkeringen en het recht op de toegang tot sociale tarieven herzien

Volgens de armoedebarmeter (POD Maatschappelijke Integratie 2009, Vranken e.a. 2010) zou 14,6% van de Belgische bevolking moeten rondkomen met een inkomen dat onder de armoedegrens ligt, ofwel € 966/maand.¹¹⁶ Zo bedraagt het leefloon

- voor een alleenstaande: € 770,18 of slechts 80% van het inkomen van de armoedegrens;
- voor samenwonenden: € 513,46 (per samenwonende partner);
- voor personen die samenwonen met een gezin ten laste: € 1.026,91.

De minimale werkloosheidsuitkering voor een alleenstaande bedraagt 90% van het inkomen van de armoedegrens (ofwel € 880,2).

Als we uitgaan van gemiddelde woonlasten per maand van € 156,6 bedragen de lasten voor energie gemiddeld € 140 per maand.¹¹⁷ Het is duidelijk dat het percentage van het inkomen dat naar energie gaat meer dan 10% bedraagt en dat deze personen zich dus in een situatie van energiarmede bevinden (uitgaande van de Britse situatie).

¹¹⁵ Zie Bijlage Benchmark pagina 103.

¹¹⁶ Armoedegrens: ligt op 60% van het mediaan nationale inkomen.

¹¹⁷ De gemiddelde lasten hangen af van heel wat parameters: aantal personen, consumptiegedrag, type woning, installaties, keuze van leverancier, ...

We stellen vast dat de distributiekosten voor elektriciteit in Wallonië hoger liggen dan in de rest van het land. Bovendien zijn de distributietarieven sinds 2008 nog gestegen, waardoor het prijskaartje nog groter is geworden. Voor sommige consumenten is het niet meer mogelijk om een betere prijs te krijgen dan in het oude, gereguleerde systeem, zelfs wanneer ze de goedkoopste leverancier kiezen. Deze situatie heeft tot gevolg dat 5,7% van de Belgische bevolking minstens twee maanden betalingsachterstand heeft voor één of meerdere basisbehoeften (elektriciteit, water, gas, huur, hypothecaire lening, gezondheidszorg). Dit percentage stijgt tot 14,6% in de groep van de 20% laagste inkomens.

In het licht van deze situatie zou België zich kunnen laten leiden door het Zweedse model om de sociale bijstandsuitkeringen te berekenen. Zo wordt de *Bodstadsbidrag*¹¹⁸, of huurtoelage, berekend op basis van het inkomen van het huishouden, de reële kosten voor de woning en de bewoonbare oppervlakte (met inachtneming van een redelijke oppervlakte per persoon). Deze bijstandsuitkeringen zouden dan twee delen omvatten:

- Een variabel gedeelte dat bestemd is om de huisvestingskosten te dekken en dat zou worden berekend voor elke individuele situatie;
- Een vast gedeelte dat bestemd is om alle andere kosten te dekken en dat elke zes maanden zou worden vastgelegd in functie van de evolutie van de index van de consumptieprijzen (Planbureau), het recentste loon en de periode van inactiviteit (voor de werkloosheidsuitkering), de gezinssituatie, ...

Dit systeem zou het voordeel bieden dat het zich aanpast aan de evolutie van de energieprijzen en dat het de rechthebbenden werkelijk begeleidt. Bovendien zou men dan niet langer zijn toevlucht moeten nemen tot noodsteun zoals het Sociaal Verwarmingsfonds. De steun van de aardoliesector in dit fonds zou kunnen worden overgeheveld naar de financiering van de huisvestingskosten. We moeten hier wel een punt nuanceren. Tegenwoordig is het niet zozeer de energiefactuur die problemen veroorzaakt in de huisvestingskosten, maar wel de hoge huur die de huishoudens moeten betalen, vooral in de hoofdstad.

Toch zou het indirecte effect in een niet-gekaderde huisvestingsmarkt zoals in België zich kunnen vertalen in een inflatie van de huurprijzen, omdat eigenaars weten dat de prijsstijging toch gedekt wordt door de bijstandsuitkering. Een dergelijke maatregel zou dus enkel zin hebben als parallel hiermee de huurprijzen worden gereguleerd om bovenmatige prijsstijgingen te voorkomen.

Bovendien kunnen ook werkende mensen moeilijkheden ondervinden om de eindjes aan elkaar te knopen en een betalingsachterstand van hun elementaire behoeften opbouwen. De definitie van beschermde klant in België koppelt de toekenning veeleer aan het sociaal statuut en de bron van inkomsten dan aan de hoogte van die inkom-

¹¹⁸ Zie fiche nr. 41 in Bijlage Benchmark pagina 104

sten. Zo kunnen noch werklozen noch werkende personen met een laag inkomen aanspraak maken op het statuut. Bovendien is het statuut moeilijk te hanteren omdat er twee definities bestaan: één op federaal niveau en één op regionaal niveau. Het zou wenselijk zijn om de definities terug te brengen tot één enkel concept op federaal niveau en daarin het totale huishoudinkomen op te nemen als criterium in plaats van het hebben van een bepaald sociaal statuut.

Een mogelijke suggestie zou zijn om het statuut van ‘beschermde klant’ toe te kennen aan elk gezin met een inkomen dat lager ligt dan of gelijk is aan het inkomen voor toekenning van het OMNIO-statuut. Op die manier zouden niet enkel meer mensen in situaties van energiearmoede bereikt worden, maar zouden ook werkende personen niet langer gediscrimineerd worden.

6.6.2 Idee 2: Energiezuinige woningen eenvoudiger beschikbaar maken voor mensen met een laag inkomen

Een van de eerste moeilijkheden waarmee personen met een laag inkomen af te rekenen krijgen, is de toegang tot een energiezuinige woning. Voor personen die weinig of geen belastingen betalen is er geen fiscale aftrek, de MEBARII-operatie beschikt over een te kleine enveloppe voor de behoeften van huishoudens met een laag inkomen en het Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost is bij gebrek aan middelen niet in elke gemeente aanwezig. Bovendien verliezen maatschappelijk werkers zich in de administratieve doolhof van premies, stimuli en overheidsmiddelen die beschikbaar zijn voor energiebesparende investeringen.

In het buitenland zijn er heel wat isolatieprogramma's die speciaal gericht zijn op huishoudens met een laag inkomen: het programma ‘*Habiter mieux*’, FSTME, CESP, SHESP, TELI, ... al zijn deze vaak slechts tijdelijk. De implementatie en de identificatie van de doelgroep verschillen echter volledig van land tot land.

In Frankrijk bestaan er twee projecten naargelang de locatie: de FSTME's¹¹⁹ en het programma ‘*Habiter mieux*’¹²⁰. De projecten hebben twee belangrijke kenmerken gemeenschappelijk:

- De strikte werkwijze is vastgelegd in een overeenkomst (een *Contrat Local d'Engagement* voor het programma ‘*Habiter mieux*’) waarbij elke betrokken partij handelt volgens de haar toegekende rol.
- De rechthebbenden worden geïdentificeerd door de sociale spelers zoals het kinderbijslagfonds (*Caisse d'Allocations Familiales* of CAF) of de gemeentelijke centra voor maatschappelijk welzijn (*Centres Communaux d'Action Sociale* of CCAS).

¹¹⁹ Zie Bijlage Benchmark pagina 68

¹²⁰ Zie Bijlage Benchmark pagina 66

De programma's SHESP¹²¹ in het Verenigd Koninkrijk en TELI¹²² in Nederland, vertonen eveneens overeenkomsten:

- Administratie: HCA, het agentschap voor behoorlijke huisvesting (bij SHESP) en VROM, het ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (bij TELI).
- Werkingsprocedure in de vorm van offerteaanvragen: via sociale verhuurders (bij SHESP) en via huisvestingsmaatschappijen of -verenigingen (bij TELI).
- Leggen zich uitsluitend toe op sociale woningen.

In Duitsland werken de huisvestingsmaatschappijen zeer actief aan de renovatie van de woningen die ze aanbieden. Toch zijn deze renovaties ook een argument om de huur te verhogen. Op die manier dienen de sociale woningen niet langer hun initiële doel en worden huishoudens met een laag inkomen verplicht om bij privéverhuurders aan te kloppen.

Het programma *Warm Zones*¹²³ is één van de interessantste programma's om te analyseren omdat het gericht is op iedereen (zij het gradueel naargelang de inkomsten) en ook iedereen bereikt ('deur aan deur' benadering). De begunstigten worden geïdentificeerd volgens een logica die sterk verschilt van die van het Franse systeem: de sociale spelers worden er niet bij betrokken. Hetzelfde geldt voor het CESP-programma¹²⁴ waar energieleveranciers samenwerken met gemeentelijke overheden.

Deze initiatieven hebben alle hun sterke en hun zwakke punten. Het sterke punt van het Verenigd Koninkrijk, is dat het erin geslaagd is om aanzienlijke financiële middelen bijeen te brengen door energieleveranciers te verplichten om het verbruik van hun klanten terug te dringen. Frankrijk staat dan weer sterk wat betreft de begeleiding van huishoudens met een laag inkomen bij het samenstellen van hun aanvraagdossier om aanspraak te kunnen maken op verschillende steunmaatregelen. De Duitse huisvestingsmaatschappijen zetten vrijwillige initiatieven op touw. Programma's die werken volgens het principe van de offerteaanvraag geven huisvestingsmaatschappijen een grote vrijheid om te handelen.

De Belgische maatregelen zouden de acties uit onze buurlanden als inspiratiebron kunnen nemen. De eerste prioriteiten moeten zijn:

- Het systematisch voorstellen van steun voor isolatie, wanneer iemand die moeilijkheden heeft om zijn energiefactuur te betalen zich aandient bij het OCMW.
- Het beter identificeren van woningen waar energiebesparende investeringen nodig zijn.

¹²¹ Zie Bijlage Benchmark pagina 78

¹²² Zie Bijlage Benchmark pagina 99

¹²³ Zie Bijlage Benchmark pagina 80

¹²⁴ Zie Bijlage Benchmark pagina 74

- Het aanbieden van aanzienlijke premies en een systeem van prefinanciering omdat mensen met een laag inkomen niet over voldoende middelen beschikken om de renovatie van hun woning vooraf te financieren. Belastingkredieten hebben hier dus weinig zin.
- Het begeleiden van de huurders bij de renovatiemaatregelen die ze willen ondernemen en het stimuleren en/of verplichten van verhuurders om energiezuinige woningen aan te bieden.

Hiervoor kunnen verschillende middelen worden geïmplementeerd:

- Wetgeving: door energieprestatiecertificaten verplicht te maken voor elke verkochte of verhuurde woning, kunnen er regels worden opgesteld voor de huur die een eigenaar mag vragen. Een woning die maar weinig energiebesparende kenmerken heeft, zou op die manier voor niet meer dan een bepaald bedrag verhuurd mogen worden.
- Sociale energiebegeleiding: voorzien van meer menselijke en financiële middelen zodat elk OCMW deze begeleiding kan aanbieden. De energie-audit die wordt uitgevoerd in woningen van mensen met een laag inkomen zou moeten worden gekoppeld aan kleine interventies om energie te besparen (spaarlampen, verdeelstekkers met schakelaar, tochtstrips onderaan deuren,...) en aan begeleiding bij het opstellen van een dossier om op een meer consistente manier te gaan renoveren/investeren.
- MEBARII: de jaarlijks voorziene enveloppe optrekken zodat er subsidies van meer dan €1.365 kunnen worden aangeboden voor een langere duur dan 5 jaar. Aangezien er een lange wachttijd is alvorens met de uitvoering van de werken wordt gestart, moet er tijdens de winter meer aan preventie worden gedaan om de werken daarna zo snel mogelijk te kunnen aanvatten.
- Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost: momenteel moet de gemeente borg staan in geval van niet-terugbetaling waardoor die vaak wordt afgeschrikt en een lokale eenheid opricht voor het beheer van het fonds op haar grondgebied. Het beheer van het risico op niet-terugbetaling zou kunnen worden overgedragen naar het regionale niveau (zoals dit nu al in Vlaanderen gebeurt). Het is ook belangrijk dat er massaal wordt geïnvesteerd in bekwaam personeel dat huishoudens met een laag inkomen kan begeleiden bij de stappen die ze ondernemen om hun woning te isoleren.
- Leveranciers en DNB: forfaitaire premies voorstellen en/of het geld van de premies voor energiebesparende renovaties voorschieten aan huishoudens met een laag inkomen.
- Het concept van 'Energiesnoeiërs' / *'tuteurs d'énergie'*, dat reeds bestaat in Vlaanderen / Wallonië, zou moeten worden uitgebreid naar de rest van het land. Zij bieden complete pakketten aan, gaande van een snelle scan van de woning tot de implementatie van de geïdentificeerde energiebesparende maatregelen. De werking van de 'Energiesnoeiërs' / *'tuteurs d'énergie'* zou kunnen worden gefinancierd in samenwerking met de leveranciers en de DNB.

6.6.3 Idee 3: Informeren

Hoewel voldoende steun een basisvereiste is voor het welzijn van iedereen, moet er ook efficiënt worden gecommuniceerd zodat de burgers weten welke steunmaatregelen ze ter beschikking hebben.

Twee bestudeerde maatregelen tonen hoe belangrijk informatie is in de strijd tegen energiearmoede: het Duitse initiatief ‘*Klimatschutzberatung von Migranten für Migranten*’¹²⁵ en het Nederlandse gemeentelijke project ‘Gele Energiebus’.¹²⁶

Ter herinnering, in het Duitse project fungeerden personen van buitenlandse origine die een opleiding energiebesparing hadden gekregen als tussenpersoon voor andere individuen van dezelfde buitenlandse gemeenschap. De informatie kon eenvoudig worden overgebracht omdat ze werd verstrekt in de moedertaal van de belanghebbenden. De adviseurs probeerden hun doelpubliek ook zo goed mogelijk te bereiken door hun ontmoetingsplaatsen te bezoeken, zoals religieuze gemeenschappen, culturele verenigingen en talenscholen.

Bij het project ‘Gele Energiebus’, dat helemaal anders is, krijgen langdurig werklozen een opleiding rond het thema energiebesparing. Vervolgens gaan ze deel uitmaken van het Energieteam dat instaat voor de ‘Gele Energiebus’. Deze bus gaat van wijk naar wijk en levert advies en pakketten voor energiebesparing aan huis. De pakketten bevatten alle instrumenten die nodig zijn om een aanzienlijke besparing te realiseren (gemiddeld € 200 op jaarbasis). De bevolking hoeft dus zelf niet meer op zoek te gaan naar informatie, de informatie komt naar hen toe.

Momenteel stellen we vast dat het moeilijk is om de nodige informatie te vinden, of men nu naar een OCMW gaat of niet. Het is dus moeilijk om te weten tot wie men zich moet richten als men voor het eerst problemen heeft om zijn energiefactuur te betalen. Bovendien vindt men in het OCMW geen affiches of gratis brochures rond energie.

Toch is het van het grootste belang dat er goed wordt gecommuniceerd. Om energiearmoede efficiënt te kunnen bestrijden, moet de burger over verschillende zaken worden geïnformeerd:

- de prijs van de energie,
- de overstap naar een interessantere energieleverancier,
- gedrag dat energie kan besparen,
- de bijstandsuitkeringen, sociale tarieven, het statuut van beschermde klant, de groene leningen,
- de formaliteiten die vereist zijn om aanspraak te kunnen maken op steun,
- de sociale dienst die men kan contacteren als men financiële problemen heeft,
- de schuldbemiddelingsdiensten,

¹²⁵ Zie Bijlage Benchmark pagina 91

¹²⁶ Zie Bijlage Benchmark pagina 100

Deze informatie zou eenvoudig beschikbaar en toegankelijk moeten zijn voor zoveel mogelijk mensen. Daarbij moet bijzondere aandacht worden besteed aan de vorm:

- (1) Er moeten brochures (en affiches) beschikbaar zijn in alle OCMW's, gemeenten, kantoren van de leveranciers, kantoren van de sociale huisvestingsmaatschappijen, bij de dienst arbeidsbemiddeling, ziekenhuizen, ...

De brochure 'Self check-up van het verbruik' van het BIM en het ABEA is hiervan een interessant voorbeeld. De brochure geeft advies om de energiefactuur te begrijpen en het eigen verbruik te controleren. Verder geeft ze nuttige tips om het energie- en waterverbruik te beperken. In een volgende stap zou deze brochure vertaald en verspreid moeten worden onder het grote publiek.

- (2) Er zou een website moeten zijn waarop alle nodige informatie (zie hierboven) wordt verzameld, samen met de gegevens van contactpersonen en andere contactgegevens.

Deze informatie zou vertaald moeten worden in verschillende talen, naargelang de gemeente: Frans, Nederlands, Duits, Engels, Arabisch, Spaans, Italiaans, Lingala, ...

Hoewel hij niet wordt vermeld bij de goede praktijken, is de website van de Zweedse sociale verzekering (Försäkringskassan) zeer doordacht in dit opzicht. De site is beschikbaar in een twintigtal verschillende talen. Voor elk van de beschikbare steunmaatregelen werden er fiches opgesteld. Er werd ook een tolken- en vertaaldienst in het leven geroepen voor meer gerichte vragen over de sociale steunmaatregelen.

- (3) Er zouden in elke gemeente consulenten moeten zijn om personen te begeleiden die bijvoorbeeld van leverancier willen veranderen of een premie wensen aan te vragen. Op dit moment zijn er nog veel te weinig van dergelijke consulenten.

Eén van de bestudeerde goede maatregelen, het initiatief 'benefit entitlement checks'¹²⁷ (Verenigd Koninkrijk), biedt de mogelijkheid om na te gaan of personen die een beroep doen op deze dienst alle steun krijgen waarop ze recht hebben en of er geen tarief bestaat dat beter aansluit bij hun persoonlijke elektriciteits- en aardgasverbruik. Deze consulenten verspreiden zo algemene informatie die tegelijk betrekking heeft op allerlei aspecten van het beleid, zoals sociale bijstand en premies.

- (4) Een andere manier om schulden te voorkomen, is precies te weten hoeveel energie er precies wordt verbruikt tijdens het jaar. De Zweedse intelligente meters (Automatic Meter Management¹²⁸) bieden de consument het voordeel dat hun verbruik automatisch wordt gemeten en dat resultaten op de meter af te lezen zijn en op de maandelijkse factuur verschijnen¹²⁹. Verder is het mogelijk om op gelijk

¹²⁷ Zie Bijlage Benchmark pagina 81

¹²⁸ Zie Bijlage Benchmark pagina 108

¹²⁹ Bij energiarmonde is een maandelijkse facturatie niet altijd optimaal, aangezien de kosten dan niet over het jaar gespreid kunnen worden. De kosten kunnen tijdens de wintermaanden immers onbeheersbaar oplopen.

welk moment het verbruik te controleren en na te gaan waar er energie kan worden bespaard.

We betwijfelen evenwel of de technologie een wondermiddel kan zijn in de strijd tegen energiearmoede. We mogen namelijk niet vergeten dat heel wat mensen moeilijkheden hebben met het gebruik van elektronische apparatuur en dat het aflezen van de meter bijgevolg een probleem zou kunnen zijn. Deze bedenking geldt eveneens voor informatie die via het internet wordt verspreid. Er moet dus op worden toegezien dat alle informatie ook op papier ter beschikking wordt gesteld.

6.6.4 Idee 4: Vakmensen uit de sociale sector opleiden rond het thema energie

Het is verrassend vast te stellen dat mensen die in de sociale sector werken tijdens hun opleiding doorgaans geen enkele vorming krijgen rond het thema energie. Gezien de stijgingen van de energieprijzen en de milieueisen die verbonden zijn aan het energieverbruik, is energie evenwel een belangrijk onderwerp. De vraag is dan ook hoe huishoudens die zich in een situatie van energiearmoede bevinden efficiënt begeleid kunnen worden.

De opleiding van maatschappelijk werkers zou dus een cursus rond het thema energie moeten omvatten, met aandacht voor:

- het landschap en de spelers op de Belgische energiemarkten (transporteurs, distributeurs, leveranciers, ...)
- energiebeheer in de woning: elektriciteits- en aardgasmeters, verwarming, thermostaat, elektrische installaties, huishoudtoestellen, ...
- maatregelen inzake rationeel energiegebruik, energiepremies, belastingkrediet, ...

Een informatiecampaagne naar het voorbeeld van *Warm Zones*¹³⁰ zou zeker welkom zijn. Deze zou gefinancierd kunnen worden door de DNB's (zoals in Vlaanderen reeds gebeurt voor de 'Energiesnoeiers') en de leveranciers. Langdurig werklozen zouden na een opleiding van enkele dagen opnieuw aan het werk kunnen worden gezet (deze optie is des te interessanter nu de energiesector een sterke groei doormaakt). Zo kunnen stedelijke wijken elk om beurt bezocht worden en kan iedereen correcte informatie krijgen zonder daar zelf naar op zoek te moeten gaan. Door thuisbezoeken krijgt de burger inzicht in de problemen in zijn woning en kan hij direct advies verkrijgen ter verbetering van de energie-efficiëntie.

¹³⁰ Zie Bijlage Benchmark pagina 80

6.6.5 Idee 5: De dienstverlening van leveranciers aan de consument verbeteren

De rol van de energieleveranciers in de strijd tegen energiearmoede zou sterk verbeterd kunnen worden, zowel op het vlak van dienstverlening als energie-efficiëntie.

Op dit moment is er heel wat kritiek op de dienstverlening van de leveranciers:

- De dienstverlening naar de klant toe verloopt in essentie via internet en telefoon. De bedrijven hebben maar weinig kantoren waar de consument terecht kan. Doordat er geen rechtstreekse gesprekspartner is tot wie men zich kan wenden, kan de communicatie tussen de leverancier en zijn klanten moeilijk verlopen. Het bewijs daarvan is het grote aantal klachten dat de federale ombudsman hierover ontvangt.
- De facturen zijn niet echt duidelijk. Sommige prijzen worden niet op een transparante manier aangegeven op de factuur.
- Klanten met betalingsmoeilijkheden worden niet begeleid. Het is mogelijk om een afbetalingsplan te bekommen, maar de voorwaarden hieromtrent zijn niet duidelijk gedefinieerd.
- De leveranciers geven niet altijd de nodige informatie over de schuldbemiddeldingsdiensten, sociale tarieven, steun voor isolatie, ...
- De gehanteerde tarieven worden soms als onredelijk beschouwd.

Tijdens onze studie hebben we diverse initiatieven ontdekt die door de energieleveranciers in onze buurlanden worden geïmplementeerd. Hieronder vermelden we enkele typische voorbeelden.

In Frankrijk biedt EDF zijn klanten een ‘solidariteitskanaal’¹³¹ door nauw samen te werken met de sociale diensten van de lokale overheden. Een van de voorgestelde ‘solidaire’ oplossingen is bijvoorbeeld een groen nummer voor mensen in grote moeilijkheden die niet weten tot wie ze zich moeten wenden. Via dit nummer krijgt de klant gepersonaliseerde informatie en wordt hij doorgestuurd naar de juiste gesprekspartner zodat hij gemakkelijker zijn rechten kan doen gelden. Via een ander groen nummer krijgt de klant informatie over het basistarief (*Tarif de Première Nécessité* of TPN).¹³² Bovendien verbindt EDF zich ertoe om:

- de klant van energie te blijven voorzien en de tijd te nemen die nodig is om oplossingen te zoeken in het kader van de bestaande maatregelen,
- te adviseren en gratis diensten ter beschikking te stellen rond het gebruik van elektriciteit, besparingen en de factuur,
- informatie te verstrekken over de sociale tarieven en steunmaatregelen.

¹³¹ Zie Bijlage Benchmark pagina 70

¹³² Zie Bijlage Benchmark pagina 63

Het *Fonds de Solidarité pour le Logement*¹³³ wordt gefinancierd door de departementen, het kinderbijslagfonds en de energieleveranciers (€ 20 miljoen door EDF). Dit fonds maakt de financiering mogelijk van een garantiesom, van een waarborg (voor huur en/of lasten) aan de eigenaar en van uitgaven voor het betrekken van de woonst (kosten voor de verhuis, woonverzekering, kosten voor roerende uitrustingen). Verder kan het worden aangewend voor terugbetaling van huurschulden, huurlasten of onbetaalde energie-, water- of telefoniefacturen die betaald moeten zijn alvorens men toegang kan krijgen tot een nieuwe woning.

In het Verenigd Koninkrijk hebben de leveranciers een zeer duidelijke plaats in het beleid van de overheid inzake energie-efficiëntie en de strijd tegen energiearmoede. De leveranciers moeten verplicht ongeveer 300 miljoen ton CO₂ besparen tegen eind 2012. Daarentegen zijn ze nagenoeg helemaal vrij om te beslissen welke strategie ze daarvoor hanteren. De energiebedrijven werken samen met de lokale overheden en gemeenschapsverenigingen waarbij via een deur-aan-deur benadering alle woningen worden bereikt. Ze bieden centrale verwarming en maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie aan, en gaan na op welke steun het gezin recht heeft.

In Nederland kunnen consumenten met betalingsproblemen in de eerste plaats onderhandelen met hun transportnetbeheerder (in het geval van afzonderlijke facturen voor de transporteur en de leverancier) of hun leverancier om hun betalingsachterstand te regelen. Het initiatief kan uitgaan van beide partijen en de betaling moet enkel de energieschuld dekken.

In het licht van al deze initiatieven is het duidelijk dat de Belgische leveranciers hun klantendienst nog sterk kunnen verbeteren en het begrip energiearmoede beter kunnen verankeren in de behandeling van hun dossiers, met name wanneer het gaat om geschillen. Op dit vlak kunnen nog heel wat inspanningen worden geleverd. Hieronder volgen enkele suggesties.

(a) Facturatie

- Een uniforme lay-out voor de facturen van alle energieleveranciers,
- Transparantie van de gehanteerde tarieven verbeteren,
- Het telefoonnummer van de klantendienst en de energiebemiddelingsdienst vermelden op de factuur.

(b) Klantendienst

- Kantoor: In elke regio minstens één kantoor openen waar de klant terecht kan,

¹³³ Zie Bijlage Benchmark pagina 65

- Gespreid betalen: de voorwaarden moeten duidelijk worden gedefinieerd, alle leveranciers moeten deze dienst aanbieden, de spreiding moet over 12 maanden kunnen lopen.
- Budgetmeter: de leverancier zou bij de zending van de ingebrekestelling een folder kunnen voegen met daarin uitleg over de werking van een budgetmeter. Wanneer er een budgetmeter / stroombegrenzer wordt geplaatst, kan de technicus aan het gezinshoofd uitleggen hoe deze werkt.
- Solidariteitsnummer: Een solidariteitsnummer creëren waar klanten met betalingsproblemen terecht kunnen voor alle nodige informatie over de mogelijkheid tot gespreid betalen, de sociale tarieven, het verwarmingsfonds, ... Via dit kanaal kunnen ook contactgegevens van het plaatselijke OCMW en de 'energiehuizen' verspreid worden.

(c) Investerings in energie-efficiëntie

Net zoals in het Verenigd Koninkrijk zouden de leveranciers (en de DNB's) verplicht kunnen worden om te investeren in energiebesparende maatregelen bij hun klanten. Door samen te werken met de sociale diensten kunnen de leveranciers aanzienlijke resultaten bereiken.

Er zouden heel wat acties geïmplementeerd kunnen worden:

- Verdeling van kleine, energiebesparende apparatuur,
- Verspreiding van informatiefolders over energiebesparing, energieverbruik, de beschikbare steun voor energiebesparende werken,
- Een investerende derde partij die huishoudens met een laag inkomen helpt hun energie-efficiëntie te verbeteren,
- Investerings in de energie-efficiëntie van woningen en in hernieuwbare energiebronnen voor huishoudens met een laag inkomen,
- Financiering van een campagne van het type *Warm Zones*¹³⁴ in België.

(d) Intensiever overleg tussen de spelers uit de energiesector

Er is op dit moment slechts beperkt contact tussen de verschillende actoren in de energiesector (leveranciers, distributeurs, transporteurs en regulatoren), de sociale spelers en de politieke wereld. Een ontmoeting tussen deze verschillende actoren kan enkel leiden tot een vruchtbare gedachteswisseling over de taken van elke partij en de benadering die moet worden gevolgd om ervoor te zorgen dat elke burger een betere toegang krijgt tot betaalbare energie.

¹³⁴ Zie Bijlage Benchmark pagina 80

Hoofdstuk 7. Perspectief van toekomstige evoluties

De beschouwingen en aanbevelingen die voortvloeien uit een analyse van de bestaande maatregelen zoals die is gebeurd in hoofdstuk 5, kunnen niet enkel worden vergeleken met bestaande maatregelen in andere landen (zie hoofdstuk 6 Benchmark), maar kunnen ook in de context van mogelijke en waarschijnlijke toekomstige evoluties worden geplaatst. Zoals dit hoofdstuk zal aantonen, zal de verwachte aanhoudende stijging van de energieprijzen bijvoorbeeld niet enkel een aanzienlijke invloed hebben op het probleem van de energiearmoede zelf, maar ook op de maatregelen die worden aangewend om dit probleem te bestrijden. In deze omstandigheden is het onhoudbaar om steun te blijven verlenen voor verbruik, zonder dit verbruik ook zelf aan te pakken. Deze vaststelling sluit ook aan bij de bezorgdheid over de ecologische uitdagingen waaraan onze maatschappij de komende jaren het hoofd zal moeten bieden. Er zijn zeker synergieën mogelijk tussen de strijd tegen energiearmoede en die tegen de klimaatverandering. Momenteel worden echter bepaalde groepen gebruikers, namelijk de meest kwetsbare, vergeten bij het nemen van ecologische maatregelen. Dergelijke bedenking kan en moet ook worden gemaakt in het licht van de slimme netten en meters. Deze verwachte innovaties kunnen een niet te onderschatten sociale impact hebben en houden zowel risico's als mogelijkheden in.

7.1 Stijging van de energieprijzen en ecologische uitdagingen

Het staat vast dat de prijs van energie (zowel fossiel als hernieuwbaar) in de toekomst aanzienlijk zal stijgen. Voor sommige fossiele energiebronnen wordt de piekproductie bereikt en landen zoals China en India die economisch een hoge vlucht nemen, oefenen nu al regelmatig druk uit op de energieprijzen. Bovendien zullen er in de komende jaren meer dan waarschijnlijk zware investeringen nodig zijn voor de ontwikkeling van nieuwe energiebronnen; ter vervanging van grote elektriciteitscentrales die stilaan het einde van hun levensduur naderen; ter verbetering en onderlinge verbinding van Europese transportnetten voor gas en elektriciteit; en voor de technologische afstemming tussen vraag en aanbod (zie ook hieronder over slimme netten en meters).

Bijgevolg moet een beleid gericht op energiearmoede dat wil aansluiten bij duurzame ontwikkeling en strijd tegen klimaatverandering, grote aandacht besteden aan maatregelen gericht op het verbeteren van energie-efficiëntie van woningen en toestellen, met een focus op huishoudens in energiearmoede. Om te voorkomen dat het probleem gewoon verschuift, moeten mechanismen worden voorzien die vermijden dat de huurprijzen buitensporig toenemen. Daarnaast moeten verhuurders gestimu-

leerd worden en huurders beschermd wanneer zij verbeteringswerken aan hun woning willen uitvoeren.

Onderliggende aanbeveling

Een mogelijkheid zou erin kunnen bestaan om eigenaars van woningen met een zwakke energie-efficiëntie te verplichten zelf de nodige verbeteringen aan te brengen. Hiertoe kan voor eigenaars en/of de huurders in energiearmoede specifieke steun worden voorzien, gekoppeld aan voorwaarden voor de huurprijs en de bescherming van de huurders. Een andere mogelijkheid betreft het voorzien van een formule waarbij een gespecialiseerde organisatie de renovatiewerken en het beheer van de huurwoning gedurende een bepaalde tijd op zich neemt.

Er zouden voorwaarden kunnen worden ingevoerd zoals een voorkeepsrecht of een terugbetaling van de meerwaarde bij verkoop van een goed dat werd gerenoveerd met steun die werd toegekend in het kader van de strijd tegen energiearmoede, zoals dit al het geval is bij hypothecaire leningen aan een lage rente die worden toegekend door het Huisvestingsfonds in elk van de gewesten.

7.2 Slimme netten en meters

We naderen een toekomst waarin de fossiele brandstoffen niet meer zo ruim beschikbaar zullen zijn voor de groeiende energienoden van de wereldbevolking. De limieten van het ecosysteem aarde zijn tevens in zicht wat betreft de uitstoot van broeikasgassen. Daarom moet er massaal worden ingezet op hernieuwbare energie en op energiebesparingen. Hiervoor werden meerdere instrumenten ontwikkeld, zoals energiezuinige apparaten, regels en premies voor isolatie, groen getinte autosalons, kortingen op de federale bijdrage voor groene stroom of groenestroomcertificaten. Een instrument waarover steeds meer wordt gesproken betreft een nieuwe infrastructuur: de slimme netten en slimme meters.

(a) Wat?

Waar elektriciteit vroeger werd geproduceerd in een handvol gigantische energiecentrales en van daaruit op voorspelbare manier naar de consument werd gestuurd, hebben we vandaag te maken met decentrale vormen van energieproductie en -distributie. Dit zorgt voor een veel complexere situatie en vereist andersoortige distributie- en transportnetten: ze moeten aangepast zijn aan de toestroom, het transport en de distributie van decentraal geproduceerde energie. Deze evolutie wordt bovendien versneld door een toename van groene energie. Dit grid moet kunnen omgaan met een verspreide en minder voorspelbare productie. Deze productie vindt voor een groter deel plaats bij de consumenten, ook wel ‘prosumenten’ genoemd. Als zij bijvoorbeeld zonnepanelen hebben, produceren én consumeren ze immers energie. Een ‘slim’ netwerk kan inspelen op waar energie nodig is en waar die gemaakt wordt. Deze intelligentie moet komen van een betere interactie en communicatie tussen de verschillende

consumptie- en productiepolen. ‘Slimme meters’ zijn een onderdeel van zo’n flexibeler grid, waarbij de meter als het ware met het netwerk communiceert. Dit grid kan verschillende vormen aannemen, met telkens verschillende voor- en nadelen.

(b) Debat

Slimme meters zijn dus slechts een mogelijk onderdeel van slimme netten, maar er moeten vooral keuzes gemaakt worden voor de opvang van de uitdagingen gesteld door de decentrale en intermitterende productie van energie. Toch zijn het type slimme meters en de manier waarop deze worden uitgerold slechts een onderdeel van een visie op het type netten (SERV 2011). Zoals de studie van de SERV het stelt zijn “[s]limme meters [...] een essentieel onderdeel van slimme netten omdat ze bi-directionele communicatiestromen toelaten tussen de afnemer en de leverancier of netbeheerder. De centrale vraag is echter waar welke slimme meters moeten worden geplaatst” (SERV 2011:3). In het kader van het energiearmoededeбат hoort daarbij ook de vraag *bij wie*.

Noch over het type netten, noch over het type meters lijkt in de drie regio’s een duidelijk standpunt te bestaan. Vlaanderen lijkt sterk gewonnen voor het idee van een uitgebreide uitrol van de slimme meters, zo blijkt uit de plaats van de slimme meter in het programma Vlaanderen in Actie en de aangevraagde kosten-baten studies van de uitrol van slimme meters. In Wallonië wordt veeleer gefocust op het concept van slimme netten via de denktank REDI (*Réseaux électriques durables et intelligents*), georganiseerd door de Waalse regulator (CWaPE). Ook BRUGEL – die hierover in 2009 een studie maakte – lijkt sterk aan te dringen op een doordachte en rustige aanpak van een mogelijke uitrol van slimme meters, waarbij eerst nagedacht moet worden over hoe het net er in de stedelijke context zou uitzien.

(c) Third Energy Package

Dat de Vlaamse minister van Energie er niet meer lijkt aan te twifelen dat de slimme meters er uiteindelijk zullen komen, kan veel te maken hebben met de manier waarop deze voorgesteld (en opgelegd) worden in de laatste Europese richtlijnen voor de gas- en elektriciteitsmarkt.

*De lidstaten zorgen ervoor dat er slimme metersystemen worden ingevoerd die de actieve participatie van de consumenten aan de markt voor levering van elektriciteit ondersteunen. De invoering van dergelijke metersystemen kan worden onderworpen aan een economische evaluatie op lange termijn van de kosten en baten voor de markt en de individuele consument of aan een onderzoek ter bepaling van welke vorm van slim meten **economisch haalbaar en kosteneffectief** is en welke termijn haalbaar is voor de distributie ervan.*

Een dergelijke evaluatie vindt uiterlijk plaats op 3 september 2012.

*Onder voorbehoud van deze evaluatie stellen de lidstaten of de bevoegde autoriteit die zij aanwijzen, een tijdschema van maximaal 10 jaar op voor de invoering van slimme metersystemen. Wanneer de ingebruikname van slimme meters positief wordt beoordeeld, wordt uiterlijk in 2020 **minstens 80 %** van de consumenten voorzien van deze slimme meetsystemen. De lidstaten of de bevoegde autoriteit die zij aanwijzen, waarborgen de interoperabiliteit van dergelijke metersystemen die op hun grondgebied worden ingevoerd en houden rekening met de toepassing van adequate normen en beste praktijken en het belang van de ontwikkeling van de interne markt voor elektriciteit.*

Richtlijn 2009/72/EG, Bijlage 1 art. 2 (Europees Parlement en de Raad 2009)

Over het algemeen lijkt het derde energiepakket enigszins tegemoet te willen komen aan een gebrek aan een sociaal oogpunt bij de openstelling van de elektriciteits- en gasmarkt. Toch wordt er in dit document rond het onderwerp van slimme meters niet gesproken over de nood aan consumentenbescherming of over verdeling van kosten en baten. Nochtans is deze verdeling een belangrijk element in de discussie.

(d) Aandachtspunten in het kader van energiearmoede – Kosten en Baten

In 2008 maakte KEMA, in opdracht van de Vlaamse Regering, een kosten-baten analyse van de uitrol van slimme meters. Hieruit bleek dat de bestudeerde uitrol van slimme meters uitkwam op een kost van 389 miljoen euro (KEMA 2008). Uiteraard zijn bij dergelijke studie de veronderstellingen van cruciaal belang. Er is nu een nieuwe studie besteld. In elk geval blijft de vraag hoe die kosten en baten verdeeld worden. Het gaat niet over weinig geld: recent nog werd geschat dat een uitrol in Vlaanderen elk Vlaams gezin €40 per jaar gedurende 20 jaar zou kosten (Domen 2011).

Aan een uitrol van slimme meters zijn natuurlijk niet alleen kosten verbonden. Welke zijn de baten, hoe verhouden deze zich tot de kosten, en is deze verhouding tussen baten en kosten hetzelfde voor alle gebruikers of zijn er (relatieve) winnaars en verliezers? Zullen mensen in energiearmoede profiteren van de introductie van slimme meters of zullen ze de grote verliezers zijn – een vrees die niet ongegrond is, gegeven wat we in het eerste deel schreven over hun leefomstandigheden en hun economisch, sociaal en cultureel kapitaal? Belangrijk is de mogelijkheid om de meterstanden van op afstand te meten. Dit kan leiden tot een correctere energiefactuur door een striktere opvolging van de evolutie van het verbruik en tot minder vergissingen bij metingen. Zeker bij problematische verhuizingen kan dat problemen voorkomen. Men verliest wel de mogelijke nabijheidsdienst¹³⁵ van de distributienetbeheerder, maar ter vervanging kan ingezet worden op gerichtere en intensievere bijstand van mensen in energiearmoede.

¹³⁵ Met nabijheidsdienst verwijzen we naar de rol van meterstandopnemer, die kan fungeren als het ‘gezicht’ van de dienstverlening enerzijds en inzicht kan krijgen in de stand van zaken in bepaalde wijken anderzijds.

Nu moet men fysiek aanwezig zijn voor het in- of uitschakelen van stroombegrenzing, het plaatsen van budgetmeters en het aan- of afsluiten van toegangspunten. Met slimme meters kan dit van op afstand. Dit wordt in de KEMA-studie in rekening gebracht als een batenpost onder “effectievere aanpak wanbetalers”, waarbij de consumptie “geknepen” kan worden (KEMA 2008:42). Opnieuw bestaat hier de mogelijkheid – indien deze omgangsvormen wettelijk mogelijk worden gemaakt – dat dit leidt tot een extra depersonalisatie van de relatie tussen netbeheerder en klant. Dit lijkt bezwaarlijk een stap vooruit in de strijd tegen de energiearmoede gezien de noodzaak van een betere opvolging, waarbij rekening gehouden moet worden met de specifieke omstandigheden die tot betalingsproblemen hebben geleid. Het biedt daarentegen wel de mogelijkheid om flexibeler om te gaan met het instrument van budgetmeting als de klant dit zou wensen.

Anderzijds kan met slimme meters een betere opvolging plaatsvinden van het al dan niet opladen van elektriciteit- of aardgasbudgetmeters, waardoor meer informatie beschikbaar is over mogelijke zelfafsluiting of zelfrestrictie. Daar tegenover staat dan het gevaar van inbreuken op privacy. Indien ingekaderd in een goede begeleiding, heeft deze informatie potentieel voor een betere preventieve aanpak.

Innovatieve tarieven zijn ook een mogelijkheid, evenals de sturing van het gebruik. Sturing van het gebruik zou het net in evenwicht kunnen helpen houden en bij specifieke tarifiering in theorie ook voordelig kunnen uitkomen voor de consument. Tarieven zouden inderdaad meer real-time kunnen worden ingezet op de vraag- en aanbodsituatie en machines (zoals wasmachines of elektrische wagens) zouden op dal- en piekmomenten kunnen aan- en uitgezet worden. Het is echter twijfelachtig of mensen in energiearmoede daar de juiste apparatuur voor hebben en het is even twijfelachtig of de ‘innovatieve prijsmechanismen’ de al bestaande ondoorzichtigheid en complexiteit van de tarifiering zullen verhelpen.

Wat de energie-efficiëntie betreft, de voornaamste batenpost voor de individuele afnemers, is de vraag waar de potentiële winstmarge ligt voor mensen in energiearmoede. We hebben een stevig vermoeden, gebaseerd op de literatuur die we in het eerste deel analyseerden, dat deze over het algemeen niet groot zal zijn. Dat heeft enerzijds te maken met de reeds gedrukte consumptie door beperkte middelen. Anderzijds hangen mogelijke voordelen af van de vaardigheid van het huishouden om de teruggeslachte informatie te gebruiken, teneinde het gedrag en de consumptie aan te passen. Voor mensen in energiearmoede is dat niet zo vanzelfsprekend.

Het is duidelijk: waar slimme netten en meters *an sich* al tot complexe discussies en moeilijke beslissingen leiden, wordt het er niet eenvoudiger op wanneer men een sociale dimensie bovenhaalt. Dit onderwerp zal nog veel inkt doen vloeien. Althans, dat hopen we toch, want het debat is nodig en het gebeurt nog niet voldoende.

7.3 Mogelijke/noodzakelijke synergiën met de Energieprestaties van Gebouwen

In zijn huidige vorm wakkert de richtlijn over de energieprestaties van gebouwen (EPC) de discussie aan over de mogelijke impact ervan op kansarme huishoudens en huishoudens in energiearmoede. Sommigen zijn van mening dat deze maatregel de energie-efficiëntie van het volledige woningpark in België ten goede zal komen (dat is ook broodnodig), anderen menen dat de kansarme huishoudens zullen betalen voor een beleid dat vooral interessant is voor de middenklasse en de meer gegoede huishoudens.

Volgens de eersten moet een indeling van de woningen op basis van hun energie-efficiëntie ertoe leiden dat er druk wordt uitgeoefend op de eigenaars om verbeteringswerken uit te voeren (waarbij ze ongetwijfeld achteraf de huur zullen verhogen), of om de huurprijs aan te passen in functie van de verwachte energielasten (aangezien huishoudens de voorkeur geven aan een woning met betere energieprestaties). Bij gebrek aan aanvullende maatregelen (bijvoorbeeld met betrekking tot de omkadering van de huurprijzen, met name in functie van het EP-certificaat) en gebrek aan voldoende woningen aan een redelijke prijs (cf. schrijnend gebrek aan sociale woningen ten opzichte van de behoeften), is de vrees dat het EPC aan de kansarme huishoudens zal voorbijgaan, niet ongegrond. Zij zouden al zo tevreden zijn met een woning aan een betaalbare prijs dat ze de eigenaar daarna niet meer gaan lastigvallen met deze soort bedenkingen. Het risico bestaat dat de link tussen een laag inkomen en een woning van slechte kwaliteit nog wordt versterkt.

Is de implementatie van deze EPC-richtlijn dan een slechte zaak voor de strijd tegen energiearmoede? Niet noodzakelijk. Ze zou een hefboom kunnen vormen voor een beleid dat gericht is op de renovatie van woningen met slechte energieprestaties, terwijl de effecten van gentrificatie vermeden worden.

Onderliggende aanbevelingen

Hiervoor zou werk moeten worden gemaakt van een **begeleiding van huishoudens met een laag inkomen**, zij het eigenaars-bewoners of huurders, om hen te helpen bij het verkrijgen van de nodige steun (reeds bestaand of nog uit te breiden) in de vorm van premies ter bevordering van de energie-efficiëntie en renovatie, het aanvragen van diverse vormen van financiering of prefinanciering en het ondertekenen van type-overeenkomsten die de rechten van alle partijen veiligstellen (bijvoorbeeld een specifiek huurcontract tussen huurders en eigenaars, een overeenkomst voor het beheer en de renovatie van een woning door een sociaal verhuurkantoor of een voorkooprecht en recuperatie van de meerwaarde bij latere verkoop van de woning). Veel van deze maatregelen en instrumenten bestaan al, maar voor veel huishoudens is het moeilijk om de weg te vinden in dit kluwen van maatregelen en bijbehorende voorwaarden om er aanspraak op te kunnen maken. Een **gecentraliseerde begeleiding die helpt bij het opstellen van één overkoepelend dossier, bij de financiële opzet van het project**

en bij de administratieve vereisten, waarbij naargelang de situatie specifieke typecontracten worden gebruikt, aangevuld met een **politieke wil om officieel minimale vereisten vast te leggen inzake energie-efficiëntie voor woningen** zou de strijd tegen de energiearmoede en die tegen de klimaatveranderingen op het niveau van woningen ongetwijfeld dichter bij elkaar brengen.

Aan deze maatregel zal uiteraard een prijskaartje hangen, maar hij zou ten minste het comfort van de meest kansarme huishoudens verhogen en energiearmoede op een meer structurele manier terugdringen door het energieverbruik te verminderen en tegelijk een zeker comfort in de woning te garanderen.

De EPC kan dus een troef zijn in de strijd tegen energiearmoede, maar daarvoor zijn specifieke maatregelen nodig die vermijden dat kansarme huishoudens de facto uitgesloten worden van de voordelen van deze maatregelen, of er zelfs het slachtoffer van worden zoals lange tijd het geval is geweest met de steunmaatregelen ter verbetering van energie-efficiëntie voor gezinnen.

7.4 Verwachte evoluties in Europese, regionale en nationale regelgeving

7.4.1 *Third Energy Package en (Europese) definitie van energiearmoede*

De laatste richtlijn betreffende de geliberaliseerde aardgas- en elektriciteitsmarkten stelt dat elke lidstaat een categorie zogenaamde ‘kwetsbare’ klanten mag definiëren om te bepalen voor wie specifieke beschermingsmaatregelen worden voorzien. De richtlijn vermeldt expliciet dat de definitie van deze categorie mag verwijzen naar energiearmoede (zonder te stellen wat dat precies inhoudt).

Onderliggende aanbevelingen

In het licht van deze studie biedt de definiëring van deze categorie kwetsbare klanten de gelegenheid om **verbeteringen aan te brengen in het Belgische systeem van de ‘beschermde klant’**, dat zich momenteel uitsluitend baseert op de erkenning van bepaalde sociale statuten. **Het aannemen van een federale definitie die ten minste uitgaat van een minimumgrens wat betreft het inkomen van het huishouden** zou al een grote stap in de goede richting zijn (bijvoorbeeld inkomensgrenzen voor het OMNIO-statuut of inkomensgrenzen gelinkt aan de Europese definitie van armoede). **Het aannemen van een tweede grens, gebaseerd op een hoger inkomen of een combinatie van indicatoren** (bijvoorbeeld wanneer uitgaven voor energie meer dan 10% van het inkomen bedragen, of via een analyse van inkomsten en uitgaven op basis van een referentiebudget), zou de mogelijkheid bieden om de steun gelijkmatiger te verdelen tussen de allermaksten en degenen die trachten het hoofd net boven water te houden. Via deze tussencategorie kan worden afgestapt van het ‘alles of niets’ sys-

teem waarbij huishoudens die plots geen recht meer hebben op welke steun dan ook korte tijd later weer in dezelfde problemen terechtkomen.

7.4.2 Regionalisering van bepaalde beleidslijnen

We stellen vast dat de maatregelen ter bestrijding van energiearmoede steeds meer geregionaliseerd worden. Het federale begrip ‘beschermde klant’ bijvoorbeeld, werd op regionaal niveau uitgebreid in Wallonië en Brussel. De gewesten financieren dit beleid via een verhoging van de distributiekosten van de DNB's. In het Vlaamse Gewest wordt dan weer een gratis hoeveelheid elektriciteit toegekend, die eveneens wordt gefinancierd door een verhoging van de distributiekosten van zijn DNB's.

Het staat vast dat deze regionalisering een onmiskenbare impact heeft op de financieringswijze en op de betrokken maatstaf voor belastingheffing. Op federaal niveau dragen alle consumenten die zijn aangesloten op de transportnetten van Elia en Fluxys (waaronder de huishoudens via de DNB's) bij tot deze financiële inspanning (met bepaalde kortingen of plafonds voor de grote elektriciteitsverbruikers). De financiering van de maatregelen op regionaal niveau, gebeurt daarentegen exclusief via een verhoging van de distributiekosten van de DNB's. Hier is dus sprake van een drastische beperking van het aantal bijdragers (de klanten die rechtstreeks op de transportnetten zijn aangesloten, vallen weg). Anderzijds beperkt deze financieringsmethode via bijdragen aan de DNB's de mogelijkheid om kosten gelijkmatig te spreiden op regionaal niveau: de impact van een maatregel kan zeer verschillende gevolgen hebben wat betreft de verhoging van de distributiekosten naargelang de grootte van de DNB, zijn ligging (bijvoorbeeld aanwezigheid van een grote stad, sociaal-economisch profiel van de bevolking, dynamiek van het lokale economische weefsel) en zijn gemiddelde klantenportefeuille (cf. verdeling tussen huishoudens en bedrijven of vrije beroepen).

Onderliggende aanbevelingen

Idealiter zou de financiering, net zoals de berekening van het specifieke sociaal tarief, op federaal niveau moeten blijven om de grootst mogelijke billijkheid te garanderen ten opzichte van alle burgers van het land. We moeten hier onderstrepen dat een regionalisering van het sociaal tarief in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heel wat vragen zou oproepen. Enerzijds kent het gewest, zoals heel wat andere hoofdsteden, een veel groter aandeel personen in armoede, waaronder energiearmoede; anderzijds is er slechts een beperkt aantal aardgas- en elektriciteitsleveranciers en slechts één enkele DNB. Wanneer het sociaal tarief met de huidige berekeningsmethode zou worden berekend voor het gewest, zou dit voor de rechthebbenden betekenen dat ze een tarief betalen dat nauwelijks verschilt van het gangbare tarief op de markt.

Wat betreft de verdeling van de kosten op regionaal niveau zou dat gelijkmatiger verdeeld en mogelijk zelfs verlaagd kunnen worden door een spreiding van de aan de openbare dienstverplichting verbonden kosten op het niveau van de regionale DNB's

enerzijds, en anderzijds door een meer gegroepeerd aankoopbeheer voor aardgas en elektriciteit voor het beleveren van de klanten van wie de DNB de leverancier is.

7.4.3 Progressieve tariefstelling

Tegenwoordig geven analyses van de aardgas- en elektriciteitstarieven op de residentiële markt duidelijk aan dat de kosten afnemen in functie van het verbruik (cf. met name de vaste bijdragen). Een zelfde vaststelling kan worden gedaan voor stookolie (cf. leveringskosten, voordeliger tarief voor bestellingen van meer dan 2.000 liter). Dit betekent dat de kWh die de basisbehoeften van een huishouden dekken duurder zijn dan die voor een ‘comfortverbruik’.

Bovendien zijn er grote verschillen in het verbruiksprofiel van huishoudens in energiearmoede: van een zeer laag verbruik voor huishoudens die aan zelfbeperking doen tot een zeer hoog verbruik voor bepaalde huishoudens die in een zogenaamd ‘energetisch vergiet’ wonen. Het werken met een progressieve tariefstelling zou dus zeer voordelig kunnen zijn voor huishoudens die weinig verbruiken (sommige omdat ze in een situatie van energiearmoede zitten, andere omdat ze hebben geïnvesteerd in het verbeteren van de energie-efficiëntie van hun woning) en zou overmatig gebruik bestraffen. In het kader van een beleid ter bestrijding van energiearmoede en in combinatie met de juiste steunmaatregelen voor het verbeteren van de energie-efficiëntie van woningen die specifiek gericht zijn op de betrokken huishoudens, kan het werken met een progressieve tariefstelling slechts beperkte negatieve gevolgen hebben voor huishoudens in energiearmoede die een hoog energieverbruik hebben. Dit zou daarentegen wel de invoering van elektrische voertuigen voor particulieren kunnen beïnvloeden.

Daarbij zal moeten worden bekeken in welke mate progressieve tarieven te rijmen zijn met de principes van de geliberaliseerde markt. Er zou kunnen worden gedacht aan een soort omkadering van het type ‘maximumprijzen voor aardolieproducten’ voor de eerste kWh voor de basisbehoeften (bijvoorbeeld op basis van de berekening die in het Vlaamse Gewest gebeurt voor toekenning van de gratis hoeveelheid elektriciteit) en de toepassing daarvan zou kunnen worden beperkt tot de categorie rechthebbenden die tussen het sociaal tarief en de klassieke klant zit.

Deel IV. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Zoals zeker duidelijk is geworden uit deze studie, is energiearmoede een complexe problematiek met zowel sociale als ecologische belangen: het afstemmen van het inkomen op de basisbehoeften voor een waardig leven; de bepaling van diezelfde behoeften; het recht op een degelijke woning en het recht op energie; elementen van sociale insluiting/uitsluiting; klimatologische uitdagingen; de energieprestaties van gebouwen; en ga zo maar voort. Het begrip is relatief en hangt sterk af van de context waarbinnen het wordt geanalyseerd. Het is dus essentieel dat rekening wordt gehouden met de sleutelfactoren die deze context in de (nabije) toekomst kunnen veranderen.

In het licht van de evolutie van onze geïndustrialiseerde maatschappij naar een steeds complexer wordende wereld waar, paradoxaal genoeg, communicatie tussen mensen in in levende lijve nooit zo moeilijk is geweest – vooral voor de kansarmen (denk bijvoorbeeld aan de toereikendheid van het opleidingsniveau, de beperkte of afwezige toegang tot de nieuwe communicatietechnologieën, ...) – is het van het grootste belang dat energiearmoede wordt gezien als onderdeel van een globale strategie ter bevordering van inclusie van de zwaksten in de maatschappij, met name via toegang tot een voldoende hoog opleidingsniveau zodat iedereen een waardig en vólwaardig leven als burger kan leiden. De oplossingen die worden aangedragen in de strijd tegen energiearmoede zullen dus moeten kaderen in deze globale aanpak in plaats van zich te focussen op één klein radertje in het hele systeem.

In dit hoofdstuk willen we alle beschouwingen en conclusies/adviezen samenvatten die uit de verschillende stukken van dit werk naar voren zijn gekomen. Vervolgens kunnen we er aanbevelingen mee formuleren die duidelijk worden gekaderd in deze analyse en evaluatie van de huidige situatie.

De studie begon met een analyse van de concepten, oorzaken en gevolgen van energiearmoede (deel 1), waarna een evaluatie volgde van de huidige situatie van energiearmoede in België en de bestaande maatregelen om deze situatie te bestrijden (deel 2). Vervolgens werd getracht de Belgische situatie in perspectief te plaatsen door een vrij volledig overzicht te geven van wat er zich afspeelt in onze buurlanden (Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Nederland, Duitsland) en in Zweden en door bepaalde belangrijke trends te beschrijven die het kader van de problematiek in de komende jaren zouden kunnen hertekenen (deel 3).

Samenvatting Deel I: 'Energiearmoede: wie, wat, hoe, waarom'

Hoofdstuk 1: Definities en oorzaken

Uit dit eerste deel blijkt dat er geen enkele universele definitie van het begrip 'energiearmoede' bestaat. Er bestaan wel definities die gerelateerd zijn aan het toegepaste beleid in verschillende landen zoals in Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk, maar ze blijken niet helemaal toereikend te zijn. Een meer diepgaande analyse

- van de oorzaken van situaties van energiearmoede (onder andere het lage inkomen in vergelijking met de uitgaven die nodig zijn om te voorzien in de basisbehoeften voor een waardig leven, de slechte energie-efficiëntie van woningen, de tewerkstelling of de gezondheidssituatie, de stijging van de energieprijzen, ...)
- de consequenties ervan (ontbering en/of schuld(over)last met de daaruit voortvloeiende negatieve gevolgen voor de gezondheid, de staat van de woning of de sociale uitsluiting)

en de talloze onderlinge relaties ertussen

heeft aangetoond hoe complex de problematiek is en hoe moeilijk het is om een conceptuele en vooral operationele definitie te vinden die de meeste van de vastgestelde situaties in aanmerking neemt.

Op basis hiervan zijn we gekomen tot volgend voorstel van een conceptuele definitie:

Energiearmoede verwijst naar een toestand waarbij een persoon of huishouden bijzondere moeilijkheden ondervindt in zijn/haar woonst om zich te voorzien van de energie die nodig is om zijn/haar elementaire noden te bevredigen

Op operationeel vlak heeft een eerste belangrijke indicator betrekking op het lage inkomen. Om deze benadering te vereenvoudigen, zijn we uitgegaan van bestaande referentiewaarden zoals de armoedegrens op Europees niveau of de voorwaarden voor toekenning van het OMNIO-statuut (het voordeel bij die eerste is dat er een gemeenschappelijke definitie van bestaat op het niveau van alle lidstaten van de EU). Om overeen te stemmen met de breedte van problematiek moet ook aandacht besteed worden aan groepen met 'bescheiden inkomens' maar die niet onder de eerste grens vallen. Daarbij kan men de vergelijking maken tussen de inkomens en de te maken kosten om te bepalen of er al dan niet voldoende middelen overblijven om ook aan andere behoeften te voldoen en menswaardig te leven.

Om het tegennatuurlijke effect van het gebruik van één enkele grenswaarde zoveel mogelijk te beperken, zou het goed zijn om in de mix van maatregelen ter bestrijding van energiearmoede een tussenliggende steun te voorzien die het 'alles of niets' effect, dat ontstaat bij dergelijke grenswaarde, zou uitvlakken.

Aangezien een indicator of een reeks proxy's de onderliggende realiteit moeilijk volledig in rekening kan brengen, is het volgens ons belangrijk dat er nog een deur openstaat voor steunmaatregelen via bijvoorbeeld sociaal onderzoek, zoals dat reeds gebeurt op het niveau van sociale begeleiding en omkadering.

Hoofdstuk 2: Wettelijk, reglementair en institutioneel kader

De discussie rond energie als recht en de implicaties hiervan, alsook de

- beschrijving van de sleutelementen die het wettelijke, reglementaire en institutionele kader van de liberalisering van aardgas- en elektriciteitsmarkten in België afbakenen enerzijds, en
- de bescherming van de consument, met name via de procedures die worden gevolgd in geval van wanbetaling in elk van de drie gewesten, anderzijds,

werden uitvoerig belicht in dit hoofdstuk.

Het is een onmisbaar onderdeel om het volgende hoofdstuk – dat poogt een kwantitatieve stand van zaken op te stellen van de energiearmoede in België – te verstaan en te contextualiseren.

Hoofdstuk 3: Stand van zaken in België

Het lijkt onhaalbaar om één indicator te vinden die de energiearmoede in België in haar totaliteit omvat. De oefening die in dit hoofdstuk werd gedaan, bestond erin zoveel mogelijk beschikbare gegevens die min of meer rechtstreeks verband houden met de problematiek te analyseren en indien mogelijk te kruisen. De verzamelde gegevens zijn enerzijds kwantitatief (bijvoorbeeld het aandeel van het inkomen van het gezin dat naar uitgaven voor energie gaat per deciel) en anderzijds kwalitatief (met name met betrekking tot een verklaring van het type "ik kan me niet veroorloven om mijn woning voldoende te verwarmen"), om de realiteit zo goed mogelijk te kunnen benaderen. De combinatie van verschillende bronnen en types van gegevens wordt noodzakelijk gemaakt door de complexe en multidimensionale natuur van de energiearmoedeproblematiek. De identificatie van de verborgen energiearmoede (gerelateerd aan ontzegging en vrijwillige of opgelegde zelfbeperking van het energieverbruik ten opzichte van de basisbehoeften) is zeker niet het eenvoudigste element en ligt vaak buiten de mogelijkheden van de oefening.

Waar de gegevens voldoende gedetailleerd en vergelijkbaar waren, werden ze geanalyseerd op het niveau van elk van de drie gewesten.

In het licht van de verschillende gegevens en de analyse ervan is er een balans van stijgende energiearmoede op te maken; een problematiek die de laatste jaren lijkt uit te breiden naar een bredere groep van huishoudens.

Er bestaat geen uniek profiel van een type-huishouden in energiearmoede, maar bepaalde elementen verhogen toch beduidend het risico om in energiearmoede terecht te komen. Eerst en vooral gaat het over het gezinsinkomen (de laagste decielen worden het hardst getroffen). Dan is er het effect van de woonstatus (waarbij huurders proportioneel zwaarder geraakt worden hoewel in absolute cijfers eigenaars even hard getroffen zijn) en de staat van de woning.

Wat betreft de bestudeerde indicatoren (waarvoor de regionale statistieken niet altijd overeenkomen qua beschrijving) gaat het onder andere om betalingsachterstand en niet-nageleefde betalingsplannen, het aantal elektrische stoombegrenzers en geplaatste en actieve budgetmeters aardgas en elektriciteit, het aantal afsluitingen en de verdeling van het gebruik van verschillende energievectoren door huishoudens over de gewesten in België.

Twee belangrijke opmerkingen komen uit deze analyse. Ten eerste is het mogelijk en nodig om bepaalde statistieken te verbeteren om een duidelijker beeld te kunnen krijgen van de staat van de problematiek in België, waaronder bijvoorbeeld gegevens over zelf-afsluiting bij budgetmeters. Ten tweede is er een meer doorgedreven kruising nodig tussen verschillende gegevensbanken om op basis van specifiekere gegevens een analyse door te voeren om de situaties die achter bestaande statistieken schuilt beter te begrijpen.

Samenvatting Deel II: ‘Analyse en evaluatie van de maatregelen in België’

Dit deel van de studie maakt een inventaris op van de bestaande maatregelen in België (zowel op federaal als op regionaal niveau), die verband houden met de strijd tegen energiearmoede en evalueert deze maatregelen zowel op conceptueel niveau als wat betreft de praktische werking in het licht van de definitie van energiearmoede die we voor dit werk hebben aangenomen. De confrontatie van de gedetailleerde analyse van de werking en de financiering van de verschillende maatregelen met de definitie van energiearmoede die we hanteren heeft geleid tot een reeks aanbevelingen of suggesties voor de verbetering van het globale beleid van de strijd tegen energiearmoede in België en in de drie gewesten, of ter verbetering van de maatregelen in hun huidige context.

Hoofdstuk 4: Inleiding tot de analyse en evaluatie

Na een aantal methodologische overwegingen over het proces en gebruik van evaluatie, en meer bepaald over de evaluatie van maatregelen, beschrijven we de gevolgde stappen in dit project.

De gekozen benadering is die van de ‘onderhandeling’, ook wel evaluatie van de 4^e generatie genoemd. Het is gebaseerd op een inachtneming van de verschillende visies

en belangen van stakeholders en op de onderhandeling tussen deze actoren om mogelijke pistes van consensus of conflict voor de bestudeerde maatregelen te kunnen identificeren.

De evaluatie is gebeurd in vijf grote stappen, met name:

- (1) inventarisering van de maatregelen,
- (2) opstellen van analysefiches en kernvragen om de gedetailleerde analyse van de belangrijkste maatregelen aan de hand van meerdere criteria te vereenvoudigen,
- (3) verzamelen van de gegevens, daarbij sterk steunend op een reeks gesprekken met belangrijke actoren die de diverse bestaande visies vertegenwoordigen en op informatie die werd verzameld tijdens colloquia of rondetafels rond het onderwerp,
- (4) invullen van de evaluatiefiches en
- (5) eigenlijke evaluatie en opstellen van daarmee gepaard gaande aanbevelingen.

Hoofdstuk 5: Analyse en evaluatie

De inventaris van de maatregelen leidt al tot een eerste vaststelling: er is geen enkele maatregel die gemeenschappelijk is voor alle gewesten en alle energievectoren die huishoudens gebruiken in hun woning. Ieder gewest heeft inderdaad een specifieke aanpak wat betreft de aanpak van sociale maatregelen voor elektriciteit en aardgas (de ene legt de nadruk op het feit dat toegang tot energie een recht is, de andere bevoordrecht de bescherming van alle consumenten tegen afsluiting en de derde maakt van de strijd tegen schuldoverlast zijn voornaamste werkterrein). Wat betreft vloeibare brandstoffen lijken de zaken meer gestroomlijnd tussen de verschillende gewesten, maar de voorwaarden om recht te hebben op sociale hulpmaatregelen en de financiering ervan verschillen sterk van die voor aardgas en elektriciteit. Daarnaast lijken de vaste brandstoffen volledig vergeten in het systeem; ze geven geen recht op steunmaatregelen en dragen niet bij tot de financiering ervan.

De specifieke analyse van de verschillende maatregelen die verband houden met de strijd tegen energiearmoede heeft geleid tot specifieke opmerkingen en aanbevelingen voor de verschillende maatregelen. Hoewel we deze hier niet opnemen, stellen we wel de overkoepelende bemerkingen voor.

- **Complexiteit en ongelijkheid**

Complex is een woord dat het Belgische systeem goed lijkt te beschrijven. Een vereenvoudiging via onder andere een grotere harmonisatie tussen de procedures of van de categorieën die recht geven op bescherming of sociale hulpverlening is nodig voor een minimum aan gelijke behandeling tussen huishoudens die te kampen hebben met energiearmoede, onafhankelijk van energievectoren die ze gebruiken in hun woning.

- Bepaling van de doelgroep en samenhang van de sociale maatregelen

Het begrip van ‘beschermd klant’ in de federale zin van het woord blijkt beperkt te zijn in effectiviteit wat betreft de strijd tegen de energiearmoede en twee van de drie regio’s hebben besloten om hieraan te sleutelen door op eigen competentieniveau categorieën toe te voegen. Toch dekken ook deze nieuwe categorieën niet altijd de juiste personen en het afbakenen van de doelgroep voor vloeibare brandstoffen blijft verschillend, wat de taak van het OCMW bijzonder moeilijk maakt.

- Het onevenwicht tussen curatieve en preventieve aanpak en de nodige synergie met maatregelen van ecologische en ruimtelijke aard

De meeste maatregelen van sociale aard spelen enkel in op curatieve aspecten op korte termijn: plotse noodsituaties worden aangepakt, maar er is geen enkele oplossing op middellange of lange termijn die op structurele wijze voorkomt dat het probleem later weer de kop opsteekt.

De maatregelen die voornamelijk ruimtelijke of ecologische doelstellingen hebben, daarentegen, geven de mogelijkheid om de zaken structureel aan te pakken. Er werden recent bepaalde aanpassingen gedaan om de steun te moduleren in functie van het inkomen, er werden leningen aan lage rente en zelfs prefinancieringen voorzien, maar er blijven drie struikelblokken bestaan: het probleem van de terugbetalingscapaciteit van gezinnen in armoede of energiearmoede, het gebrek aan stimuli om ook huurders te laten genieten van deze steun zonder dat ze het risico lopen dat hun huur daarna de hoogte in gaat of dat ze aan de deur worden gezet, en vooral het feit dat de meeste huurders slechts enkele jaren of zelfs slechts enkele maanden in een zelfde woning verblijven terwijl zware investeringen voor de verbetering van de energie-efficiëntie van een woning gewoonlijk slechts op middellange of lange termijn gaan renderen.

- Financiering

De basis van de financiering op zowel federaal als gewestelijk vlak lijkt in de toekomst te gaan verminderen (energie-efficiëntie, prosumenten, ...), waarbij het gevaar bestaat dat een groter deel van de financiële inspanning zal gevraagd worden aan een kleiner deel van de energiegebruikers waartoe, hoe paradoxaal ook, onder andere de huishoudens behoren die meer risico hebben op energiearmoede.

- De rol van het OCMW

De rol van het OCMW inzake energie lijkt de laatste jaren sterk te zijn toegenomen. De menselijke en geldelijke middelen zijn daarentegen niet altijd evenredig toegenomen. Het gebrek aan middelen bestaat niet enkel wat betreft de focus op energie. In de laatste jaren is er ook een evolutie wat betreft de mensen die hulp nodig hebben om in hun energiebehoeften te kunnen voldoen. Deze groep is niet noodzakelijk het publiek dat vertrouwd is met het OCMW, en vice-versa. Vanuit dit gezichtspunt zou een uitbreiding van het aantal contactpunten voor dienstverlening kunnen worden voorgesteld; of een creatie van bredere contactpunten. Een aantal taken van het OCMW zou kunnen worden verlicht door de leveranciers als die hun klantendienst zouden verbe-

teren. Bijvoorbeeld: duidelijke uitleg bij de factuur, onderhandeling van een 'redelijk' afbetalingsplan, 'opkuis' van de gegevens van klanten die naar het OCMW worden doorgestuurd.

- Budgetmeter

Wat betreft de huishoudens in energiearmoede werden er in de praktijk een aantal nadelen vastgesteld omtrent het gebruik van de budgetmeter. Daarenboven is het educatieve element van een budgetmeter in termen van sensibilisering van het energiegebruik niet noodzakelijk van toepassing voor huishoudens in energiearmoede die vaak zelfs hun basisbehoeften niet kunnen vervullen. De budgetmeter heeft zeker voordelen, maar het gebruik ervan moet misschien eerder worden gericht op de begeleiding bij het budgetbeheer van huishoudens met een schuld(over)last die over voldoende middelen beschikken om in hun basisbehoeften te voorzien, of in het kader van de sensibilisering voor een beter beheer van het energieverbruik bij gezinnen met voldoende inkomsten die vrijwillig in het systeem stappen. Het eventuele gebruik van dit instrument moet eveneens worden bekeken in het licht van de voordelen die het zou bieden ten opzichte van de kosten ervan voor de klant en voor de maatschappij in het algemeen.

- Progressieve hulpmaatregelen

Om perverse effecten van een 'alles-of-niets' toepassing te voorkomen (zodra men niet meer aan de voorwaarden voor toekenning van de steun voldoet, wordt de situatie zo moeilijk dat men onvermijdelijk en snel weer wel aan die voorwaarden zal voldoen; cf. 'werkloosheidsvallen'), moet er een zekere progressiviteit worden voorzien in de steunmaatregelen. De enige maatregel die volgens dit principe werkte was de energiecheque, die sinds 2009 niet meer bestaat. Het is nodig om deze mogelijkheid om bepaalde steun te verlenen aan intermediaire categorieën, die niet bij de rechthebbenden van de belangrijkste maatregelen horen maar er dicht bij aanleunen, te overwegen.

Samenvatting Deel 3: 'Perspectievorming'

De evaluatie van de bestaande maatregelen in België op zich is interessant, maar het is nog interessanter om onze situatie te vergelijken met die van andere landen, voornamelijk onze buurlanden. Daarnaast is het ook nodig om het nodige toekomstperspectief in acht te nemen en een aantal factoren te identificeren die mogelijk de bevindingen van de evaluatie in de toekomst zullen beïnvloeden.

Hoofdstuk 6: Benchmark

In het zesde hoofdstuk werd een studie uitgevoerd van de systemen die gebruikt worden in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Duitsland en Zweden om problemen met toegang tot energie op te lossen of te vermijden.

Elk land heeft een eigen aanpak, waarbij de enen zowel in de wetgeving als bij de maatregelen heel specifiek de focus legt op de strijd tegen energiearmoede, terwijl anderen eerder via de energetische kwaliteit van de woningen en aan het aspect van ontoereikende inkomens werkt.

Na een analyse van de interessante maatregelen in de verschillende landen – gaande van gegroepeerde isolatieprogramma's tot de aanzuivering van de persoonlijke schulden, en van de creatie van sociale nummers waarop de leveranciers kunnen worden gecontacteerd tot informatiecampagnes gericht op immigranten –, werden een aantal kernideeën die als inspiratiebron voor de aanbevelingen voor de Belgische situatie zouden kunnen dienen, beschreven en besproken. Deze ideeën gaan over:

- de herziening van de sociale bijstandsuitkeringen en het recht op toegang tot sociale tarieven
- het eenvoudiger beschikbaar maken van energiezuinige woningen voor mensen met een laag inkomen
- informatieverstrekking aan de consument
- vakmensen uit de sociale sector een opleiding rond het thema energie aanbieden
- de verbetering van dienstverlening van leveranciers aan de consumenten

Hoofdstuk 7: Perspectief van toekomstige evoluties

Er bestaan heel wat factoren die de vaststellingen bij de evaluatie van de bestaande Belgische maatregelen kunnen wijzigen of bestendigen. Het gaat daarbij onder andere om de verwachte toekomstige prijsstijgingen, de nodige synergie tussen de strijd tegen energiearmoede en ecologische bekommernissen (waarin met name de verbetering van de energieprestaties van gebouwen kadert), de mogelijke invoering van nieuwe technologieën die betrekking hebben tot slimme netten en slimme meters, de toepassing van een definitie van kwetsbare consument gebaseerd op de principes van energiearmoede op het Europese niveau, en de mogelijke evolutie bij een verdere regionalisering van energiearmoede-gerelateerde beleidselementen. Elk van deze elementen moeten in het achterhoofd gehouden worden bij het opstellen van een beleid ter bestrijding van energiearmoede, net zoals de strijd tegen energiearmoede in de mate van het mogelijke moet gebeuren met oog voor de evolutie van de besproken elementen.

Formulering van aanbevelingen voor de strijd tegen energiearmoede in België

Dit deel van het hoofdstuk herneemt de belangrijkste aanbevelingen die naar voren zijn gekomen uit de gevolgde gedachtegang en de vaststellingen die werden gedaan tijdens deze studie. Tabel 14 vat de aanbevelingen samen die nadien toegelicht worden, terwijl tabel 15 mogelijke toekomstige onderzoekspistes voorstelt om de discussie te voeden en aanbevelingen uit te werken.

Aanbevelingen	Type maatregel	Niveau	Betrokken partijen
Grondige hervorming van het bestaande systeem			
Herdefiniëring ‘beschermd klant’ in federale/regionale zin (basis referentie-inkomen OMNIO of armoedegrens) ¹³⁶	sociale maatregel P / toegang	Federaal / regionaal	Nagenoeg allemaal
Implementatie van een 'tussenliggende' sociale maatregel (cf. energiecheque) die gericht is op huishoudens met een beperkt inkomen + ander criterium gekoppeld aan de woning (EPC) of aan de uitgaven noodzakelijk om in de basisbehoeften te voorzien	sociale maatregel P	Federaal / regionaal	Nagenoeg allemaal
Harmonisatie van de categorieën rechthebbenden tussen het sociaal tarief en de steun toegekend door het Sociaal Verwarmingsfonds (stookolie)	sociale maatregel P	Federaal	POD Maatschappelijke Integratie / FOD Economie / aardoliesector
De gratis hoeveelheid elektriciteit beperken tot beschermd klanten (+ andere categorieën?) ¹³⁷	sociale maatregel P	Regionaal (VG)	Gewestregering / VREG / elektriciteitsconsumenten / DNB
Budgetmeters vermijden voor huishoudens die onvoldoende inkomsten hebben om hun basisbehoeften te dekken.	sociale maatregel toegang	Regionaal (VG en WG)	Gewestregeringen / VREG / CWaPE / DNB / OCMW / schuldbemiddelaars
Een volledige omkadering bieden voor beschermd klanten zowel van het type energiebegeleiding/energiesoepers als voor het samenstellen van dossiers en de uitvoering van renovatiewerken of energiebesparende investeringen.	maatregel energie-verbruik (sociaal en ecologisch)	Gewest	Gewestregeringen / VEA / BIM / DGO4 / DNB / OCMW / schuldbemiddelaars / leveranciers

¹³⁶ Het aannemen van een dergelijke definitie op nationaal niveau zou het regionale statuut van beschermd klant waarschijnlijk overbodig maken (met uitzondering van klanten met schulden) en zo het systeem vereenvoudigen. De afwezigheid van een uitgebreid statuut van beschermd klant in het Vlaamse Gewest zou niet langer een probleem zijn. De kosten verbonden aan de federale bijdrage (electriciteit) en de toeslag voor beschermd klanten (aardgas) zouden toenemen maar de distributiekosten zouden globaal naar beneden gaan. Er zou een grotere harmonisatie en gelijkheid tussen de gewesten worden gecreëerd en de kosten zouden over een bredere basis worden verspreid (maar dus met verhoging van de financiële bijdrage van bepaalde consumenten, met name degene die rechtstreeks zijn aangesloten op de netten van Elia en Fluxys).

¹³⁷ Als de definitie van ‘beschermd klant’ in federale zin niet wordt herzien, zal het misschien noodzakelijk zijn om (een) bijkomende categorie(ën) rechthebbenden te definiëren

Het principe van de bijdrage/toeslag voor zwakke klanten uitbreiden naar de vaste energievectoren	sociale maatregel toegang	Federaal	FOD Economie / POD Maatschappelijke Integratie / sectoren van vaste brandstoffen / Sociaal Verwarmingsfonds
Het Energiefonds aardgas / elektriciteit uitbreiden naar de andere vectoren (=> beheer buiten de CREG) en de verschillende financieringsbronnen samenbrengen	sociale maatregel P	Federaal	FOD Economie / POD Maatschappelijke Integratie / sectoren van vaste brandstoffen / Sociaal Verwarmingsfonds / CREG
Eigenaars-verhuurders aansporen om te renoveren en de energie-efficiëntie van hun woningen te verbeteren zonder dat dit ten koste gaat van de huurders	maatregel energieverbruik (sociaal en ecologisch)	Gewest	Gewestregeringen
Type-contracten opstellen waardoor de rechten van alle partijen gewaarborgd worden wanneer de huurder renovatie- of verbeteringswerken aan zijn woning wil uitvoeren	maatregel energieverbruik (sociaal en ecologisch)	Gewest	Regionale administraties / huurders- en eigenaarsverenigingen
Bijsturing van bestaande maatregelen of verbeteringen van het bestaande systeem			
Harmonisering van het sociale beleid, het milieubeleid en het stedenbouwkundig beleid: Dezelfde criteria gebruiken als die uit de nieuwe definitie van 'beschermd klant' en die met betrekking van de nieuwe tussenliggende categorie om de premies / subsidies / fiscale voordelen voor renovatie en energiebesparende maatregelen te moduleren	maatregel energieverbruik (sociaal en ecologisch)	Federaal / regionaal	FOD Economie / POD Maatschappelijke Integratie / BIM / VEA / DGO4
Mogelijk maken dat de stookoliebijdrage rechtstreeks aan de leverancier gestort kan worden na levering	sociale maatregel P	Federaal / aardoliesector	Federaal / Sociaal Verwarmingsfonds
Verzamelen van statistieken over zelf-afsluiting met de budgetmeters en gebruik van de gewaarborgde minimumlevering van de stroombegrenzers	sociale maatregel	Gewest	Regionale regulatoren / DNB

Toepassing van het federale en regionale sociaal tarief aardgas/elektriciteit op het niveau van centrale stookplaatsen en gemeenschappelijke ruimten van gebouwen (cf. methode van het Sociaal Verwarmingsfonds (stookolie) of op basis van quotiteiten)	sociale maatregel P	Federaal en regionaal (WG en BHG)	CREG / Regionale regulatoren (CWaPE en BRUGEL) / beschermde klanten / OCMW / DNB
Het gebruik van een individuele meter elektriciteit per woning stimuleren/verplichten om de toepassing van het sociaal tarief te vereenvoudigen	sociale maatregel P	Gewest	
Toepassing van het regionale sociaal tarief mogelijk bij de leverancier (cf. TSS)	sociale maatregel P	Regionaal (WG en BHG)	Regionale regulatoren (CWaPE, BRUGEL) / DNB / leveranciers
Een LAC voorzien vóór afsluiting van aardgas/elektriciteit bij weigering van plaatsing van een budgetmeter	sociale maatregel toegang	Regionaal (WG)	Gewestregering / CWaPE / leveranciers / DNB
Minimumcriteria vastleggen voor de plaatsing van een budgetmeter	sociale maatregel toegang	Regionaal (VG en WG)	Gewestregeringen / VREG / CWaPE / leveranciers / DNB
Maatschappelijk werkers / klantendiensten een vorming energie en energiearmoede aanbieden	andere maatregel	Federaal / regionaal	Onderwijs / sociale promotie / OCMW / schuldbemiddelaars / leveranciers / DNB
Het systeem van de ‘ervaringsdeskundigen’ uitbreiden naar de thematiek van de energiearmoede	andere maatregel	Federaal / regionaal	Ministeries en administraties betrokken bij energiearmoede
Andere contactpunten voor energiearmoede ontwikkelen naast het OCMW	andere maatregel	Federaal / regionaal	

Tabel 14: Overzichtstabel aanbevelingen

Aanbevelingen met betrekking tot interessante aanvullende analyses en studies
Bestuderen van het nut om het sociaal tarief in de sociale woningen te behouden zonder bijkomende toekenningsvoorwaarde
Analyseren van de financiële impact van de invoering van de nieuwe definitie van ‘beschermde klant’ in federale zin
Analyseren van de pertinentie van een onderlinge verdeling op regionaal niveau van de kosten van de OSP's bij de DNB's en het beheer van de daarmee verbonden energievoorziening
Analyseren van de link tussen de rechthebbenden van de op basis van hun schulden erkende categorieën beschermde klanten op regionaal niveau en het begrip energiearmoede
Ontwikkelen van een berekeningsoftware / gids die het mogelijk maakt om de basisbehoeften van een huishouden te schatten in functie van diverse parameters
Analyseren van de pertinente criteria (bescheiden inkomen, EPC, uitgaven voor energie die noodzakelijk zijn om de basisbehoeften te dekken) om een tussenliggende categorie rechthebbenden te definiëren
Analyseren waarom afbetalingsplannen die worden overeengekomen met het OCMW/schuldbemiddelaars veel beter worden nageleefd en de resultaten indien mogelijk gebruiken als inspiratiebron om de procedure bij de leveranciers te verbeteren

Tabel 15: Aanbevelingen met betrekking tot interessante aanvullende analyses en studies

- Algemene strategie van inclusie

Eerst en vooral moet de strijd tegen energiearmoede gekaderd worden in een ruimere strijd tegen armoede in het algemeen en een algemene strategie van inclusie. Een groot deel van de in het eerste hoofdstuk besproken oorzaken van energiearmoede kan worden aangepakt via een meer globale benadering van sociale bijstand, toegang tot scholing en de arbeidsmarkt, en een maatschappelijke benadering van de strijd tegen sociale uitsluiting. Zonder een positieve evolutie in deze elementen, die passen in een beleid dat van armoedebestrijding, bestaat het risico dat de specifieke strijd tegen energiearmoede weinig of onvoldoende effect zal hebben.

- De strijd tegen energiearmoede: een evenwicht tussen curatieve en preventieve maatregelen

Verbetering van de energieprestaties van gebouwen

Dit aspect moet de hoeksteen vormen van de strijd tegen energiearmoede. Gezien de ecologische en energetische uitdagingen op dit vlak merken we dat er al een heel aantal maatregelen bestaan die hierop gericht zijn; zo hebben we bijvoorbeeld de verschillende bestaande premies en het EPC-certificaat besproken. We hebben het ook gehad over het gebrek aan efficiëntie of zelfs het risico op negatieve effecten ervan voor de meest kwetsbare huishoudens, zowel eigenaars (die de prefinanciering moeten voorzien) als huurders (die zelf niet kunnen beslissen en het risico lopen dat hun huur wordt verhoogd). Er moeten bijgevolg meer inspanningen worden geleverd en meer fondsen worden voorzien met het oog op een betere omlijning van de doelgroep en een grotere efficiëntie, en zowel de problematiek van de energiearmoede als van armoede in het algemeen moeten in aanmerking worden genomen om de context waarin deze maatregelen vorm krijgen, te begrijpen. Zowel om energetische, ecologische als sociale redenen moet daar vandaag al mee worden gestart.

Herformulering van de definitie van 'beschermd klant'

De studie van wat de verschillende situaties van energiearmoede zouden kunnen zijn, heeft aangetoond dat het om een complexe problematiek gaat die een groot aantal mensen raakt. Door de vergelijking te maken met het statuut van beschermd klant werd duidelijk dat dit laatste niet voldoende de huishoudens dekt die kunnen worden gekwalificeerd als 'kwetsbaar'; een realiteit die ook een feit blijkt te zijn in de procedures inzake wanbetaling en afsluiting bijvoorbeeld, die een heel groot aantal niet-beschermden personen treffen. Het statuut moet dus duidelijk worden herzien.

Dit zou kunnen door uit te gaan van het totale inkomen van het huishouden (OMNIO-statuuut of armoedegrens op Europees niveau (vs. mogelijkheid tot automatische erkenning van het recht?)) en van een kruising tussen een bovengrens voor het inkomen (overeenkomend met de bescheiden inkomens) en een reëel of noodzakelijk niveau van uitgaven om de basisbehoeften voor energie te dekken (de 10% van het Verenigd Koninkrijk of de relatieve drempelwaarde voorgesteld in de studie besteld door

de Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling aan SES (Grévisse 2010) die het voordeel zou hebben dat hij toepasbaar is op Europees niveau).

Dit zijn denkpijlers die door de regulatoren en politici in de praktijk moeten worden gebracht, want het hangt in grote mate af van de mogelijkheid om gegevens te kruisen en de wil of de mogelijkheid om te kunnen omgaan met zwaardere administratieve procedures. Een mogelijke onderzoekspijler zou erin kunnen bestaan typische energie-behoefte te bepalen op basis van eenvoudige gegevens over de sociaal-economische situatie van een huishouden, de staat van zijn woning, de aanwezigheid van specifieke apparaten, enz.

Aangezien we niet geloven dat één indicator of een reeks proxy's de onderliggende realiteit volledig kunnen vatten, lijkt het ons belangrijk dat er een deur naar beschermende maatregelen open blijft. Daarvoor zou er een mogelijkheid moeten bestaan om het statuut van beschermde klant ook te krijgen op basis van een bevraging van de sociale diensten, bijvoorbeeld ten gevolge van specifieke omstandigheden (ziekte, specifieke toestellen, enz.) waardoor de geraamde behoeften groter zouden kunnen worden.

Om komaf te maken met een stuk van de complexiteit van het Belgische systeem, is het raadzaam om het begrip beschermde klant te herzien voor de drie gewesten – voor alle energievectoren en zowel voor maatregelen met betrekking tot milieu als stedenbouw – en om tot een akkoord te komen.

Harmonisering tussen de verschillende energievectoren op basis van het begrip van beschermde klant en de andere maatregelen van ecologische en stedenbouwkundige aard

Er is niet enkel een harmonisering tussen de gewesten nodig voor het oplossen van een deel van de complexiteit en de ongelijke behandeling tussen gebruikers die in verschillende geografische situaties zitten of verschillende energievectoren gebruiken. Voor ons zou het begrip beschermde klant ook dienst moeten kunnen doen voor andere maatregelen die andere vectoren ondersteunen dan elektriciteit en aardgas, en voor renovatie- of isolatiepremies.

Invoering van tussenliggende maatregelen om een 'alles of niets' situatie te voorkomen

Het is duidelijk dat het gebruik van een strikte omlijning van het begrip 'beschermde klant' zou kunnen resulteren in een 'alles of niets' situatie. Daarom zou de mogelijkheid die bestond ten tijde van de energiecheque opnieuw in beschouwing moeten worden genomen. Dat wil zeggen het definiëren van een inkomensgrens of meer algemene situatie waarin men nog beroep zou kunnen doen op, weliswaar beperktere, steun als men geen recht meer heeft op de 'totale' steun.

Beter gewaarborgde toegang tot energie in de wanbetalingsprocedures, voor zij die het echt nodig hebben

Voor de levering van energie zou er een notie moeten zijn van een recht op energie dat erover waakt dat er een mogelijkheid bestaat om te verbruiken naargelang de *elementaire* behoeften, en niet enkel naargelang de beschikbare middelen. Met een betere afbakening van de doelgroep van beschermde klanten als doel, zou dit een segmentatie moeten maken tussen de personen en huishoudens die effectief het risico lopen minder middelen te hebben dan degene die nodig zijn om aan hun elementaire behoeften te voldoen (daarbij ook inbegrepen de behoeften voor voeding, huisvesting,...). Het is voor deze huishoudens niet enkel noodzakelijk dat er curatieve maatregelen zijn, maar ook dat ze worden opgevolgd voor meer structurele en preventieve maatregelen.

Dat begint bij steunverlening met het oog op een gelijkwaardige deelname aan de markt, wat neerkomt op toegang tot informatie en begeleiding bij de keuze van een goede leverancier, maar ook op een rechtvaardige behandeling wat betreft redelijke afbetalingsplannen, opvolging van procedures door de leverancier met aandacht voor de reële situatie van de consument, en het vragen van redelijke waarborgen.

In het geval van wanbetaling bij beschermde klanten, heeft een 'naakte' budgetmeter mogelijk tot gevolg dat er niet voldoende toegang tot energie kan worden gegarandeerd. Voor niet-beschermde huishoudens daarentegen kan een dergelijke meter wel degelijk worden ingezet als instrument voor het beheren van het budget; een beheer dat mogelijk problematisch is en de nodige begeleiding vereist. Een budgetmeter is een menselijker alternatief dan een afsluiting zonder meer, maar de dreiging van een afsluiting blijft wel bestaan, hoewel mogelijk beter omkaderd (cf. steun en begeleiding door het OCMW) en eenvoudiger omkeerbaar.

Zodra een afsluiting ter sprake komt of zodra er een naakte budgetmeter wordt geplaatst, is een systematische consultatie van een neutrale instantie van het type LAC, CLE of vrederechter aan te bevelen om onrechtmatige afsluitingen of afsluitingen die een gevaar inhouden voor het betrokken gezin te voorkomen. De vertegenwoordiging van het OCMW (of eventueel andere dienstverlenende instanties; vertegenwoordigers van het energieloket) in deze instantie zorgt ervoor dat een sociaal onderzoek kan worden gedaan en men echt een overzicht krijgt van de individuele situatie van het gezin dat het hoofd moet bieden aan deze dreigende afsluiting.

Contactpunten en een bredere follow-up

We hebben ook het probleem vastgesteld waarmee het OCMW af te rekenen heeft, met name een gebrek aan middelen om zijn belangrijke rol te vervullen. De toename van contactpunten zou zorgen voor een verbeterde opvolging van mensen die hulp van het OCMW nodig hebben, terwijl hun taak verlicht wordt wat betreft het verstrekken van informatie, ook over hulp die niet door het OCMW wordt aangeboden.

Bestaande initiatieven die de moeite waard zijn om te volgen, zijn bijvoorbeeld de woonloketten in Vlaanderen die ook permanenties hebben voor andere problemen op het gebied van huisvesting, de *'guichets de l'énergie'* in Wallonië of de *'maisons de la rénovation'* in Brussel. Een synergie tussen de OCMW's en dergelijke organisaties lijkt logisch. Hier zou een eerste 'sortering' van situaties mogelijk zijn door het aanbieden van hulp bij het zoeken naar informatie. Mensen in nood kunnen doorverwezen worden naar het OCMW voor een gepastere opvolging.

Bibliografie

- Aernouts, K., Jespers, K. & Vangeel, S. (2010), *Energiebalans Vlaanderen 2008*, Mol: VITO
- Arnaud, S. & Boudeville, N. (2004), 'Chapitre 1: Définition de l'évaluation des politiques et programmes publics', 7-44 in *Évaluer des politiques et programmes publics*, Éditions de la Performance
- Billy-Rouis, D. (2003), *Santé, précarité et exclusion*, Lyon, online: http://www.cocof.irisnet.be/site/common/filesmanager/sante/precarite/sante_precaire_exclusion, laatst geraadpleegd op 01/12/2011
- BIM (2010), *Energiebalans van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 2008*, online: http://documentatie.leefmilieubrussel.be/documents/EnergieBalans_BHG_2008_NL.PDF, laatst geraadpleegd op 02/12/2011
- Boardman, B. (1991), *Fuel Poverty: From cold homes to affordable warmth*, London: Belhaven Press
- Boardman, B. (2010), *Fixing fuel poverty*, London: Earthscan
- Boukedal, A. (1997), 'Réflexions sur l'évaluation en travail social: éléments en vue de la mise en place d'une démarche d'évaluation dans les structures médico-sociales', *Les Cahiers de l'Actif*, 256-257: 117-140
- Bouzarovski, S., Sarlamanov, R. & Petrova, S. (2011), *The Governance of Energy Poverty in Southeastern Europe*, Paris: IFRI (Institut Français des Relations Internationales)
- Bradshaw, J & Hutton, S. (1983), 'Social policy options and fuel poverty', *Journal of Economic Psychology*, 3 (3-4): 249-266
- Braubach, M. & Fairburn, J. (2010), 'Social inequities in environmental risks associated with housing and residential location: a review of evidence', *European Journal of Public Health*, 20 (1): 36-42
- Brennan, T.J. (2005), *Consumer preference not to choose (Discussion Paper)*, DP 05-51, Washington: Resource For the Future, 27 p.

- BRUGEL (2010), *Etude (BRUGEL-ETUDE-20101210-02) relative à l'étude d'évaluation de la CWAPE, référence CD-10j13-CWAPE, concernant 'les mesures sociales applicables en région wallonne*, online:
http://www.brugel.be/Files/media/ETUDE_20101130_LTAILDEMAN_8975_1.pdf,
 laatst geraadpleegd op 30/11/2011
- BRUGEL (2011a), *Statistieken betreffende de aardgas- en elektriciteitsmarkten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 4^{de} kwartaal 2010*, online:
http://www.brugel.be/Files/media/imports/SANS_20110325_CCAMUS_13989_2.pdf,
 laatst geraadpleegd op 19/12/2011
- BRUGEL (2011b), *Rapport van de distributienetbeheerder over de uitvoering van de openbare dienstopdrachten inzake elektriciteit en gas voor het jaar 2010*, online:
<http://www.brugel.be/Files/media/AVIS/Advies-124-NL.pdf>, laatst geraadpleegd op
 19/12/2011
- Buzar, S. (2007), *Energy Poverty in Eastern Europe: Hidden Geographies of Deprivation*, Aldershot: Ashgate
- Collins, K.J. (1986), 'Low indoor temperatures and morbidity in the elderly', *Age and Ageing*, 15 (4): 212-220
- Communauté Européenne (2000), *Directive 2000/60/GE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire de l'eau*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:fr:HTML>, accédé le 07/12/2011
- CREG (2005), *Beslissing (B)051124-CDC-490 over nadere regels betreffende de berekening van de marge voor de bepaling van de maximum-prijzen toe te passen op niet-beschermde gedropte klanten*, online:
<http://www.creg.info/pdf/Beslissingen/B490NL.pdf>, laatst geraadpleegd op
 19/12/2011
- CREG (2010), *Studie (F)100129-CDC-943 over het overzicht van de contracten tegen vaste prijzen op de residentiële markt voor elektriciteit en gas*, online:
<http://www.creg.info/pdf/Studies/F943NL.pdf>, laatst geraadpleegd op 01/12/2011
- CREG (2011a), *Evolutie van de elektriciteitsprijzen op de residentiële markt*, Augustus 2011
- CREG (2011b), *Evolutie van de aardgasprijzen op de residentiële markt*, September 2011

- CWaPE (2011), *L'exécution des OSP à caractère social imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseaux*, online: <http://www.cwape.be/docs/?doc=516>, laatst geraadpleegd op 30/11/2011
- Davern, M. (1997) 'Social networks and economic sociology: a research agenda', *American Journal of Economics and Sociology*, 56 (3): 287-302
- De Decker, P. & Laureys, J. (2006), 'Polariseert de Belgische woningmarkt?' pp. 149-173 in Vranken, J., De Boyser, K. & Dierckx, D. (Reds.), *Armoede en sociale uitsluiting - Jaarboek 2006*, Leuven: Acco
- DECC (2009), *UK Fuel Poverty Strategy, 7th Annual Progress Report*, online: http://www.decc.gov.uk/assets/decc/statistics/fuelpoverty/1_20091021091505_e_@_ukfuelpovertystrategy7annreport09.pdf, laatst geraadpleegd op 19/12/2011
- DECC (2010), *Website Department of Energy and Climate Change: Fuel Poverty*, online: http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/what_we_do/consumers/fuel_poverty/fuel_poverty.aspx, laatst geraadpleegd op 01/12/2011
- Deekens, P., Lauwaert, S., Lenaerts, K., Van der Wilt, A. & Vermeiren, R. (2011), *Je Rechten als Energiegebruiker*, Berchem: EPO
- Department of Energy (1978), *Family Expenditure Survey: Expenditure on Fuels 1976*, London: Department of Energy
- De Quero, A. & Lapstolet, B. (2009), *Groupe de Travail Précarité Énergétique – Rapport*, La documentation Française
- De Standaard (2011), *Stroom een kwart duurder – Consument probeert koortsachtig gevreesde prijsstijging te milderen*, De Standaard 5 augustus 2011, online: http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=LC3DKQJB&word=energiele_verancier, laatst geraadpleegd op 19/12/2011
- Dierckx, D., Van Herck, N. & Vranken, J. (2010), *Armoede in België, Sociale InZichten*, Leuven: Acco
- Domen, V. (2011), *Economische evaluatie van de invoering van slimme meters*; Masterscriptie voor het behalen van de graad van Master in de TEW: Handelsingenieur, Universiteit Antwerpen
- Dubois, U. (2007), *La pauvreté énergétique. Quelles définitions? Comment la mesurer?* ADIS - GRJM, Université de Paris Sud 11, Version préliminaire

Dumortier, C., Meyer, S., Demeyer, B. & Bacchus, K. (2006), *Etude comparative des mesures sociales en énergie / Vergelijkende studie van de sociale energiemaatregelen*, 48 p

EBM (Enquête des Budgets des Ménages), *Equête sur le budget des ménages*, online: http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/collecte_donnees/enquetes/budget_des_menages/, online: laatst geraadpleegd 19/12/2011

ECRM (1990), *Revue universelle des droits de l'homme*, België, 9 mei 1990

EESC (European Economic and Social Committee), *Opinion of the European Economic and Social Committee on Energy Poverty in the Context of Liberalization and the Economic Crisis TEN/420*, Brussel, online: http://economie.fgov.be/en/binaries/20100906_EESC_tcm327-108395.pdf, laatst geraadpleegd op 19/12/2011

EPEE (2007), *WP2-D7 Definition and evaluation of fuel poverty in Belgium, Spain, France, Italy and the United Kingdom*, online: http://www.fuel-poverty.org/files/WP2_D7_en.pdf, laatst geraadpleegd op 02/12/2011

EPEE (2009a), *WP2-D5 Diagnosis of causes and consequences of fuel poverty in Belgium, France, Italy, Spain and United Kingdom*, online: http://www.fuel-poverty.org/files/WP2_D5_final.pdf, laatst geraadpleegd op 02/12/2011

EPEE (2009b), *WP5-D15 Lutter contre la précarité énergétique – Guide de recommandations à l'attention des décideurs politiques*, online: http://www.fuel-poverty.org/files/WP5_D15_FR.pdf, laatst geraadpleegd op 02/12/2011

European Commission (2007), *Communication from the Commission: Towards a European Charter on the Rights of Energy Consumers*, COM(2007)386 final, online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0386:FIN:EN:PDF>, laatst geraadpleegd op 01/12/2011

Europees Parlement en de Raad (2009), *Richtlijn 2009/72/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit*, online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0055:0093:NL:PDF>, laatst geraadpleegd op 21/12/2011

Europees Parlement en de Raad (2010), *Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen*, online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0013:0035:NL:PDF>, laatst geraadpleegd op 21/12/2011

Europese Gemeenschap (2000), *Richtlijn 2000/60/GE van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid*, online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:327:0001:0072:NL:PDF>, laatst geraadpleegd op 07/12/2011

Evans, J., Hyndman, S., Stewart-Brown, S., Smith, D. & Petersen, S. (2000), 'An epidemiological study of the relative importance of damp housing in relation to adult health', *Journal of Epidemiology and Community Health*, 43: 677-686

FCSS (Fédération des Centres de Service Social) (2010), *Guidance sociale énergétique – Convention E08-004 01/10/09 – 30/09/10*, Rapport final

FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, Waterdistributie (2010), *Waterdistributie*, online: http://economie.fgov.be/nl/consument/Gereguleerde_prijzen/Waterdistributie/, laatst geraadpleegd op 07/12/2011

Grevisse, F., Brynart, M., Gillot C., Van Ing, D. & Lowyck, M. (2010), *Inégalités énergétiques en Europe*, Rapport final de l'étude réalisée pour le compte du SPF Economie, PME, Classes Moyennes et Energie

Healy, J.D. (2003), 'Excess winter mortality in Europe: a cross country analysis identifying key risk factors', *Journal of Epidemiology and Community Health*, 57: 784-789

Heylen, K. & Winters, S. (2009), *Isolatie niveau van private huurwoningen en woonuitgaven*, Heverlee: Steunpunt Ruimte en Wonen

Hubeau, B. & Jadoul, P. (2005) (Reds.), *Vers un droit fundamental à l'énergie? Naar een grondrecht op energie?*, Brugge: die Keure

HYDROBRU (2011), *Activiteitsverslag 2010*, online: <http://www.hydrobru.be/files/0/ibde/activiteitsverslag%202010.pdf>, laatst geraadpleegd op 07/12/2011

IATE (2009), *Definitions Fuel Poverty & Energy Poverty*, online: <http://iate.europa.eu/iatediff/SearchByQuery.do?method=searchDetail&query=energy%20poverty>, laatst geraadpleegd op 01/12/2011

IBAM (2009), *Evaluation des politiques préventives des CPAS en matière d'énergie*, Bruxelles : SPP Intégration Sociale, online: http://mis.be/sites/default/files/doc/politique_preventive.pdf, laatst geraadpleegd op 30/11/2011

- IBAM & Ons, P. (2009), *Etude pour l'évaluation et proposition de politiques qui visent à accélérer l'installation et l'utilisation des meilleures techniques de chauffage dans le secteur des habitations occupées par des ménages précarisés*, Bruxelles: SPF Santé Publique, Sécurité de la Chaîne Alimentaire et Environnement, online: <http://www.health.fgov.be/internet2Prd/groups/public/@public/@mixednews/documents/ie2divers/17874777.pdf>, laatst geraadpleegd op 30/11/2011
- ICEDD (2010), *Bilan énergétique de la Région Wallonne 2009*, Réalisé pour le compte du Service Public de Wallonie
- Isherwood, B.C. & Hancock, R.M. (1979), *Household Expenditure on Fuel: Distributional Aspects*, London: Economic Adviser's Office, Department of Housing and Social Security
- IVESCR (1966), *Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten*, New York, 19 december 1966, online: <http://www.ond.vlaanderen.be/zorgvuldigbestuur/pdf/VerdragEcoSocioCultu.pdf>, laatst geraadpleegd op 20/12/2011
- KEMA (2008), *Energiemeters worden mondiger... Resultaat van een kosten-batenanalyse naar de invoering van slimme meters in Vlaanderen*, Arnhem
- Kesteloot, C., De Turck, A.M., Vandermotten, C., Marissal, P. & Van Hamme, G. (2001), *Structures sociales et quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges; Sociale structuren en buurten in moeilijkheden in de Belgische stadsgewesten*, Brussel: Politiques des Grandes Villes/Grootstedenbeleid
- Keytsman, E. & Jones, P.T. 2007, *Het Klimaatboek. Pleidooi voor een ecologische omslag*, EPO
- La documentation Française (2004), *Questions à Stéphane le Bouler, Entretien réalisé en août 2004*, online: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/evaluation-politiques-publiques/stephane-le-bouler.shtml>, laatst geraadpleegd op 02/12/2011
- Le Soir (2011a), *L'Etat reprend le contrôle de la tirelire nucléaire*, Le Soir 18 april 2011
- Le Soir (2011b), *Le surendettement est en passe d'exploser*, Le Soir 11 juli 2011, online: <http://www.lesoir.be/actualite/belgique/2011-07-11/le-surendettement-est-en-passe-d-exploser-850189.php>, laatst geraadpleegd op 19/12/2011
- Liddell, C. & Morris, C. (2010), 'Fuel poverty and human health: a review of recent evidence', *Energy Policy*, 38: 2987-2997

- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2011), *Decreet betreffende water bestemd voor menselijke aanwending (versie dd. 22/04/2011)*, online: http://www.vmm.be/publicaties/Decreet_water_menselijke_aanwending_2011_TW.pdf, laatst geraadpleegd op 08/12/2011
- Nationale Bond voor het Recht op Wonen (2004), *Tien jaar recht op wonen in België. Hoog tijd voor betaalbare huurprijzen en een rechtvaardige woonfiscaliteit*, Pers-tekst 11 mei 2004
- Ombudsdienst voor Energie (2011), *Activiteitenverslag 2010*, Brussel: Ombudsdienst voor Energie
- Palt, A. (2010), *Précaires et Clients, l'entreprise face à des nouveaux consommateurs*, Fabric of Society, online: <http://www.fabricofsociety.fr/images/stories/precairesetclients.pdf?5839664a370918e3af0670eabd9540f7=89c8a00093b4360996571ae6c2a274f7>, laatst geraadpleegd op 06/12/2011
- Parlement Européen et Conseil (2009), *Directive 2009/72/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité*, online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0055:0093:FR:PDF>, accédé le 21/12/2011
- POD Maatschappelijke Integratie Steunpunt Armoedebestrijding (2007), *Stand van zaken van de Belgische wetgeving betreffende de sociale maatregelen op het vlak van energie - Situatie op 1 december 2007*, Werknota van het Steunpunt Armoedebestrijding met betrekking tot de sociale maatregelen op het vlak van energie
- POD Maatschappelijke Integratie (2009), *Federaal Plan Armoedebestrijding*, Brussel: POD Maatschappelijke Integratie
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press
- Right To Water (2010), *Rights breakthrough: legal recognition of water and sanitation affirmed by UN*, online: <http://www.righttowater.info/right-water-and-sanitation-affirmed/#more-411>, laatst geraadpleegd op 08/12/2011
- Samenlevingsopbouw (2008), *Bundeling problemen op de vrijgemaakte energiemarkt*, Turnhout: Samenlevingsopbouw Project Energie en Armoede
- Schneider, L. & Lysgaard, S. (1953), 'The deferred gratification pattern: a preliminary study', *American Sociological Review*, 18 (2): 142-149

- Sen, A. (1983), 'Development, Which way now?', *Economic Journal*, 93: 745-762
- SERV (2011), *Advies kosten-batenanalyse slimme meters (Advies 20110601)*, Brussel: Sociaal-Economische Raad Vlaanderen
- SILC (Statistics on Income and Living Conditions) (2004 - 2009), via http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc
- SPF Economie, PME, Classes moyennes, Energie et Distribution d'eau (2010), *Distribution d'eau potable*, http://economie.fgov.be/fr/consommateurs/Prix_reglementes/Waterdistributie, accédé le 7 décembre 2011
- SPP Intégration sociale (2007), *Etat des lieux de la législation belge relative aux mesures sociales dans le domaine de l'énergie - Situation au 1^{er} décembre 2007*, Note de travail du Service de lutte contre la pauvreté sur la Législation sociale dans le domaine de l'énergie
- Steenssens, K., Degavre, F., Sannen, L., Demeyer, B. & Van Regenmortel, T. (2007), *Leven (z)onder leefloon – Deel 1: onderbescherming onderzocht*, Leuven: HIVA
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2009), *Verslag Armoedebestrijding 2008-2009*, Brussel, online: <http://www.armoedebestrijding.be/tweejaarlijksverslag5.htm>, laatst geraadpleegd op 30/11/2011
- Storms, B. & Van den Bosch, K. (2009) (Reds.), *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*, Leuven: Acco
- Trends (2011), *Bijna helft sociale woningen vertoont energiegebrek*, Trends 26 mei 2011, online: <http://trends.knack.be/economie/nieuws/immo/bijna-helft-sociale-woningen-vertoot-energiegebrek/article-1195021025161.htm>, laatst geraadpleegd op 12/12/2011
- UCL-ARC (Université Catholique de Louvain – Architecture et Climat) (2000), *Les degrés-jour*, online: <http://www-energie2.arch.ucl.ac.be/donn%C3%A9es%20climatiques/1.3.2.4.htm>, laatst geraadpleegd op 09/12/2011
- Van den Bosch, K. (2006), *Evaluatie van de basisdata voor de indicatoren van sociale inclusie*, Presentatie, PowerPoint beschikbaar op <http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/fr/publicaties/conferences/280306/vandenbosch.pps>, laatst geraadpleegd op 19/12/2011

- Vandenhole, W. (2009), 'Energiearmoede in Vlaanderen: naar een grondrecht op energie?', pp. 235-247 in Vranken, J., Campaert, G., Dierckx, D. & Van Haarlem, A. (2009), *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 2009*, Leuven: Acco
- Vandenhole, W., Vranken, J. & De Boyser, K. (2010) (Reds.), *Why Care? Children's Rights and Child Poverty*, Antwerpen: Intersentia
- Van Haarlem, A. (2010), 'Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd', pp. 391-450 in Vranken, J., De Blust, S., Dierckx, D. & Van Haarlem, A., *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2010*, Leuven: Acco
- Vanneste, D., Thomas, I. & Goossens, L. (2007), *Woning en woonomgeving in België. Huisvestingsmonografie op de resultaten van de SEE 2001*, FOD Economie en Statistiek, online: http://statbel.fgov.be/nl/binaries/mono_200102_nl_tcm325-35799.pdf, laatst geraadpleegd op 30/11/2011
- Vlaams Parlement (2011), *Handelingen Plenaire Vergadering van 3 maart 2011*, online: <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showJournaalLijn.action?id=623775>, laatst geraadpleegd op 07/12/2011
- Vlaamse Overheid (1996), *Decreet van 20 december 1996 tot regeling van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water*, Belgisch Staatsblad 8 februari 1997
- VMM (Vlaamse Milieu Maatschappij) (2011a), *Watermaatschappijen & Waterververkoopreglement*, online: <http://www.vmm.be/water/drinkwater/drinkwaterlevering/drinkwatermaatschappijen>, laatst geraadpleegd op 08/12/2011
- VMM (Vlaamse Milieu Maatschappij) (2011b), *Watermeter 2010, Drinkwaterproductie en –levering in cijfers*, online: <http://www.vmm.be/pub/waterregulator-watermeter-2010-drinkwaterproductie-en-levering-in-cijfers/view>, laatst geraadpleegd op 07/12/2011
- VMW (Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening) (2011), *Algemeen Waterververkoopreglement*, online: <http://www.vmw.be/nl/content/1593/algemeen-waterververkoopreglement.html>, laatst geraadpleegd op 08/12/2011
- Vranken, J., (1977), *Armoede in de welvaartsstaat: een poging tot historische en structurele plaatsing. Doctoraal proefschrift in de Politieke en Sociale Wetenschappen*, Antwerpen: UFSIA

- Vranken, J. (2004), *Over armoede en sociale uitsluiting: het begrippenkader*, Belgisch tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 46 (4): 825-850
- Vranken, J. (2010), 'Inleiding' in Dierckx, D., Van Herck, N. & Vranken, J., *Armoede in België*, Sociale InZichten, Leuven: Acco
- Vranken, J., de Blust, S., Dierckx, D. & van Haarlem, A. (2010), *Armoede en Sociale Uitsluiting: Jaarboek 2010*, Leuven: Acco
- Vranken J., de Boyser K. & Dierckx D. (2003) (Reds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting: Jaarboek 2003*, Leuven: Acco
- Vranken J., de Boyser K. & Dierckx D. (2005) (Reds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting: Jaarboek 2005*, Leuven: Acco
- Vranken J., de Boyser K. & Dierckx D. (2006) (Reds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting: Jaarboek 2006*, Leuven: Acco
- Vranken, J., Lahaye, W., Geerts, A. & Coppée, C. (2012), *Armoede in België: Jaarboek 2012*, Leuven / Den Haag: Acco
- Vranken, J. & Geldof, D. (1992), *Armoede en Sociale Uitsluiting: Jaarboek 1991*, Leuven: Acco
- VREG (2010), *Statistieken 2009 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de besluiten op de sociale openbardienstverplichtingen*, online: <http://www.vreg.be/sites/default/files/rapporten/rapp-2010-6.pdf>, laatst geraadpleegd op 01/12/2011
- VREG (2011), *Statistieken 2010 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de besluiten op de sociale openbardienstverplichtingen*, online: <http://www.vreg.be/sites/default/files/uploads/rapp-2011-4.pdf>, laatst geraadpleegd op 19/12/2011
- Weyn, L., Bayot, B., Demoustiez & A. Cayrol, A. (2009), *Overheden en Maatschappelijk Verantwoord Investeren: Een stand van zaken – Evaluatieverslag van het beheer van openbaar geld volgens sociale, ecologische en ethische criteria*, Studie gefinancierd door de Programmatorische Federale Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling
- Windey, S. (2007), *Aan de onderkant van de technologische samenleving. Een onderzoek naar de relatie tussen armoede en technologie*, Het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek

Winters, S. & Elsinga, M. (2011), 'Wonen in Vlaanderen in internationaal perspectief', pp. 217 – 256 in Noppe, J., Vanderleyden, L. & Callens, M., *De Sociale Staat van Vlaanderen*, Brussel: Studiedienst van de Vlaamse regering

Wright, F. (2004), 'Old and Cold: Older People and Policies Failing to Address Fuel Poverty', *Social Policy and Administration*, 38 (5): 488-503