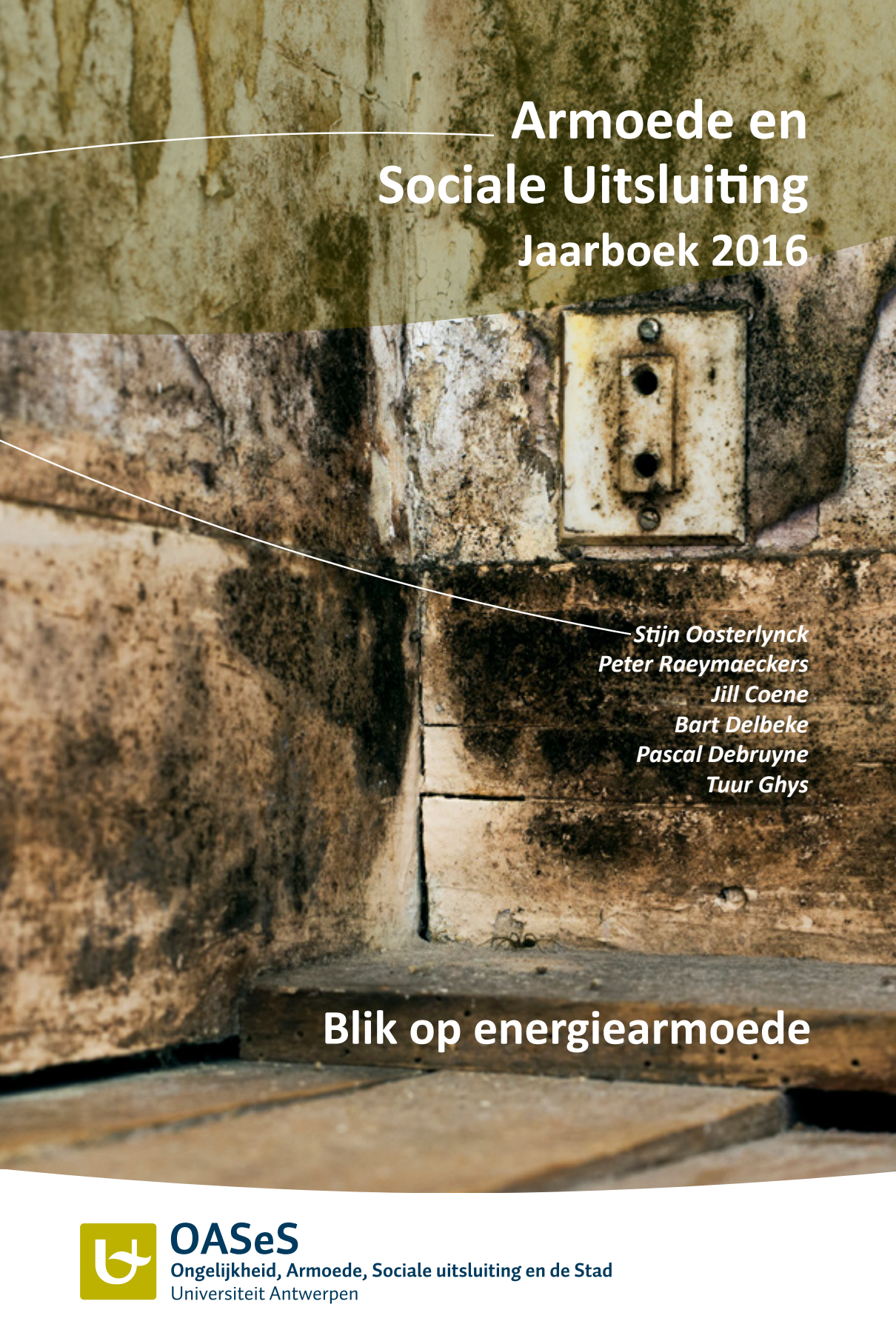




Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 2016

*Stijn Oosterlynck
Peter Raeymaeckers
Jill Coene
Bart Delbeke
Pascal Debruyne
Tuur Ghys*

Blik op energiearmoede



OASeS

Ongelijkheid, Armoede, Sociale uitsluiting en de Stad
Universiteit Antwerpen

OASeS

Centrum Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad

Departement Sociologie

Faculteit Sociale Wetenschappen

Universiteit Antwerpen

Stadscampus - De Meerminne

Sint-Jacobstraat 2

2000 Antwerpen

ISBN 9789057285264



OASeS

Ongelijkheid, Armoede, Sociale uitsluiting en de Stad
Universiteit Antwerpen

Blik op energiearmoede

Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 2016

Onder redactie van
Stijn Oosterlynck
Peter Raeymaeckers
Jill Coene
Bart Delbeke
Pascal Debruyne
Tuur Ghys

Inhoud

Inhoud

Afkortingen 7

Inleiding. Energiearmoede structureel bestrijden

Jill Coene, Tuur Ghys, Stijn Oosterlynck & Peter Raeymaeckers

1. Inleiding 11

2. Armoede en structurele armoedebestrijding 11

3. De maatschappelijke context van het energiearmoededeбат in België en Vlaanderen 14

4. Energiearmoede uitgeklaard 17

5. Opzet van dit Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 21

Noten 23

Referenties 24

1

Energiearmoede in cijfers

Jill Coene & Bart Delbeke

1. Inleiding 31

2. Het inkomen van gezinnen 31

3. De kwaliteit van het woningenpark 34

 3.1 Woningen van gebrekkige kwaliteit 34

 3.2 Een sterk verouderd en energieverslindend patrimonium 36

4. Stijgende energieprijzen 39

5. Verschillende dimensies van energiearmoede:
de energiearmoedebarmeter 41

 5.1 Gemeten energiearmoede 42

 5.1.1 Inkomen 42

 5.1.2 Energie-uitgaven 43

 5.1.3 Inkomen versus uitgaven 44

 5.1.4 Diepte van gemeten energiearmoede 44

 5.2 Verborgene energiearmoede 44

 5.2.1 Diepte van verborgene energiearmoede 45

 5.2.2 Beperkingen 46

 5.3 Subjectieve energiearmoede 46

 5.4 Het verband tussen de drie vormen van energiearmoede 47

 5.5 Het verband tussen energiearmoede en inkomensarmoede 48

6. De procedure bij wanbetaling in Vlaanderen 49

7. Conclusie 54

Noten 55

Referenties 57

2

Het energiearmoedebeleid in Vlaanderen in vogelvlucht

Jill Coene, Tuur Ghys, Stijn Oosterlynck & Peter Raeymaeckers

1. Inleiding 61

2. Een situatieschets 61

3. De conceptnota energiearmoede 63

4. Recente beleidsmaatregelen 64

5. Een evaluatie van het energiearmoedebeleid 66

6. Een bloemlezing van goede lokale praktijken in Vlaanderen 71

7. Conclusie: (energie)armoede
structureel bestrijden 74

Noten 75

Referenties 76

3

Leven in energiekwetsbaarheid: voortdurend hoofdrekenen en beperkte mogelijkheden

Willy Lahaye, Amélie Sibení & Françoise Bartiaux

1. Inleiding 79

2. Theoretische en methodologische benadering: een onderzoek naar energiekwetsbaarheid
‘van onderop’ 80

 2.1 Een benadering van energiekwetsbaarheid ‘van onderop’ 81

 2.2 Steekproef en methode 82

 2.3 De bestudeerde subregio 83

3. De ervaring van mensen die in energiekwetsbaarheid leven 84

 3.1 Een erbarmelijke leefomgeving 84

 3.2 Sociaal-institutionele ontwrichting 85

 3.3 Zeer weinig manoeuvreerruimte met een zeer strak gezinsbudget 86

3.3.1 Zich aanpassen zonder op te geven	86
3.3.2 Aan huis gekluisterd, hopen op betere tijden	86
3.3.3 Een krap budget, maar een uitgerust huis	88
3.4 Van doodlopende doolhof naar overlevingsstrategieën	89
3.4.1 De doodlopende doolhof	89
3.4.2 Overlevingsstrategieën	91
4. Conclusie	92
Noten	94
Referenties	95

4 Hoeveel bedraagt de minimale kostprijs voor energie in Vlaanderen?

Jef De Schutter, Bérénice Storms & Tess Penne

1. Inleiding	99
2. Referentiebudgetten	100
3. Hoeveel inkomen is minimaal nodig voor adequaat energieverbruik: de ontwikkeling van een normatief energiebudget	101
3.1 Methode	101
3.1.1 Het recht op energie.	102
3.1.2 Afbakening beoogde levensstandaard en populatie.	102
3.2 Verwarming	103
3.2.1 Ruimteverwarming	103
3.2.2 Warm water	106
3.2.3 De noodzakelijke hoeveelheid energie verbonden aan ruimteverwarming en het gebruik van warm water	106
3.3 Elektriciteit	107
3.3.1 Elektrische toestellen	108
3.3.2 De voedingskorf	108
3.3.3 De kledingskorf.	109
3.3.4 Ontspanning	109
3.3.5 Onderhouden van relaties	110
3.3.6 Verlichting	110
3.3.7 De noodzakelijke hoeveelheid energie verbonden aan het verbruik van elektriciteit	111
3.4 Het prijzen van de energiekorf	112
3.5 Totaal energiebudget	112
3.6 Bespreking van het energiebudget in focusgroepen: achterliggende veronderstellingen	113
4. Wetenschappelijke en maatschappelijke valorisatie van het normatief energiebudget	114
5. Conclusies	116
Noten	119
Referenties	121

5 Het recht op water onder druk?

Jill Coene

1. Inleiding	125
2. Drinkwater in Vlaanderen: de context	126
3. De betaalbaarheid van de drinkwaterfactuur	128
4. Van wanbetaling tot afsluiting van drinkwater	130
5. Conclusie en aanbevelingen	135
Noten	137
Referenties	139

6 Naar een integrale kijk op de strijd tegen energiearmoede

Frederic Vanhauwaert, Thijs Callens & Hilde Linssen

1. Inleiding	145
2. Het probleem: de oorzaken van energiearmoede	146
3. De energiefactuur	147
3.1 Wat doen mensen in armoede zelf?	147
3.2 De procedure bij wanbetaling	148
4. Aanbevelingen vanuit het Netwerk tegen Armoede	149
4.1 Echte sociale correcties	149
4.2 Overschat gedragseffecten niet	149

4.3	Investeer in woonkwaliteit	150
4.4	Schuldafbouw via schuldbemiddeling op maat	151
4.5	Informatie is goed, maar niet voldoende	151
5.	Conclusie	152
	Noten	153
	Referenties	154

7

Het recht op energie: lessen uit een dialoog

Henk Van Hootegem

1.	Het recht op energie	157
2.	Een dialoog rond het recht op energie	159
3.	De energiemarkt en de bescherming van (arme) consumenten	160
3.1	Informatie en begeleiding	161
3.2	Verkooppraktijken	162
3.3	Facturen	163
3.4	Waarborgen	163
3.5	Betaalplannen	164
4.	Meters en installaties	164
4.1	De meting van het verbruik	164
4.2	Problemen inzake de toepassing van sociale maatregelen bij collectieve installaties en meters	166
5.	Een redelijke prijs voor energie	166
5.1	Tarifiering	167
5.2	Sociale tarieven	169
6.	Omgaan met betalingsmoeilijkheden	170
6.1	Budgetmeters en minimumlevering	170
6.2	Vragen tot afsluiting van energie	172
6.3	Overdracht van schuldvorderingen	173
7.	Rationeel energiegebruik	175
8.	Conclusie	176
	Noten	178
	Referenties	181

8

Inclusieve wijkontwikkeling in de Gentse Dampoort: participatieve woonrenovatie op maat van kwetsbare bewoners

Pascal Debruyne & Natan Hertogen

1.	Inleiding	185
2.	Woningrenovatie: op zoek naar instrumenten tegen armoede en sociale verdringing	187
3.	Dampoort KnapT OP!	188
3.1	Een innovatief financieel model van subsidieretentie en rollende fondsen	190
3.2	Een doelgericht begeleidingsmodel op maat van noodkopers	191
3.2.1	Bouwtechnische begeleiding	192
3.2.2	Individuele en sociale begeleiding	193
3.2.3	Bewonersgroep en community-werking	193
4.	De eerste resultaten	194
4.1	Kwaliteit van de woningen	194
4.2	Sociale impact	195
5.	Conclusie: van sociaal innovatief project naar structureel beleid?	196
	Noten	198
	Referenties	200

Bijlage: maatregelen in het kader van een sociaal energie- en waterbeleid

1.	Elektriciteit, aardgas, energiebesparing,	203
1.1	Federale maatregelen	203
1.2	Vlaamse maatregelen	206
2.	Een sociaal drinkwaterbeleid	212

Personalia	217
-----------------------------	-----

Lijst van schema's, figuren en tabellen

Inleiding

Figuur 1. Oorzaken en gevolgen van energiearmoede	20
--	----

Hoofdstuk 1

Tabel 1. Relatief armoederisico naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, activiteits-status, opleidingsniveau en woningbezit, Vlaanderen (2014) en België (2015).	32
--	----

Tabel 2. De betaalbaarheid van wonen, Vlaanderen, 2005-2013.	33
---	----

Figuur 1. Woningkwaliteit in de EU-SILC, België, 2015	34
--	----

Figuur 2. Installaties en faciliteiten van de woning, België, 2012	35
---	----

Tabel 3. Woningkwaliteit in Vlaanderen, 2013	36
---	----

Tabel 4. Isolatie van woningen (in %), Vlaanderen, 2013	37
--	----

Tabel 5. Evolutie van de gemiddelde elektriciteits- en aardgasprijs voor huishoudelijke afnemers, januari 2007- december 2015, België	40
--	----

Tabel 6. Gemiddelde uitgaven per huishouden per jaar voor wonen en energie: verdeling per inkomensgroep volgens de kwartielen, Vlaanderen, 2014.	41
---	----

Tabel 7. Een barometer voor het meten van energiearmoede in lage inkomensgezinnen, België, Vlaanderen en Wallonië, 2014	46
--	----

Tabel 8. Energiearmoede naar socio-economische indicatoren, België, 2014.	47
--	----

Figuur 3. Overlap tussen de drie indicatoren van energiearmoede.	48
---	----

Tabel 9. Enkele cijfers in het kader van de wanbetalingsprocedure, Vlaanderen, 2015	53
--	----

Hoofdstuk 3

Tabel 1. Karakteristieken van de respondenten (zone Mons-Borinage-Centre)	82
--	----

Hoofdstuk 4

Figuur 1. Voorbeeld van een energielabel voor een koelkast	107
---	-----

Tabel 1. Totaal normatief budget voor energie, maandbedragen, 2016	113
---	-----

Hoofdstuk 5

Tabel 1. Gemiddelde uitgaven per huishouden per jaar voor water: verdeling per inkomensgroep volgens de kwartielen, Vlaanderen, 2014	128
---	-----

Tabel 2. Wanbetaling voor de waterfactuur, klanten zonder ondernemingsnummer, Vlaanderen, 2015	134
---	-----

Hoofdstuk 8

Figuur 1. De impact van de renovatiewerken op de woonkwaliteit	195
---	-----

Figuur 2. De impact van de renovatiewerken op de energieprestatie.	195
---	-----

Afkortingen

ADSEI	Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie
BEN	Bijna EnergieNeutraal
BRUGEL	Brusselse regulator voor de gas- en elektriciteitsmarkt
CAW	Centrum voor Algemeen Welzijnswerk
CEBUD	Centrum voor Budgetadvies en –onderzoek
CEESE	Centre d’Etudes Economiques et Sociales de l’Environnement
CLE	Commission Locale pour l’Energie (Lokale Energiecommissie)
CLT	Community Land Trust
CO	Koolstofmonoxide
CO ₂	Koolstofdioxide
CRÉG	Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas
CSB	Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck
CWaPE	Commission wallonne pour l’Energie
DNB	Distributienetbeheerder
EA	Energiearmoede
EKM	Erkende Kredietmaatschappij
EPB	EnergiePrestatie en Binnenklimaat
EPC	Energieprestatiecertificaat
ESCR	Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
EU-SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions
EVRM	Europees Verdrag van de Rechten van de Mens
FOD	Federale Overheidsdienst
FPR	Fuel Poverty Ratio
FRGE	Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost
gEA	Gemeten Energiearmoede
GWO	Grote Woononderzoek
HR	Hoogrendement (ketel)
IDEA	Intercommunale de développement économique et d’aménagement du coeur du Hainaut
IGO	Inkomensgarantie voor Ouderen
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
KCE	Kenniscentrum Energie
kWh	Kilowattuur
LAC	Lokale Adviescommissie
LCD	Liquid Crystal Display
LIHC	Low Income High Cost indicator
MINA	Milieu en Natuur(-raad)
MWh	Megawattuur
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
REG	Rationeel EnergieGebruik
sEA	Subjectieve Energiearmoede
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
SVK	Sociaal Verhuurkantoor
VEA	Vlaams Energieagentschap
vEA	Verborgten Energiearmoede
VCS	Vlaams Centrum Schuldenlast
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VN	Verenigde Naties
VREG	Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
VWF	Vlaams Woningfonds
W	Watt



25ste editie
van het Jaarboek
Armoede en
Sociale Uitsluiting

Beste lezer,

U heeft nu de 25ste editie van het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting voor zich. Deze uitgave is een speciale gelegenheid. Niet alleen vieren we ons jubileum. We kozen voor de eerste keer ook voor een digitale versie. We menen dat we op die manier de kennis over armoede nog verder kunnen verspreiden. Ook in omvang is deze uitgave anders dan de voorgaande jaren. Doordat de financiering door de Vlaamse overheid stopgezet werd, zagen we ons genooddaakt het concept van het jaarboek wat te herdenken. Onderzoekscentrum OASeS gelooft rotsvast in de maatschappelijke relevantie van wetenschappelijk onderzoek en de doorstroming van wetenschappelijke kennis en inzichten naar al wie in deze samenleving met armoede bezig is of er door geraakt wordt. We kozen ervoor om het boek sterk af te slanken en te focussen op één thema, namelijk 'energiearmoede'. Niet alleen sluit dit thema aan bij bestaand onderzoek van ons onderzoekscentrum, de problematiek verdient ook bijzondere aandacht. Een ruime groep mensen wordt getroffen en de vraag is of deze door sommige beleidsmaatregelen niet zal toenemen. Energiearmoede is een complexe problematiek, die zowel aan inkomen, huisvesting, gezondheid en het sociale leven van mensen raakt en ook niet eenvoudig op te lossen valt. Ook bijzonder in deze editie is dat we het woord geven aan mensen uit het werkveld. In het eerste deel van het boek werpen we een wetenschappelijke blik op energiearmoede, in het tweede deel geven middenveldorganisaties hun visie en aanbevelingen. Zo wil dit Jaarboek een boeiende inspiratiebron zijn voor iedereen die met energiearmoede bezig is, in het bijzonder het beleid.

Uiteraard blijven de andere domeinen van sociale uitsluiting bijzonder relevant. Het onderwijs, de arbeidsmarkt, de woonmarkt, de gezondheidssector en de hulpverlening, participatie aan cultuur en beleid: allen kampen ze met specifieke problemen inzake de toegang voor mensen met een laag inkomen. Daar willen we met het onderzoek van OASeS op blijven hameren.

Om dit boek met boeiende bijdragen te stofferen, kon OASeS bouwen op haar uitgebreide netwerk. Onze gastauteurs verdienen een bijzonder woord van dank. Zonder hun vrijwillige bijdrage zou dit boek er niet gekomen zijn. We zijn er ons van bewust dat zij vaak hun schaarse vrije tijd hieraan wijden en we zijn hen bijzonder erkentelijk voor hun inspanningen. Daarnaast danken we de private en publieke diensten die data en informatie aanleverden.

Ook willen we de Koning Boudewijnstichting danken. Mede dankzij hun financiering in het kader van de 'energiebarometer' kon dit boek gerealiseerd worden. Ook Electrabel (nu Engie) verdient hier vermeld te worden. Zij besloten een aantal jaren geleden onderzoek naar energiearmoede te financieren en droegen zo in belangrijke mate bij tot de ontwikkeling van dit onderzoeksveld.

Ten slotte willen we de collega's van OASeS bedanken, met name voor hun geloof in dit project en de aangename collegiale sfeer.

Stijn Oosterlynck
Peter Raeymaeckers
Jill Coene
Bart Delbeke
Pascal Debruyne
Tuur Ghys

Inleiding

Inleiding. Energiearmoede structureel bestrijden

Jill Coene, Tuur Ghys, Stijn Oosterlynck & Peter Raeymaeckers

1. Inleiding

Ondanks het feit dat er voortdurend mensen in en uit de armoede stromen, blijft het aandeel van de groep mensen dat in onze samenleving in armoede leeft merkwaardig stabiel. Dit geeft aan hoe structureel de armoedeproblematiek is die in de Jaarboeken Armoede en Sociale Uitsluiting al vijftientwintig jaar in al haar facetten belicht wordt. Volgens de EU-SILC-enquête 2015 leeft 14,9% van de Belgen in een gezin met een inkomen onder de armoedegrens (60% van het mediaan equivalent beschikbaar gezinsinkomen).¹ In vergelijking met vorige jaren blijft dit stabiel. Het armoederisico bleef ook de laatste decennia min of meer constant, maar er is wel een constante in- en uitstroom van mensen die in armoede geraken of eraan ontsnappen (Van Haarlem, Coene, & Thévenot, 2013; Cantillon, Collado, & Van Mechelen, 2015). Dit jaar ligt de focus van het Jaarboek op energiearmoede, een actuele thematiek waar we ook vanuit onderzoek steeds meer zicht op krijgen. Dit inleidende hoofdstuk wil vooral verkennen wat energiearmoede nu precies is.

We zoomen eerst in op het bredere armoedeprobleem en stellen een conceptueel kader voor structurele armoedebestrijding voor. Daarna verschuiven we de aandacht naar het thema energiearmoede. Eerst schetsen we de context waarbinnen dit thema op de maatschappelijke agenda kwam. Vervolgens trachten we het concept energiearmoede te definiëren. Ter afsluiting schetsen we de grote lijnen van de overige hoofdstukken die in dit boek aan bod zullen komen.

2. Armoede en structurele armoedebestrijding

Armoede is de situatie waarin iemand een zodanig tekort heeft aan economische middelen in verhouding tot de algemene levensstandaard dat hij/zij sociaal uitgesloten raakt op meerdere levensdomeinen. De kloof met de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving die daaruit volgt, kan hij/zij niet louter op eigen kracht overbruggen (Dierckx & Ghys, 2013). Deze eenvoudige definitie plaatst de ongelijke toegang tot economische middelen explicieter centraal dan de vroeger gehanteerde definitie van Vranken (Vranken & Geldof, 1992), maar verbindt dit met een realiteit van sociale uitsluiting die het relationele en multidimensionele karakter van armoede verder benadrukt. Deze formulering staat toe om twee belangrijke punten aan te halen die altijd centraal stonden in onze benadering van armoede.

Ten eerste is armoede een vraagstuk dat enkel goed begrepen kan worden in relatie tot de ongelijke verdeling van middelen in de samenleving. Dit impliceert - in de

traditie van Townsend (2010) - een relatieve benadering, waarin armoede steeds gestalte krijgt in verhouding tot de normen en rijkdom van anderen in die samenleving. Het tekort aan economische middelen van individuen hangt ook samen met hoe deze middelen geproduceerd en verdeeld worden in de samenleving (Vranken, 1977). Armoede bestuderen, gaat dus om meer dan het berekenen van percentages, maar vooral om het weergeven van de verhouding tussen sociale groepen in de samenleving die leiden tot een bepaalde verdeling van de middelen, wat meteen aangeeft hoe nauw armoede en sociale uitsluiting verbonden zijn. Dit wil ook zeggen dat het cruciaal is om de mechanismen die armoede veroorzaken op het micro-, meso- en macroniveau van onze samenleving te analyseren.

Ten tweede is armoede een multidimensionele problematiek. De tekorten manifesteren zich immers in uitsluiting op meerdere levensdomeinen die onderling verbonden zijn, zoals wonen, gezondheid, tewerkstelling, mobiliteit, enzovoort. De klassieke armoededefinitie van Vranken en Geldof (1992) zet terecht heel sterk in op het belichten van dit multidimensionele karakter: armoede is een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan.

De nadruk op de verdeling van materiële middelen en het multidimensionele karakter van armoede zijn niet aan elkaar tegengesteld. Het is net omdat in een kapitalistische samenleving de toegang tot materiële middelen in belangrijke mate georganiseerd wordt via de markt en met geld als ruilmiddel, dat er vaak een opeenhoping van uitsluitingen plaatsgrijpt (Ghys, 2014). De arbeidsmarkt, die mensen voor hun levensonderhoud afhankelijk maakt van hun eigen marktwaaarde, speelt hierbij een cruciale rol. In een dergelijke economie is geld nodig voor de bevrediging van veel sociale noden. Een tekort aan geld zal dus leiden naar problemen van uitsluiting op vele andere gebieden. Dit verband loopt in beide richtingen. Zo leidt ziekte vaak tot een gebrek aan economische middelen of kan uitsluiting die voortkomt uit groepsvorming in de samenleving (zoals etnische of genderdiscriminatie) zich (bijvoorbeeld via de arbeids- of woonmarkt) omzetten in geldtekort, waarna het verder verspreidt over andere domeinen. Armoede is dus zeker niet altijd het gevolg van een gebrek aan inkomen en kan het een gevolg zijn van een veelheid aan oorzaken, maar een gebrek aan inkomen speelt wel meestal een sleutelrol in het genereren van een opeenhoping van uitsluitingen.

De hier voorgestelde definitie van armoede staat uiteraard open voor een ruimer debat. Zo kan men vragen stellen bij het referentiepunt waar het relatieve karakter van armoede in de definitie aan opgehangen wordt: is de 'samenleving' in tijden van globalisering, individualisering, migratie en superdiversiteit (Vertovec, 2007) wel nog zo'n coherente eenheid? Kan er nog sprake zijn van breed en algemeen aanvaarde leefpatronen? Wie bepaalt het referentiekader? Onderzoek leert bijvoorbeeld dat recent aangekomen migranten zich oriënteren naar de samenleving van herkomst en deze als vergelijkingsbasis nemen, terwijl tweedegeneratiemigranten en hun nakomelingen zich spiegelen aan de maatschappij waarin ze zelf zijn opgegroeid (Van Robaey, Vranken, Perrin, & Martiniello, 2007). Ook de discussie over

een Europese armoedenorm gaat in feite over de mate waarin het referentiepunt om te bepalen of een Europese burger het risico loopt om in armoede terecht te komen nationaal of Europees moet zijn (Beck, 2005). In een samenleving die individualiseert en waar mobiliteit sterk toeneemt (Sheller & Urry, 2006), kunnen referentiepunten binnen een 'samenleving' sterker gaan verschillen en zich niet langer kristalliseren rond een breed gedeelde norm. Interessant in dit opzicht is de methode voor het opstellen van referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie, waar op basis van een consensusmethode beslist wordt hoeveel budget iemand minimaal nodig heeft om menswaardig aan de samenleving te kunnen participeren (Storms & Vandenbosch, 2009). Een ander wekkerend punt van kritiek gaat over de 'kloof' en 'de onmogelijkheid om deze op eigen kracht te overbruggen'. Het lijkt alsof deze formulering de kracht die mensen in armoede vaak wel degelijk hebben, ontkent en de mogelijkheid van een individueel emancipatieproces negeert (Van Regenmortel, 2002). Hoewel individuele mensen in armoede soms op eigen kracht over de kloof heen geraken (al komen daar meestal heel wat dienst- en hulpverlening en financiële transfers bij kijken), verwijst deze formulering vooral naar armoede als structurele positie in de samenleving. Dat individuen uit de armoede geraken, betekent helemaal niet het einde van armoede als maatschappelijk probleem. Mensen in armoede als groep worden bovendien geconfronteerd met een gebrek aan macht om de spelregels te veranderen.

Onder meer in het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2013 (Dierckx & Ghys, 2013) werkten we een oriënterend denkkader uit dat interventies in armoede in drie mogelijke 'lagen' van armoedebestrijding opdeelt: het niet-structurele niveau, het structureel-individueel niveau en het structureel-systemisch niveau.

De eerste laag van armoedebestrijding bevat niet-structurele interventies. Dit gaat voornamelijk om het beheren of verzachten van de gevolgen van armoede bij individuen (of hun perceptie daarvan), eerder dan het aanpakken van het probleem zelf. Een voorbeeld is het verstrekken van voedselhulp vanuit liefdadigheid. Ook maatregelen die volledig voorbij gaan aan de structurele kern van het probleem (bijvoorbeeld het uitdelen van tandpasta aan daklozen) of een macrobeleid dat een averechts effect heeft op armoede (zoals het verlagen van de uitkeringen) rekenen we tot deze laag. Er is geen (positieve) verandering in de positie van mensen in armoede tegenover de structurele obstakels die ze ervaren. Ook op maatschappelijk niveau blijven de structurele condities die armoede produceren, onaangeraakt. Merk op dat het hier kan gaan over praktijken die soms zeer belangrijk zijn om het armoedeprobleem onder controle te houden, zoals de opvang van daklozen tijdens de winter. Tenzij deze maatregelen meer armoede creëren, kunnen ze als deel worden gezien van de omgang met dit sociale probleem, zolang het welbegrepen is dat dit armoede niet structureel oplost.

De tweede laag van armoedebestrijding bevat interventies op het structureel-individueel niveau. Sociologisch gezien, is het structurele probleem de uitsluiting van individuen die reeds in armoede zijn wegens hun positie tegenover de regels en verdeling van middelen in de samenleving. Het doel is om hen een betere positie in

de samenleving te geven, die meer aansluit bij de algemene levenspatronen of die hen kansen geeft om te ontsnappen uit armoede. Voorbeelden zijn het hulp bieden bij het zoeken naar een job, schuldbeheer of het tussenkomen in bepaalde kosten (zoals transport of schoolmateriaal), gericht op mensen in armoede. Interventies op dit niveau kunnen belangrijk zijn om de uitstroom van individuen uit armoede te vergemakkelijken en dus langdurige armoede te vermijden. Het is echter belangrijk om te beseffen dat met dergelijke interventies alleen het bestaan van armoede en het risico daarop niet structureel verholpen kan worden (zie Vranken, 2014; Royce, 2015). De structurele oorzaken van armoede blijven intact.

Daarom is er een derde laag van structureel-systemische interventies die armoede benaderen als een probleem van de gehele samenleving. De bedoeling is om in te grijpen op de structurele productie van armoede. Dat kan enerzijds door 'stroom-opwaarts' de structurele aanleidingen van armoede te beperken. Voorbeelden zijn directe (sociale) jobcreatie en herverdeling van arbeid, maatregelen die discriminatie en ongelijkheid wegwerken, het uitbreiden en toegankelijker maken van collectieve (preventieve) voorzieningen, enzovoort. Anderzijds kan men trachten 'stroomafwaarts' de val in armoede zelf onmogelijk te maken, door bijvoorbeeld de gaten in de sociale zekerheid te dichten of door cruciale voorzieningen voor zwakkere groepen, zoals sociale huisvesting, te versterken. Typisch houden deze maatregelen een zekere vorm van herverdeling (van middelen en privileges) in, wat één van de redenen is waarom er niet altijd een draagvlak is voor structurele armoedebestrijding (Dierckx & Ghys, 2013). Daarom rekenen we tot deze laag ook interventies die zich richten op het draagvlak en de politieke wil die nodig zijn voor het realiseren van bovenstaande maatregelen. Dat kan dan bijvoorbeeld gaan over sensibiliseren rond vooroordelen, politisering van armoede en ongelijkheid of de mobilisering van de politieke stem van mensen in armoede (Royce, 2015).

Dit Jaarboek wil net zoals de vorige edities op een wetenschappelijke manier een genuanceerd beeld brengen van de vele aspecten van armoede. In deze jaargang focussen we expliciet op het thema energiearmoede. In wat volgt, reconstrueren we de maatschappelijke context waarbinnen dit thema in onze contreien op de agenda kwam.

3. De maatschappelijke context van het energiearmoededebat in België en Vlaanderen

Het fenomeen van energiearmoede wordt nog niet zo heel lang onderkend als maatschappelijk probleem. De toenemende publieke aandacht voor energiearmoede is een internationale tendens, maar gebeurt erg ongelijk. In het Verenigd Koninkrijk en Ierland wordt energiearmoede wellicht al het langst als een urgent maatschappelijk en dus beleidsprobleem beschouwd. Vooral Brenda Boardman's (1991) boek over 'fuel poverty', gebaseerd op haar doctoraat, leidde tot een doorbraak, ook buiten academische kringen (Walker, Thomson, & Liddell, 2013). Zo heeft het Verenigd Koninkrijk (VK) in de 'UK Fuel Poverty Strategy' van 2001, het

eerste beleidsdocument in het VK over energiearmoede, een formele definitie aangenomen die gebaseerd was op Boardmans werk. In de Europese Unie hebben op dit moment slechts vier van de 28 lidstaten een officiële definitie van energiearmoede, wat toch wel een indicator is van het belang dat eraan gehecht wordt. Die landen zijn het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Frankrijk en Slowakije (Thomson, Snell, & Liddell, 2016). Elders in Europa (met uitzondering van België) blijft de aandacht beperkt.

Ook op pan-Europees niveau is er geen definitie of wetgeving. Verschillende richtlijnen van de Europese Raad dragen wel het potentieel in zich om aspecten van energiearmoede aan te pakken (zoals de regels voor de interne markt voor elektriciteit en gas). In 2001 dook voor het eerst de term 'fuel poverty' op in een document van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, maar het duurde nog tot 2009 vooraleer lidstaten werden aangespoord om actieplannen te ontwikkelen (onder meer via Richtlijn 2009/72/EG en Richtlijn 2009/73/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en gas). Sinds 2011 is er in de Europese instellingen meer aandacht voor energiearmoede en kwetsbare consumenten, maar de Europese Commissie houdt het ontwikkelen van een gemeenschappelijke definitie voor alle lidstaten tegen, ondanks steun hiervoor van andere Europese instellingen zoals het Europees parlement (Thomson e.a., 2016).

In Vlaanderen² werden al in 1997 onder impuls van toenmalig minister Leo Peeters, coördinerend minister voor het beleid rond sociale integratie, lokale adviescommissies (LAC's) opgericht die het aantal afsluitingen van energie door Electrabel - die toen nog een monopoliepositie bezat - moesten inperken. De Interministeriële Conferentie Sociale Integratie van 30 november 1995 had aan de coördinerende minister voor Sociale Integratie de opdracht gegeven om een decretaal initiatief te nemen over de gegarandeerde levering van 6 ampère elektriciteit. De energieleveranciers kregen immers steeds meer te maken met slechte betalers en er vonden almaar meer afsluitingen plaats. In het decreet uit 1996 dat op die oproep volgde³, werd voorzien in de oprichting van lokale adviescommissies in elke gemeente. Die moesten een filter vormen zodat het grootste aandeel van de betwistingen over afsluitingen "aan de hand van een rustig gesprek met alle betrokkenen" kon worden opgelost (Vlaams Parlement, 1996).

Maar vooral de middenveldorganisatie Samenlevingsopbouw vervulde in Vlaanderen een pioniersrol in het op de kaart zetten van energiearmoede als een urgent maatschappelijk probleem. Zo liep bij Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vanaf begin jaren 1990 een project rond 'wonen in Turnhout', bedoeld om mensen met woonproblemen te organiseren, te activeren en op die manier samen te zoeken naar oplossingen. Omstreeks 1998 signaleerde één van de deelnemers dat zijn/haar elektriciteit en gas waren afgesloten. Dat moment vormde voor Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie de aanleiding om ook bij de anderen te polsen naar hun ervaringen rond energie. De verhalen kwamen los en Samenlevingsopbouw stapte onder andere naar de LAC van Turnhout en naar Electrabel. Ook klopten ze aan bij het kabinet van toenmalig minister voor Energie Steve Stevaert, waar ze het

nieuws vernamen over de nakende liberalisering van de energiemarkt. Het kabinet was bereid om Samenlevingsopbouw op de hoogte te houden van de hervormingen. Het betekende de start van het project ‘energie en armoede’ in 1999.⁴

Er werd beslist om dit project op te tillen naar Vlaams niveau, waar het meer structurele en politieke relevantie zou hebben. In 1999-2000 werd een ‘toer door Vlaanderen’ georganiseerd om de problemen van mensen met energie op te sporen. De Verenigingen waar armen het woord nemen – gegroepeerd onder het toenmalig Vlaams netwerk tegen Armoede – vormden de uitvalsbasis om in de verschillende Vlaamse regio’s intensief te werken rond dit thema. Jaarlijks werd een bundel uitgebracht met de problemen op het terrein en Samenlevingsopbouw trok regelmatig bij parlementsleden aan de alarmbel. In 2003 werd de energiemarkt geliberaliseerd. Samenlevingsopbouw informeerde de bevolking en maakte hulpverleners wegwijs in de nieuwe materie. Vanaf 2004 was Kris Peeters minister van Energie en tijdens zijn legislatuur werd een ad hoc commissie over energiearmoede in het Vlaams parlement opgericht (actief van oktober 2005 tot april 2008). Deze wees op de knelpunten en deed beleidsaanbevelingen in de ‘maatschappelijke beleidsnota energiearmoede’ (Vlaams Parlement, 2006). Ondertussen pleitte Samenlevingsopbouw voor ‘het grondrecht op energie’, daarin gesteund door professor Bernard Hubeau van Universiteit Antwerpen (zie bijvoorbeeld Hubeau & Jadoul, 2005). Ook in het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting kwam deze eis aan bod (Vandenholle, 2009).

In 2011 vroeg de minister voor Energie (toen Freya Van den Bossche) een evaluatie van de sociale openbare dienstverplichtingen. Deze werd gecoördineerd door de Vlaamse regulator van de energiemarkt (VREG) en het Vlaams Energieagentschap (VEA) (VEA & VREG, 2011), maar ook Samenlevingsopbouw droeg hieraan bij (zie ook Clymans, Dries, Meurkens, & Van der Wilt, 2011). In 2006 verleende de Vlaamse minister van Energie subsidie aan Samenlevingsopbouw voor twee energieconsulenten energie en armoede. Later kwam de richtlijn dat energieconsulenten enkel konden ingezet worden om REG-maatregelen (voor rationeel energiegebruik) te promoten en energiezuinige investeringen bij kwetsbare groepen te begeleiden. Samenlevingsopbouw besliste om met eigen middelen het project ‘energie en armoede’ verder te zetten, want niemand op het terrein deed vergelijkbaar werk. De bedoeling was steeds om na te gaan of het beleid efficiënt, effectief en voldoende is voor mensen in armoede en om de effecten van (voorgestelde) maatregelen in kaart te brengen.⁵ Vandaag loopt het project nog steeds. Maandelijks vergadert het project bijvoorbeeld in Brussel, opdat iedere vrijwillige medewerker (waar ook actief in Vlaanderen) de kans zou hebben om de thematiek zo goed mogelijk op te volgen. Binnen het project wordt bijzondere aandacht besteed aan participatie van mensen in (energie)armoede. In 2008 startte Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie ook met het project ‘energie en woonkwaliteit’.⁶ In 2014 volgde het project ‘water en armoede’, omdat er zich rond water een gelijkaardige armoedeproblematiek ontwikkeld heeft.⁷

Ook het energiebedrijf Electrabel (nu Engie) droeg bij aan de constructie van energiearmoede als maatschappelijk probleem.⁸ Als historische monopolist werden ze in de geliberaliseerde markt meer dan andere energieleveranciers geconfronteerd met kwetsbare gezinnen die hun energiefactuur niet konden betalen. Om inzicht te krijgen in het probleem en mogelijke oplossing te verkennen voor het niet betalen van de energiefactuur door kansarme klanten financierde Electrabel enkele jaren wetenschappelijk onderzoek voor het opstellen van een energiearmoedebaarometer en het maken van suggesties voor de aanpak van energiearmoede. Dat onderzoek werd uitgevoerd door OASes en CEESE (Université Libre de Bruxelles) (Huybrechts Meyer, & Vranken, 2011). Hieruit vloeide de oprichting van een Belgisch Platform Energiearmoede, beheerd door de Koning Boudewijnstichting. Het platform verenigt spelers die actief zijn op de energiemarkten (producenten, leveranciers en netbeheerders) van de verschillende energievormen (elektriciteit, olie- en gasproducten, steenkool), belangenorganisaties en verenigingen uit het middenveld (vakbonden, organisaties voor armoedebestrijding, sociale huisvestingsmaatschappijen, milieuverenigingen), OCMW's en de verenigingen voor steden en gemeenten, vertegenwoordigers van de verbruikers, eigenaars en huurders en experts uit de academische wereld. Het Platform voert onderzoek naar de omvang, oorzaken en impact van energiearmoede en stimuleert de dialoog tussen de actoren. Het zoekt naar goede praktijken in binnen- en buitenland. Jaarlijks wil het minstens één gecoördineerde actie realiseren die concrete en zichtbare resultaten moet opleveren. Ook wil het toekomstgericht nadenken over nieuwe ontwikkelingen en aanbevelingen formuleren voor overheden en andere actoren.⁹

4. Energiearmoede uitgeklaard

In deze paragraaf bespreken we de definities, oorzaken en gevolgen van energiearmoede zoals die worden beschreven in internationaal wetenschappelijk onderzoek. De eerste vraag die we ons moeten stellen als het over energiearmoede gaat, is uiteraard of dit concept wel relevant is. Is het niet gewoon één aspect van armoede en wat is de meerwaarde om dit apart te gaan benoemen, meten en analyseren? Is het gebrek aan inkomen niet de primaire oorzaak en is het dus niet gewoon een vorm van inkomensarmoede? Energiearmoede hangt immers direct samen met de positie op de woningmarkt en het budget voor de energiefactuur. Algemener kan men zich afvragen of het apart benoemen van deelproblemen soms geen manier is om nieuw draagvlak te zoeken voor oude problemen. Deze kritische vragen zijn relevant voor iedereen die in dit veld werkt. De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV, 2016, p.5) zegt hierover: “een enge focus op energiearmoede [...] maakt de aanpak van energiearmoede minder effectief en minder efficiënt. [...] Wie energiearmoede aan de bron wil aanpakken, moet [...] ook de generieke armoede- en de woonproblemen wegnemen.” Bovendien, zo stelt de SERV (2016, p. 17), leidt “een afzonderlijke aanpak van diverse vormen van armoede tot een versnipperd en complex geheel van maatregelen en initiatieven, hetgeen de toegang ertoe voor de betrokken doelgroepen juist beperkt.” Ook volgens de Vlaamse Woonraad (2016, p.4) mag energiearmoede...

niet worden herleid tot het ontberen van energie in de woning of de toegang hiertoe, of het kampen met een te hoge energiekost. Energiearmoede is eerder het gevolg van dieperliggende problemen [...]. Het raakt huishoudens die zich reeds in een precaire (woon)situatie bevinden. Ze worden vaker dan gemiddeld geconfronteerd met een gebrekkige woningkwaliteit, en/of is er sprake van een (structureel) inkomensprobleem.

Volgens de Britse autoriteit in onderzoek naar energiearmoede, John Hills (2011), moet energiearmoede toch worden gezien als een ‘uniek’ probleem dat kan worden benaderd vanuit drie onderscheiden perspectieven: armoede, gezondheid/welzijn en CO²-reductie/energiebesparing:

Its causes, impacts and solutions make fuel poverty a distinct problem and are all reasons why it is important to think about fuel poverty as a separate issue requiring a separate approach. Fuel poverty comes at the overlap of different concerns, some with poverty in general, others with health, and others with domestic energy efficiency. Tackling it therefore offers potential benefits in each and all of these agendas (Hills, 2011, p.93).

Bovendien blijkt uit cijfermateriaal dat de overlap tussen armoede en energiearmoede niet volledig is: niet alle gezinnen van wie objectief wordt gemeten dat ze leven in energiearmoede hebben een inkomen onder de armoedegrens en niet alle mensen in armoede zijn energiearm (Delbeke & Meyer, 2015; Huybrechts, Meyer, & Vranken, 2011). Daarom kiezen we er voor energiearmoede als apart concept te hanteren.

Er bestaat nog geen algemeen aanvaardde definitie van energiearmoede. Zo is er conceptuele verwarring door het gebruik van twee nauw verwante termen ‘energy poverty’ en ‘fuel poverty’, waarbij de eerste voornamelijk wordt gebruikt in ontwikkelingslanden en de tweede hoofdzakelijk in ontwikkelde landen (Bouzarovski & Petrova, 2015). In het wetenschappelijk onderzoek dook de term ‘fuel poverty’ voor het eerst op in het Verenigd Koninkrijk in 1979, in een paper van Isherwood en Hancock¹⁰ (zie Liddell, Morris, McKenzie, & Rae, 2012). Zij definieerden huishoudens met hoge energiekosten als ‘huishoudens die meer dan twee keer de mediaan aan gas, verlichting en elektriciteit spendeerden’. Boardmans definitie uit 1991 verwees naar energiearmoede als de situatie waar de uitgaven voor alle energiediensten (verwarming, warm water, verlichting, ...) meer bedragen dan 10% van het inkomen. De Britse overheid nam deze definitie over in haar ‘UK Fuel Poverty Strategy’ van 2001: “a fuel poor household is one which needs to spend more than 10% of its income on all fuel use and to heat its home to an adequate standard of warmth.” Deze definitie ligt al een tijd onder vuur, zoals Boardman (2010) aangeeft in haar tweede boek. Energiearmoede werd hoofdzakelijk benaderd als een probleem van gebrekkige verwarming van de woning, maar de laatste jaren winnen andere energiediensten (zoals verlichting, koeling, toestellen, IT) aan belang in het onderzoek naar dit thema (Bouzarovski & Petrova, 2015). Recenter worden huishoudens in Engeland als energiearm beschouwd als hun energiekosten hoger zijn dan de nationale mediane energiekost en ze onder de armoedegrens zouden vallen als ze dat

bedrag zouden uitgeven¹¹ (de 'Low Income High Costs' indicator, zie hoofdstuk 1).

Voorgaande definities benaderen energiearmoede voornamelijk vanuit een monetaire invalshoek. Zoals we in onze eerdere armoededefinitie zagen, ontstaat armoede (en dus ook energiearmoede) echter uit de interactie tussen dit gebrek aan middelen en andere vormen van uitsluiting. In het geval van energiearmoede wordt deze specifieke interactie duidelijk als we de oorzaken en gevolgen van energiearmoede verder in kaart brengen.

Uit eerder onderzoek weten we dat een gebrekkig inkomen en ontoereikende woonomstandigheden, gecombineerd met hoge energieprijzen vaak de basis vormen van energiearmoede (Huybrechts, Meyer & Vranken, 2011). Gezinnen hebben bijvoorbeeld onvoldoende middelen om hun elektriciteits- of gasfacturen te betalen. Zo zijn de middelen van wie moet leven van een vervangingsinkomen of bijstandsuitkering ontoereikend om noodzakelijke uitgaven te kunnen doen. De energiekost stijgt in slecht geïsoleerde woningen en lekken drijven de waterfactuur op. Ook strenge winters gaan gepaard met hogere energie-uitgaven. Bijkomende factoren zijn energieverslindende elektrische huishoudtoestellen en het gedrag van bewoners (niet alleen 'verspilling', maar bijvoorbeeld ook gebrekkige kennis, zoals een onjuist gebruik van de thermostaat). Bovendien hebben sommige huishoudtypes hogere facturen, zoals gepensioneerden of zieken die vaker binnenshuis blijven (Hills, 2012). Verder bepaalt de keuze voor de energiebron mee de prijs (zo is elektrisch verwarmen meestal duurder, zie Huybrechts, Meyer, & Vranken, 2011). Volgens Boardman (2010) verdient de energie-efficiëntie van woningen bijzondere aandacht als de doorslaggevende factor. Daar waar lage inkomens en hoge energieprijzen zeker een rol spelen, vormen deze evenzeer een probleem voor mensen die niet in energiearmoede leven.

With fuel poverty, the real differentiating cause is the energy efficiency of the home as a result of insufficient capital expenditure on improving the calibre of the home. [...] This emphasis on capital expenditure is what differentiates fuel poverty from poverty. Raising incomes can lift households out of poverty, but rarely out of fuel poverty (Boardman, 2010, p.xv).

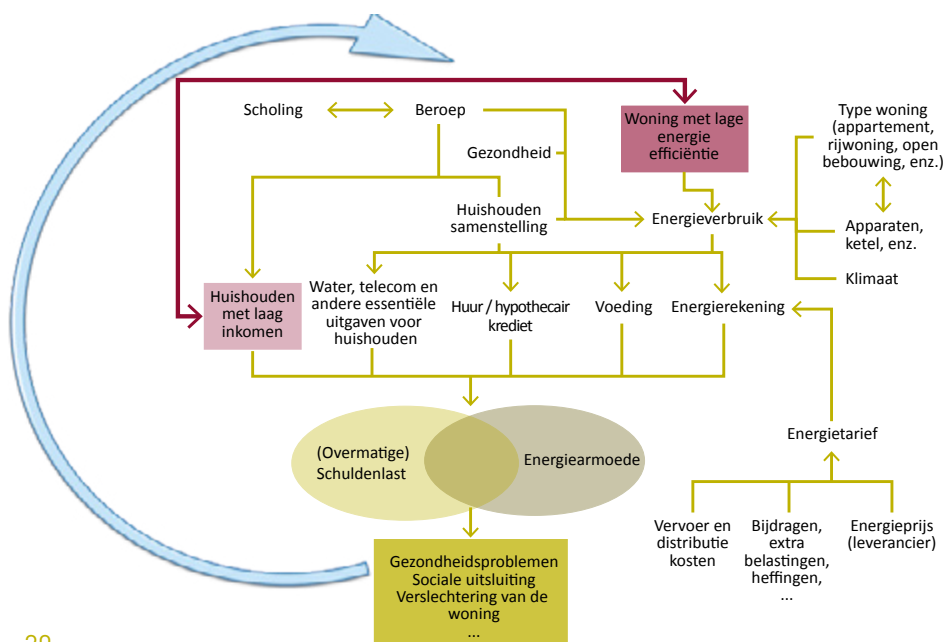
Door de werking van de woningmarkt in België en Vlaanderen wonen vooral mensen met een beperkt budget in woningen van gebrekkige kwaliteit. Uitsluiting op de huisvestingsmarkt leidt dus tot bijkomende problemen op het vlak van energie, die op hun beurt de energiefactuur opdrijven en zo de beschikbare middelen verkleinen. Hier zien we hoe armoede en het deelprobleem van energiearmoede nauw verbonden zijn, maar in de context van energie specifieke mediërende factoren zoals de woningmarkt bijdragen aan de accumulatie van uitsluitingen.

De gevolgen van energiearmoede voor andere levensdomeinen zijn in de literatuur goed gedocumenteerd. Zo kan het leven in een koude, tochtige woning gezondheidsklachten veroorzaken (bijvoorbeeld luchtwegklachten en cardiovasculaire

aandoeningen) en zelfs leiden tot een hoger sterftecijfer tijdens winterperiodes ('excess winter deaths', zie o.a. Wilkinson e.a., 2001). Bovendien is energiearmoede nefast voor de mentale gezondheid (wonen in een koud huis gaat gepaard met meer stress en bepaalde geestelijke problemen) en voor de sociale relaties (bijvoorbeeld omdat men niemand thuis durft uitnodigen). Huishoudens met lage inkomens staan vaak voor de keuze tussen het maken van uitgaven voor energie of voor andere levensmiddelen (voeding, kleding) of het aangaan van schulden (Hills, 2011), wat bijkomende stress veroorzaakt. Het Vlaams Centrum Schuldenlast (2014) noteert al jaren dat schulden gerelateerd aan nutsvoorzieningen de vaakst voorkomende schulden zijn in de dossiers van de erkende instellingen voor schuldbemiddeling. Ook hier zien we hoe (energie)armoede leidt tot sociale uitsluiting op diverse levensdomeinen.

De definitie van energiearmoede die in België naar voren werd geschoven door Huybrechs, Meyer, & Vranken (2011, p.1) gaat breder dan de louter monetaire invalshoek in het VK: "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." Recenter wordt ook in de internationale literatuur een gelijkaardige definitie gehanteerd: "the inability to attain a socially and materially necessitated level of domestic energy services" (Bouzarovski & Petrova, 2015; Thomson, Snell, & Liddell, 2016). Een eenvoudige voorstelling (figuur 1), ontleend aan Huybrechs, Meyer, & Vranken (2011) maakt inzichtelijk dat energiearmoede moet beschouwd worden als een probleem met vele dimensies, dat gepaard gaat met velerlei consequenties.

Figuur 1. Oorzaken en gevolgen van energiearmoede



5. Opzet van dit Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting

In dit inleidende hoofdstuk trachten we armoede en energiearmoede conceptueel uit te klaren. Het gaat immers om twee gerelateerde, maar van elkaar te onderscheiden begrippen. Hoewel 'fuel poverty' in eerste instantie vooral in het Verenigd Koninkrijk gepercipieerd werd als een belangrijk probleem dat beleidsactie vergt, brak het thema de voorbije jaren ook door in België en Vlaanderen. We zoomden in op de achterliggende oorzaken, waar vooral ontoereikende inkomens, gebrekkige woonomstandigheden en stijgende energieprijzen parten spelen. Ook de gevolgen (zoals gezondheidsproblemen en sociale isolatie) kwamen aan bod.

In hoofdstuk 1 geven Jill Coene en Bart Delbeke een kwantitatief beeld van energiearmoede in Vlaanderen/België. Het hoofdstuk biedt inzicht in de belangrijkste oorzaken van energiearmoede. Ook de resultaten van de energiearmoedebaarometer komen aan bod, net als de recentste statistieken inzake de wanbetaling voor energie.

In het tweede hoofdstuk schetsen Jill Coene, Bart Delbeke, Tuur Ghys, Stijn Oosterlynck en Peter Raeymaeckers de grote lijnen van het energiearmoedebeluid in Vlaanderen. Welke actoren zijn betrokken? Welke plannen liggen op dit ogenblik op tafel om het probleem aan te pakken en hoe worden die door het werkveld onthaald? Enkele inspirerende lokale praktijken worden belicht.

Hoofdstuk 3 schetst een kwalitatief beeld van energiearmoede. Willy Lahaye, Amélie Sibeni en Françoise Bartiaux presenteren de eerste bevindingen van een bevraging van mensen in energiearmoede in de Waalse regio Mons-Borinage-Centre. Welke problemen ervaren zij en welke strategieën passen ze toe om het hoofd te bieden aan energiearmoede?

In het vierde hoofdstuk bekijken Jef De Schutter, Bérénice Storms en Tess Penne hoeveel financiële middelen Vlaamse gezinnen minimaal nodig hebben om de energiekosten te betalen die verbonden zijn aan het vervullen van alle noodzakelijke behoeften in functie van adequate maatschappelijke participatie.

In hoofdstuk vijf verschuiven we de blik naar het nauw verwante concept 'waterarmoede'. De belangrijkste cijfers worden op een rij gezet.

In hoofdstuk 6 werpt het Netwerk tegen Armoede een blik op de oorzaken van energiearmoede en de geboden oplossingen. Vanuit de ervaring van mensen in armoede halen ze aan waarom deze niet altijd aanslaan. Het Netwerk geeft aan welke sporen best kunnen gevolgd worden.

Hoofdstuk 7, door Henk Van Hootegem, geeft een inkijk in de aanbevelingen vanuit het recentste tweejaarlijks verslag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede,

bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Belangrijke hindernissen belemmeren het recht op energie. De belangrijkste beleidsaanbevelingen worden voorgesteld.

In het laatste hoofdstuk wordt een inspirerende praktijk in de strijd tegen energiearmoede uitgelicht. Natan Hertogen en Pascal Debruyne beschrijven een collectief wijkrenovatieproject in de wijk Dampoort in Gent. Ze tonen hoe stadsvernieuwing aandacht kan hebben voor de meest kwetsbare groepen.

Noten

- 1 Het beschikbare inkomen is de optelsom van het inkomen van alle gezinsleden, na aftrek van belastingen en sociale bijdragen, inclusief sociale uitkeringen. De gegevens worden aangepast om huishoudens met verschillende gezinsgrootte en -samenstelling onderling te vergelijken, door het inkomen om te rekenen naar een 'equivalent' beschikbaar inkomen op basis van de gemodificeerde OESO-equivalentieschaal: de eerste volwassene in een gezin krijgt een gewicht van 1, elke bijkomende persoon van 14 jaar en ouder krijgt een gewicht van 0,5 en kinderen jonger dan 14 jaar krijgen een gewicht van 0,3. Het mediaan inkomen is het inkomen dat bij het rangschikken van alle inkomens van laag naar hoog precies in het midden ligt. In 2015 bedroeg het mediaan equivalent beschikbaar gezinsinkomen in België € 21.654 op jaarbasis. Het relatieve armoederisico wijst op het percentage van de bevolking dat leeft in een gezin met een inkomen lager dan 60% van dit mediaan equivalent beschikbaar gezinsinkomen, dus lager dan € 12.993 per jaar (of € 1.083 per maand) voor een alleenstaande. Inkomensdata in de EU-SILC hebben betrekking op het jaar voorafgaand aan de enquête, in dit geval 2014.
- 2 Deze paragraaf kwam tot stand in samenwerking met Mieke Clymans, opbouwwerker bij Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie, via een telefonisch interview op 31/8/2016.
- 3 Decreet van 20 december 1996 tot regeling van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water.
- 4 Zie http://www.samenlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/nl/programmas-en-projecten/wonen/energie-en-armoede-vlaanderen_109.aspx
- 5 Voor een overzicht van het beleidswerk in het kader van 'energie en armoede', zie http://www.samenlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/nl/programmas-en-projecten/wonen/ea---overzicht-beleidswerk_118.aspx
- 6 Zie http://www.samenlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/nl/programmas-en-projecten/wonen/energie-en-woonkwaliteit-vlaanderen_110.aspx
- 7 Zie http://www.samenlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/nl/programmas-en-projecten/wonen/water-en-armoede-vlaanderen_111.aspx
- 8 Als energieleverancier heeft ze – net zoals beleidsactoren op diverse niveaus – natuurlijk ook een aandeel in de creatie van de problematiek van energiearmoede, omdat ze mee bepalen onder welke voorwaarden burgers toegang krijgen tot energie.
- 9 Zie: <https://www.kbs-frb.be/nl/Newsroom/Press-releases/2015/20151124ND>
- 10 Hancock, R., & Isherwood, B. (1979). Household Expenditure on Fuel: Distributional Impacts, London: Economic Adviser's Office, DHSS.
- 11 Zie: <https://www.gov.uk/government/collections/fuel-poverty-statistics>

Referenties

- Beck, U. (2005). Inequality and recognition: pan-European social conflicts and their political dynamic, In: A. Giddens, & P. Diamond (eds.), *The new egalitarianism*, Cambridge: Polity Press, 120-142.
- Boardman, B. (1991). *Fuel Poverty: From cold homes to affordable warmth*, London: Belhaven Press.
- Boardman, B. (2010). *Fixing fuel poverty: challenges and solutions*, London: Earthscan.
- Bouzarovski, S., & Petrova, S. (2015). A global perspective on domestic energy deprivation: Overcoming the energy poverty–fuel poverty binary, *Energy Research & Social Science*, 10, 31-40.
- Cantillon, B., Collado D. & Van Mechelen, N. (2015), The end of decent social protection for the poor? The dynamics of low wages, minimum income packages and median household incomes, *ImProvE Working Paper No. 15/03*, Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp.
- Clymans, M., Dries, E., Meurkens, D., & Van der Wilt, A. (2011). *Al ijsberend de winter door... Of warmlopen door sociale energiemaatregelen? Evaluatie van de Sociale Openbardienstverplichtingen Energie*, Mechelen: Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie.
- Delbeke, B., & Meyer, S. (2015). *Barometer Energiearmoede (2009-2013)*, Koning Boudewijnstichting, november 2015.
- Dierckx, D., & Ghys, T. (2013). Solidariteit en herverdeling in structurele armoedebestrijding, In: D. Dierckx, J. Coene, A. Van Haarlem, P. Raeymaeckers (red.). *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2013*, Leuven/Den Haag: Acco.
- Ghys, T. (2014). Naar een structurele theorie van armoede. In: G. Verschraegen, C. de Olde, S. Oosterlynck, F. Vandermoere, D. Dierckx (red.), *Over gevestigden en buitenstaanders: Armoede, diversiteit en stedelijkheid*, Leuven: Acco.
- Hills, J. (2011). *Fuel Poverty: The Problem and its Measurement, Interim report of the fuel poverty review*, London: Department of Energy and Climate Change and LSE.
- Hills, J. (2012). *Getting the measure of fuel poverty. Final report of the fuel poverty review*, London: Department of Energy and Climate Change, March 2012.
- Hubeau, B., & Jadoul, P. (2005). Vers un droit fondamental à l'énergie = Naar een grondrecht op energie? *Loi et société*, 6, Brussel: Die Keure.
- Huybrechs, F., Meyer, S., & Vranken, J. (2011). *Energiearmoede in België, finaal rapport december 2011*, Brussel/Antwerpen: CEESE (ULB) & OASes (Universiteit Antwerpen).

- Liddell, C., Morris, C., McKenzie, S.J.P., & Rae, G. (2012). Measuring and monitoring fuel poverty in the UK: national and regional perspectives, *Energy Policy*, 49, 27-32.
- Royce, E. (2015). *Poverty and power. The problem of structural inequality*, Lanham MD: Rowman & Littlefield.
- Sheller, M., & Urry, J. (2006). The new mobilities paradigm, *Environment and planning A*, 38(2), 207-226.
- SERV (2016). *Advies. Alle stekkers uit energiearmoede*, Brussel, 23 mei 2016, via http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20160523_energiearmoedeactieplan_ADV.pdf
- Storms, B., & Van den Bosch, K. (2009). *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*, Leuven: Acco.
- Thomson, H., Snell, C., & Liddell, C. (2016). Fuel poverty in the European Union: a concept in need of definition? *People, Place and Policy*, 10(1), 5-24.
- Townsend, P. (2010). The meaning of poverty, *The British Journal of Sociology*, 61, Issue supplement s1.
- Vandenhoe, W. (2009). Energiearmoede in Vlaanderen: naar een grondrecht op energie? In: J. Vranken, G. Campaert, D. Dierckx, A. Van Haarlem (red.), *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2009*, Leuven/Den Haag: Acco.
- Van Haarlem, A., Coene, J., & Thévenot, C. (2013). Armoede vanuit een dynamisch perspectief, In: D. Dierckx, J. Coene, A. Van Haarlem, P. Raeymaeckers (red.), *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2013*, Leuven/Den Haag: Acco.
- Van Regenmortel, T. (2002). *Empowerment en maatzorg. Een krachtgerichte psychologische kijk op armoede*, Leuven/Leusden: Acco.
- Van Robaeys, B., Vranken, J., Perrin, N., & Martiniello, M. (2007). *De kleur van armoede. Armoede bij personen van buitenlandse herkomst*, Leuven/Voorburg: Acco.
- Vlaams Energieagentschap (VEA) & Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) (2011). *Rapport van het Vlaams Energieagentschap en de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt van 30 september 2011 met betrekking tot de evaluatie van de sociale openbaardienstverplichtingen*, via <http://www.energiesparen.be/energiebeleid/sociaal-energiebeleid/het-sociaal-energiebeleid-in-vlaanderen-doorgelicht>.
- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications, *Ethnic and Racial Studies*, 30(6), 1024-1054.
- Vlaams Centrum Schuldenlast (2014). *Onderzoeksrapport: Cijfer- en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budget- en/of schuldhulpverlening anno 2013*, via <http://www.vlaamscentrumschuldenlast.be/uploads/documentenbank/b227393c718f1c435dc541b5388e584c.pdf>

- Vlaams Parlement (1996). Ontwerp van decreet tot regeling van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water. Verslag namens de Commissie voor Welzijn, Gezondheid en Gezin uitgebracht door de heer Guy Swennen, 3 december 1996, Stuk 442 (1996-1997) – Nr. 3.
- Vlaams Parlement (2006). Maatschappelijke beleidsnota energiearmoede, Stuk 668 (2005-2006), Nr. 1.
- Vlaamse Woonraad (2016). *Advies over de conceptnota energiearmoedeprogramma, Advies 2016-08/3.06.2016*.
- 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., Geldof, D. (1992). *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 1991*, Leuven/Amersfoort: Acco.
- Vranken, J. (2014). *Thatcher aan de Schelde*, Berchem: EPO.
- Walker, R., Thomson, H., & Liddell, C. (2013). *Fuel poverty 1991 – 2012. Commemorating 21 years of action, policy and research*, University of Ulster.
- Wilkinson, P., Landon, M., Armstrong, B., Stevenson, S., Pattenden, S., McKee, M., & Fletcher, T. (2001). *Cold comfort. The social and environmental determinants of excess winter deaths in England, 1986-1996*, Bristol: The Policy Press and the Joseph Rowntree Foundation.

Deel 1

In het eerste deel van dit boek bekijken we het thema energiearmoede met een wetenschappelijke blik. Onderzoekers uit diverse disciplines verkennen het thema en baseren zich daarvoor zowel op kwantitatief en kwalitatief empirische onderzoek als op meer theoretische bijdragen. Zo trachten ze bij te dragen aan een diepgaandere kennis van dit relatief nieuwe onderzoeksthema.

In dit deel komen volgende hoofdstukken aan bod:

1

Energiearmoede in cijfers

*Jill Coene
Bart Delbeke*

2

Het energiearmoedebeleid in Vlaanderen vogelvlucht

*Jill Coene
Bart Delbeke
Tuur Ghys
Stijn Oosterlynck
Peter Raeymaeckers*

3

Leven in energiekwetsbaarheid: voortdurend hoofdrekken en beperkte mogelijkheden

*Willy Lahaye
Amélie Sibeni
Françoise Bartiaux*

4

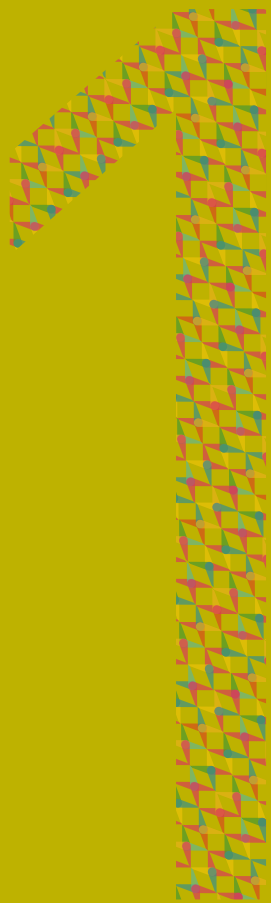
Hoeveel bedraagt de minimale kostprijs voor energie in Vlaanderen?

*Jef De Schutter
Bérénice Storms
Tess Penne*

5

Het recht op water onder druk?

Jill Coene



Energiearmoede in cijfers

Jill Coene & Bart Delbeke

1. Inleiding

Zoals duidelijk werd in de inleiding van dit Jaarboek, is energiearmoede een complex concept dat verschillende invullingen kent naargelang de context. In dit hoofdstuk presenteren we een kwantitatieve schets van energiearmoede in België en/of Vlaanderen op basis van het beschikbare cijfermateriaal. We stelden in eerder onderzoek (Huybrechts, Meyer, & Vranken, 2011; Hills, 2011) vast dat energiearmoede drie belangrijke oorzaken kent: een gebrekkig inkomen, een ontoereikende woningkwaliteit en stijgende energieprijzen. We bekijken eerst welke rol deze factoren spelen. Daarna presenteren we cijfers inzake energiearmoede vanuit verschillende perspectieven. Op basis van de 'energiearmoedebarmometer' becijferen we de omvang van 'gemeten energiearmoede', 'verborgen energiearmoede' en 'subjectieve energiearmoede'. Ten slotte beschouwen we energiearmoede vanuit de optiek van betalingsmoeilijkheden, waarbij een cascade in werking kan treden van afbetalingsplannen naar budgetmeters/stroombegrenzers tot afsluitingen.

2. Het inkomen van gezinnen

In eerder onderzoek naar energiearmoede kwam het inkomen van gezinnen naar voor als belangrijke factor die het risico van gezinnen om in energiearmoede terecht te komen sterk bepaalt. Daarom beginnen we dit hoofdstuk met een bespreking van de inkomens van gezinnen. We baseren ons daarvoor op de 'European Union Statistics on Income and Living Conditions' (EU-SILC) enquête. Die wordt jaarlijks afgenomen bij ongeveer 6.000 Belgische huishoudens en peilt naar de inkomens- en leefomstandigheden van gezinnen.¹ De recentste inkomensdata hebben betrekking op inkomstenjaar 2014 (EU-SILC 2015). Volgens deze gegevens bedroeg het mediaan equivalent² beschikbaar inkomen in België € 21.654. Dat wil zeggen dat 50% van de Belgische bevolking een inkomen had dat lager lag. Wie een inkomen had dat lager lag dan 60% van dit mediaan inkomen (de relatieve armoederisicogrens), wordt beschouwd als arm. Concreet betekent dit dat iemand als arm wordt beschouwd wanneer zijn/haar maandelijks beschikbaar inkomen lager lag dan € 1.083 (voor een alleenstaande). Voor een koppel met twee kinderen bedraagt deze armoederisicogrens omgerekend € 2.274².

In België
leefde in 2015
14,9% van de
bevolking met
een verhoogd
armoederisico

In België leefde in 2015 14,9% van de bevolking met een verhoogd armoederisico. Vooral alleenstaande ouders, koppels met drie of meer afhankelijke kinderen, alleenstaanden, werklozen, andere niet-actieven, laaggeschoolden, huurders en personen geboren buiten de Europese Unie hebben een hoger relatief armoederisico (zie tabel 1).

Tabel 1. Relatief armoederisico (in %) naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, activiteits-status, opleidingsniveau en woningbezit, Vlaanderen (2014) en België (2015).

	Vlaanderen 2014	België 2015
Totaal	11,1	14,9
Geslacht		
Man	10	14,1
Vrouw	12	15,6
Leeftijd		
0-17 jaar	14	18,0
18-24 jaar	10	18,5
25-49 jaar	9	13,5
50-64 jaar	9	12,1
65 jaar en ouder	15	15,2
Huishoudtype		
Alleenstaande	18	21,2
Twee volwassenen (minstens 1 >65 jaar)	14	12,5
Twee volwassenen (beide <65 jaar)	4	8,6
Eenoudergezin	33	35,7
Twee volwassenen en één afhankelijk kind	8	9,5
Twee volwassenen, twee afhankelijke kinderen	6	9,3
Twee volwassenen, drie of meer afhankelijke kinderen	14	21,1
Activiteitsstatus (16 +’ers)		
Werkenden	4	4,6
Werklozen	33	40,5
Gepensioneerden	12	12,4
Andere inactieven	22	30,3
Opleidingsniveau (18 +’ers)		
Lage opleiding	20	24,5
Gemiddelde opleiding	9	13,8
Hoge opleiding	5	6,7
Woningbezit		
Eigenaar	8	8,1
Huurder	25	32,8
Geboorteland (18 +’ers)		
Geboren in EU *	8	19,9
Geboren buiten EU	41	41,5

Bron: Vlaanderen: EU-SILC 2014 op basis van Belgische armoederisicodrempel (cijfers werden afgerond omwille van een grotere foutenmarge); België: EU-SILC 2015.

NB. Armoederisico o.b.v. 60% armoederisicodrempel voor België (€ 1.085 voor een alleenstaande in 2014, € 1.083 in 2015).

* geboorteland: Vlaanderen: geboren in EU, inclusief België; België: geboren in EU, uitgezonderd België.

Met een laag inkomen zijn vooral de kosten voor wonen en energie zwaar om dragen. Zo gaven de 25% laagste inkomensgezinnen in Vlaanderen in 2014 39% van hun consumptie-uitgaven uit aan wonen en energie (zie paragraaf 4). Eerst onderzoek-

ken we de betaalbaarheid van wonen. Hoewel het geen rechtstreekse oorzaak is van energiearmoede, speelt de kost van wonen een belangrijke rol. Wie een groot deel van het beschikbaar inkomen moet afstaan aan wonen, houdt weinig over om andere noodzakelijke uitgaven (zoals energie) te kunnen bekostigen en loopt een groter risico op betalingsmoeilijkheden. Het Grote Woononderzoek (GWO) 2013 van het Steunpunt Wonen biedt hierover waardevolle informatie. Dit is een groot-schalig onderzoek naar de woonsituatie van Vlaamse huishoudens (zie o.a. Winters e.a., 2015).³

Tabel 2 presenteert op basis van dit onderzoek enkele indicatoren met betrekking tot de betaalbaarheid van wonen (zie Heylen, 2015). In 2013 bedroeg de huurprijs op de private markt gemiddeld 562 euro, op de sociale huurmarkt was dat gemiddeld 364 euro. De brutowoonuitgaven voor eigenaars met hypotheek (de maandelijkse afbetaling van interest en kapitaal, zonder verrekening van het voordeel van de hypotheekaf trek) bedroegen gemiddeld 714 euro. Tussen 2005 en 2013 stegen de huurprijzen op de private huurmarkt met 1,1 procentpunt per jaar boven de index en nam ook de gemiddelde afbetaling van een hypothecaire lening met 0,8 procentpunt boven de index toe. De 'woonquote' zet de brutowoonuitgaven af tegenover het besteedbaar inkomen. Als betaalbaarheidsnorm geldt een grens van 30%. In 2013 bedroeg voor een op de twee huurders de huur meer dan 30% van het inkomen, een aanzienlijke stijging tegenover 2005. 27,1% van de afbetalende eigenaars besteedde meer dan 30% van het inkomen aan de afbetaling van de lening. Het gemiddeld equivalent beschikbaar inkomen van eigenaars met hypotheek bedroeg in 2013 € 1.976, dat van huurders (privaat en sociaal) € 1.409. 13,5% van alle huishoudens hield na aftrek van de brutowoonkosten (het 'resterend inkomen') te weinig over om menswaardig te kunnen leven.⁴ Dat is het geval voor meer dan een op de drie sociale huurders en voor een op de drie private huurders.

Tabel 2. De betaalbaarheid van wonen, Vlaanderen, 2005-2013.

	2005	2013
Gemiddelde huurprijs (€)		
private markt	€ 520	€ 562
sociale markt	€ 310	€ 364
Gemiddelde afbetaling lopende hypotheeklening (zonder hypotheekaf trek)	€ 671	€ 714
Woonquote (> 30%)		
alle huishoudens	12,7%	19,6%
private huurders	39,2%	51,7%
sociale huurders	12,2%	22,7%
eigenaars met hypotheek	17,1%	27,1%
Resterend inkomen te laag om menswaardig te leven		
alle huishoudens	13,6%	13,5%
private huurders	27,4%	30,4%
sociale huurders	38,6%	34,5%
eigenaars met hypotheek	10,4%	10,0%

Bron: Heylen (2015).

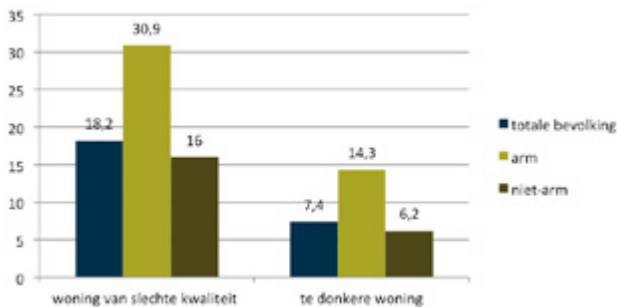
3. De kwaliteit van het woningenpark

Een groot aandeel van de woningen in ons land is verouderd, kent een gebrekkige kwaliteit en is daardoor energieverslindend. In deze paragrafen belichten we enkele veelvoorkomende problemen.

3.1 Woningen van gebrekkige kwaliteit

18,2% van de Belgische bevolking leeft in een woning van slechte kwaliteit (dat wil zeggen: in een woning met een lekkend dak, vochtige muren, vloeren en/of rottend raamwerk), zo blijkt uit de EU-SILC enquête 2015. 7,4% vindt de woning te donker (er komt onvoldoende daglicht door de ramen binnen). Dit jaagt de energiekosten de hoogte in: men moet meer stoken om een beetje warm te krijgen en/of moet vaker de verlichting ontsteken. Figuur 1 toont een duidelijk verband met armoede, maar tegelijkertijd woont een aanzienlijk percentage mensen met een inkomen boven de armoedegrens ook in een woning van slechte kwaliteit.

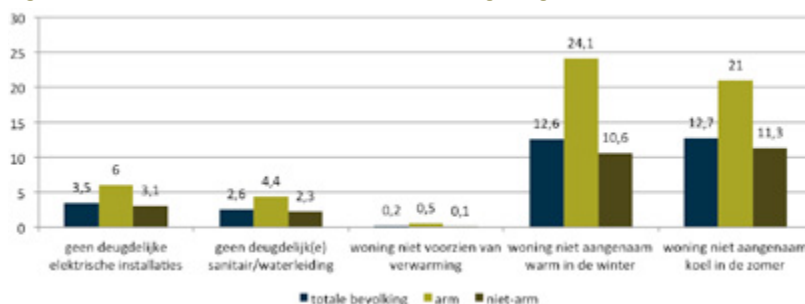
Figuur 1. Woningkwaliteit in de EU-SILC, België, 2015



Bron: EU-SILC 2015.

Ook de installaties en faciliteiten van de woning zijn belangrijke aspecten van de energiearmoedeproblematiek (zie figuur 2). In 2012 gaf 3,5% van de Belgische bevolking aan niet te beschikken over degelijke elektrische installaties (bedrading, stopcontacten, lichtpunten en andere permanente elektrische installaties). 2,6% had geen degelijk(e) sanitair of waterleiding (leidingen, kranen, afvoer en riolering). Slechts 0,2% van de bevolking beschikte niet over verwarming. 88,2% had een centraal verwarmingssysteem, 10,8% had andere vaste verwarming (bv. kachel, open haard, verwarmingstoestellen) en 0,9% beschikte over niet-vaste verwarming (bv. draagbare verwarming). 12,6% gaf aan dat de woning in de winter niet aangenaam warm is. Ook hier zien we een duidelijk verband met armoede.

Op basis van een screening bij 5.000 woningen onderzochten Vanderstraeten en Ryckewaert (2015) de technische woningkwaliteit van Vlaamse woningen (zie tabel 3). 5,1% van de Vlaamse woningen (zo'n 136.000 woningen) kent een ernstig bouwfysisch structureel gebrek zoals uitgebreide stabiliteitsproblemen aan dak en buitenmuren en/of uitgebreide vormen van opstijgend of insijpelend vocht. Het gaat om ernstige gebreken die zware renovatiewerken vereisen en in sommige gevallen onherstelbaar zijn.

Figuur 2. Installaties en faciliteiten van de woning, België, 2012

Bron: EU-SILC 2012.

58,7% van de woningen (1.577.800 woningen) wordt geconfronteerd met een of meerdere andere bouwtechnische gebreken, zoals beperkte stabiliteitsproblemen aan dak en buitenmuren, beperkte vormen van opstijgend of insijpelend vocht, niet-structurele gebreken aan dak en muren, schade door condensatievocht, water in de kelder, gebreken aan de afwerking van plafonds, muren en vloeren, gebreken aan de ramen en deuren en gebreken aan trappen en overlopen.

Gebreken aan de elektrische installatie, die een ernstig veiligheidsrisico inhouden voor de bewoners, maar die door reparatie van een competente vakman en/of een correcte gebruikersattitude⁵ verbeterbaar zijn, komen voor bij 21,2% (571.300) van de Vlaamse woningen.

5,0% van de woningen (iets meer dan 134.000) heeft een gebrek aan de verwarmingsinstallatie, hetzij een beschadigde of slecht functionerende centrale verwarmingsinstallatie of beschadigde verwarmingstoestellen met verbrandingsproces.⁶ Ook hier betreft het ernstige gebreken die een veiligheidsrisico inhouden voor de bewoners, maar die door reparatie of vervanging van de verwarmingsinstallatie door een vakman verbeterbaar zijn.

45,2% (meer dan 1.200.000) van de Vlaamse woningen kampt met een gebrek aan het binnenklimaat en/of het basiscomfort. Wat het binnenklimaat betreft, gaat het dan om de verwarming, lichtinval en verluchting. Basiscomfort verwijst naar de aan- of afwezigheid van en gebreken aan de sanitaire voorzieningen.

Vanderstraeten en Ryckewaert (2015) ontwikkelden een samengestelde score op basis van deze indicatoren, de 'indicator van technische woningkwaliteit'. Woningen met een score hoger dan 15 op die samengestelde indicator worden beschouwd als van ontoereikende kwaliteit. In totaal zijn 37,2% van de woningen in Vlaanderen van ontoereikende kwaliteit, dat zijn ongeveer een miljoen woningen. Hoe ouder de woning, hoe groter het aandeel van ontoereikende kwaliteit. 47% van de private huurwoningen is ontoereikend, niet significant meer dan het aandeel binnen de groep van sociale huurwoningen (44%). Bij eigenaars is het aandeel woningen van ontoereikende kwaliteit (33%) significant lager. Naar leeftijd van de

bewoners, kent de leeftijdsklasse tussen 45 en 64 jaar het laagste aandeel woningen van ontoereikende kwaliteit (34%) en de jongste leeftijdsklasse (18-34 jaar) het hoogste aandeel (42%). Alleenstaanden (47%) en eenoudergezinnen (41%) wonen vaker in een woning van ontoereikende kwaliteit dan koppels met (32%) en zonder kinderen (31%). De woningkwaliteit neemt toe met het inkomen: de twee laagste inkomenskwintielen hebben het hoogste aandeel woningen van ontoereikende kwaliteit (43 en 44%), het hoogste inkomenskwintiel heeft het laagste aandeel (29%). In de centrumsteden zijn meer woningen van ontoereikende kwaliteit (42%) dan in de overige gebieden (35%).

Tabel 3. Woningkwaliteit in Vlaanderen, 2013

	% in steekproef GWO	Extrapolatie (geschat aantal woningen in Vlaanderen)
Gebreken		
Ernstige bouwtechnische structurele gebreken	5,1	136.000
Andere bouwtechnische gebreken	58,7	1.577.800
Gebrek aan elektrische installatie	21,2	571.300
Gebrek aan verwarmingsinstallatie	5,0	134.000
Gebrek aan binnenklimaat en/of basiscomfort	45,2	1.200.000
Ontoereikende kwaliteit (score > 15)	37,2	999.400
waarvan redelijk eenvoudig aanpasbaar	65,0	650.000
waarvan structureel ontoereikend	35,0	350.000

N= 4.724

Bron: Vanderstraeten & Ryckewaert (2015).

Volgens Vanderstraeten en Ryckewaert (2015) zou door een combinatie van aangepast gebruik, het opvolgen van de wettelijke voorschriften voor het nazicht, onderhoud en de plaatsing van technische installaties en beperkte herstellingswerken, 65% van de woningen (± 650.000 woningen) uit de categorie van 'ontoereikende kwaliteit' kunnen gehaald worden. Ongeveer 350.000 woningen blijven ondanks deze aanpassingen ontoereikend (dit is 13% van het totale Vlaamse woningbestand). Hier zijn structurele ingrepen nodig om de woning in orde te brengen, maar deze brengen ook aanzienlijke kosten mee. Het gaat immers hoofdzakelijk om bouwtechnische problemen (bijvoorbeeld stabiliteitsproblemen, vochtproblemen of gebreken aan ramen en deuren) en problemen die voortvloeien uit de structuur, indeling en uitrusting van de woning (bijvoorbeeld een te steile trap, het ontbreken van sanitaire voorzieningen, gebrekkige lichtinval of het niet halen van de minimale woonoppervlakte vereiste).

3.2 Een sterk verouderd en energieverblindend patrimonium

Het Belgische woningenpark is sterk verouderd. Zo is 77% van de Belgische gebouwen twintig jaar of ouder en ligt het gemiddelde energieverbruik van een Belgische woning per vierkante meter per jaar meer dan 70% boven het gemiddelde van de Europese Unie (Bonnard e.a., 2015). Het Grote Woononderzoek 2013 werpt ook

meer licht op het energieverbruik van 10.000 Vlaamse woningen. Bijna 70% van de onderzochte woningen is een eengezinswoning tegenover ongeveer 30% meergezinswoningen. 48,9% is gebouwd voor 1970. 26,2% is gebouwd tussen 1970 en 1990, 17,3% is gebouwd tussen 1990 en 2005 en slechts 7,7% is gebouwd na 2005. In 1992 werd de eerste energiewetgeving ingevoerd in Vlaanderen en moesten nieuwbouwwoningen een minimale hoeveelheid isolatie en isolerend glas hebben. Sinds 2006 moeten de totale energieprestatie van woningen en het isolatieniveau van de verschillende 'schildelen' (dak, gevel, vloer, ramen) aan minimale eisen voldoen. Meer dan drie kwart van de woningen is dus gebouwd zonder aan enige energiewetgeving te moeten voldoen (Ceulemans & Verbeeck, 2015).

Wat de isolatie betreft, stellen Ceulemans en Verbeeck (2015) vast dat de meerderheid van de woningen (bijna) overal isolerend glas heeft (zie tabel 4). 11% heeft nog nergens isolerende beglazing. In 70% van de Vlaamse woningen is (bijna) overal dakisolatie aanwezig. 60% van de woningen heeft nergens vloerisolatie en 45% heeft geen muurisolatie. 51% van de Vlaamse woningen beschikt overal over leidingisolatie. Het inkomensniveau, het opleidingsniveau en de activiteitsstatus van gezinnen zijn bepalend voor de aanwezigheid van isolatie. Huishoudens in de socio-economisch zwakkere categorieën moeten het veel vaker stellen met een woning zonder isolatie (voor alle soorten isolatie).

Het gemiddelde energieverbruik van een Belgische woning per vierkante meter per jaar ligt meer dan 70% boven het gemiddelde van de Europese Unie

Tabel 4. Isolatie van woningen (in %), Vlaanderen, 2013

	Bijna overal	Niet overal	Bijna nergens
Isolerend glas	76,8	12,1	11,2
Dakisolatie	69,9	8,2	22,0
Muurisolatie	44,8	11,1	44,1
Vloerisolatie	31,4	8,7	60,0
Leidingisolatie	50,9	14,0	35,1

N=10.010

Bron: Ceulemans & Verbeeck, 2015.

In 82% van 5.000 gedetailleerd gescreende woningen is centrale verwarming aanwezig, maar huishoudens uit de laagste twee inkomenskwintielen, huishoudens met lage activiteitsstatus (werkloos of ziek), huishoudens waarvan de respondent maximum een diploma lager middelbaar onderwijs heeft, alleenstaanden en personen ouder dan 65 jaar hebben minder vaak een centrale verwarming. Naar energiebron blijkt dat aardgas de belangrijkste bron voor verwarming is (67,5% van de Vlaamse woningen), gevolgd door stookolie (23%). 7% van de Vlaamse woningen maakt gebruik van elektriciteit als brandstof voor de verwarming. Steenkool, hout, butaan- of propaangas worden weinig gebruikt als hoofdbrandstof. Wat de aanwezigheid van systemen op hernieuwbare energie betreft, komen zonnepanelen (voor

de productie van elektriciteit via de zon) het vaakst voor (8% van de Vlaamse woningen). Zonnecollectoren (voor de productie van warm water via de zon) en warmtepompen (voor de verwarming van de woning via energie uit bodem, grondwater of buitenlucht) komen respectievelijk slechts voor bij 2% en 1% van de woningen (Ceulemans & Verbeeck, 2015).

Een analyse op basis van de Vlaamse energieprestatiecertificatendatabank (Verbeeck & Ceulemans, 2015) vond gelijkaardige resultaten.⁷ Een energieprestatiecertificaat (EPC) voor verkoop of verhuur is een attest opgesteld door een deskundige waarmee een woning een energiescore toegekend krijgt. Deze score geeft het berekende energieverbruik in kWh per jaar per m² bruikbare vloeroppervlakte en is afhankelijk van de eigenschappen van het gebouw, zoals gebruikte materialen, isolatie, ramen en deuren, de installaties voor verwarming en warm water, de eventuele aanwezigheid van hernieuwbare energie, ... Hoe hoger de energiescore, hoe hoger het berekend energieverbruik en hoe minder energiezuinig de woning. Het EPC geeft ook een aantal aanbevelingen voor energiebesparing.

Uit de analyse blijkt dat 20% van de wooneenheden een energiescore kleiner dan 200 kWh/m² heeft. 20% heeft een energiescore tussen 200 kWh/m² en 300 kWh/m², 30% heeft een energiescore tussen 300 kWh/m² en 500 kWh/m² en 30% heeft een energiescore groter dan 500 kWh/m². Hoe ouder de woning, hoe hoger de EPC-waarde. Eengezinswoningen (zeker in het geval van open bebouwing) hebben gemiddeld een hogere EPC-waarde dan appartementen (deze laatste hebben een beperkter volume en beperktere oppervlakte waarlangs warmte naar buiten kan). Huurwoningen hebben gemiddeld een hogere energiescore dan koopwoningen. Een groot aantal woningen heeft geen dak-, gevel- of vloerisolatie en 29% heeft nog enkele beglazing. Meer dan 90% van de woningen/appartementen met verwarming op stookolie hebben geen condenserende ketel, bij woningen met verwarming op gas is dat 34%. Helaas is het niet bekend welke energiebesparende renovaties intussen werden doorgevoerd, want eigenaars zijn niet verplicht om na renovatie het energieprestatiecertificaat te updaten.

Het gebruik van premies en subsidies voor energiebesparende maatregelen (meer bepaald de Vlaamse premie voor dakisolatie, de premies van de netbeheerders voor energiebesparende investeringen en de federale belastingvermindering voor energiebesparende investeringen)⁸ hangt sterk samen met sociaaleconomische kenmerken (Ceulemans & Verbeeck, 2015). Hoe hoger het opleidingsniveau, hoe vaker men ervan gebruik maakt. Naar inkomen gebruikt het tweede hoogste equivalent inkomenskwintiel deze subsidies en premies het vaakst. Werkenden maken er meer gebruik van dan gepensioneerden, werklozen, zieken of arbeidsongeschikten. Koppels met kinderen maken er meer gebruik van dan andere huishoudtypes. Er is dus sprake van een sterk mattheuseffect. Nochtans wonen sociaaleconomisch zwakkere gezinnen vaker in woningen van minder goede kwaliteit. Eigenaars op de secundaire woningmarkt (noodkopers) zouden meer baat hebben van deze premies en subsidies.

Kort samengevat, is een aanzienlijk deel van de woningen in ons land van gebrekkige kwaliteit. Slecht geïsoleerde woningen vergen een hoog energieverbruik. Sociaaleconomisch zwakkere gezinnen leven het vaakst in dergelijke woningen. Deze factoren dragen bij aan het probleem van energiearmoede.

4. Stijgende energieprijzen

De prijs die gezinnen voor energie betalen, is afhankelijk van verschillende factoren: de energiebron (elektriciteit, aardgas, huisbrandolie ('mazout'), propaan- en butaangas, lamppetroleum, steenkool, hout), de keuze van energieleverancier en contract en het verbruik. Wat de energiebron betreft, maken gezinnen met lage inkomens bijvoorbeeld vaker gebruik van duurdere bronnen (zoals verwarmen op elektriciteit) (Huybrechs, Meyer, & Vranken, 2011). Met betrekking tot het type contract (vast of variabel), kan opgemerkt worden dat een contract met vaste prijzen de consument wel beschermt tegen stijgende energieprijzen, maar geen voordeel biedt wanneer de prijzen dalen.

De energiefactuur is opgebouwd uit verschillende componenten: de prijs voor elektriciteit of aardgas, heffingen (bijvoorbeeld de federale bijdrage voor elektriciteit en aardgas, btw, de Vlaamse bijdrage voor het energiefonds, ...) en de distributietarieven (distributienetkosten en transportkosten). De prijs voor energie kan vrij bepaald worden door de energieleverancier, zodat het de moeite loont om te vergelijken tussen de aanbieders. In Vlaanderen bedroeg in september 2016 het prijsverschil voor een gezin tussen de gemiddelde en goedkoopste elektriciteitsleverancier bijvoorbeeld 93,96 euro op maandbasis, voor gas was het prijsverschil 115,13 euro (VREG, 2016a). Klanten kunnen de prijzen vergelijken op de website van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) via de 'V-test'. Deze is echter niet voor iedereen even toegankelijk, zoals Huybrechs, Meyer, & Vranken e.a. (2011, p.28-29) opmerken:

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.

Belangrijk om op te merken, is dat beschermde klanten recht hebben op een sociaal tarief voor elektriciteit en/of gas (zie de bijlage achteraan dit Jaarboek voor een overzicht van de rechthebbenden). Het betreft een goedkoper tarief dat tweemaal per jaar wordt berekend door de CREG (Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas) op basis van de laagste commerciële tarieven op de markt. In september 2016 had afgerond 10,2% van de residentiële klanten elektriciteit in België recht op het sociaal tarief voor elektriciteit. Voor aardgas was dat 11,0% van het aantal residentiële klanten gas (CREG, 2016b).⁹

De voorbije jaren zijn de prijzen voor energie sterk gestegen. Zo nam tussen januari 2007 en december 2015 de prijs voor elektriciteit toe met 44% en voor aardgas met bijna 13% (CREG, 2016a) (zie tabel 5).

Tabel 5. Evolutie van de gemiddelde elektriciteits- en aardgasprijs voor huishoudelijke afnemers, januari 2007- december 2015, België

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
Elektriciteit	€ 305,2 (+60,9%)	€ 213,4 (+35,4%)	€ 110,1 (+18,8%)
Aardgas	€ 75,4 (+6,7%)	€ 290,9 (+25,7%)	€ 64,5 (+5,5%)

Bron: CREG (2016a).

NB: Evolutie prijs elektriciteit: gebaseerd op een huishoudelijke klant met een verbruik van 3.500 kWh per jaar (verdeeld over 1.600 kWh overdag en 1.900 kWh 's nachts). De berekeningen gaan uit van een gezin van 4 personen (rekening houdend met 500 kWh gratis elektriciteit in Vlaanderen).

Evolutie prijs aardgas: gebaseerd op een huishoudelijke klant die aardgas gebruikt voor koken en verwarming, met een verbruik van 23.260 kWh/jaar.

Voor elektriciteit is deze stijging onder meer te verklaren door een forse toename van de bijdrage voor hernieuwbare energie en warmte-krachtkoppeling, de distributienettarieven en de heffingen (de federale bijdrage elektriciteit is meer dan verdubbeld in deze periode). Ook voor aardgas moet de oorzaak hoofdzakelijk worden gezocht in een sterke verhoging van de heffingen (o.a. een toename van de federale heffing aardgas en een verhoogde bijdrage voor beschermde afnemers). In de toekomst zullen de prijzen wellicht nog toenemen. Zo werd in september 2015 het btw-tarief op elektriciteit opgetrokken van 6% naar 21%, werd in januari 2016 de 100 kWh gratis elektriciteit voor gezinnen afgeschaft en werd in maart 2016 de bijdrage voor het energiefonds verhoogd (zie hierover meer in hoofdstuk 2). In hun studie naar de energieprijzen in België stellen Bonnard en collega's (2015, p.62) vast dat:

[...] België erg gevoelig is voor schommelingen van energieprijzen. Het land heeft niet voldoende weerbaarheid, in het bijzonder door de structuur van de gebouwen (slecht geïsoleerd) [...]. Daarbij komt dat het land [...] voor 74% afhangt van het buitenland voor energie, tegenover een Europees gemiddelde van 53,3% in 2012. Het gebrek aan weerbaarheid raakt niet alle bevolkingscategorieën op dezelfde manier. Onze studie toont dat de armste bevolkingscategorieën de schommelingen van de energieprijzen het meest ondergaan zonder zich op korte of lange termijn te kunnen aanpassen.

Het verbruik is niet alleen afhankelijk van het individuele gedrag, maar ook van het type huisvesting (zie eerder), het arbeidsstatuut (werklozen, zieken, invaliden en gepensioneerden brengen meer tijd binnenshuis door), de kwaliteit van de huishoudtoestellen, de leeftijd en gezondheid, het klimaat en de woonplaats (in de winter zijn bijvoorbeeld de Ardennen kouder dan de rest van het land) (Huybrechs, Meyer, & Vranken, 2011). Voor elektriciteit speelt ook het tijdstip van energieverbruik een rol (enkelvoudig tarief, tweevoudig uurtarief met verschil tussen dag- en nachttarief, uitsluitend nachttarief).

Via het huishoudbudgetonderzoek¹⁰ krijgen we een beeld van de inkomsten en uitgaven van gezinnen. De resultaten worden onder meer gebruikt om de korf van

het indexcijfer van consumptieprijzen samen te stellen. Uit de resultaten blijkt dat een doorsnee Vlaams gezin 38.053 euro uitgaf in 2014. Bijna een derde (27,8%, of 10.588 euro) van de uitgaven ging naar de woning, inclusief energie (werkelijke huur voor huurders, ‘geschatte huur’ voor eigenaars, onderhoud en herstellingen, water, elektriciteit, gas en andere brandstoffen). Als we de energie-uitgaven isoleren, ging 4,9% van de uitgaven naar deze kostenpost (elektriciteit, gas en andere brandstoffen) (zie tabel 6). Het aandeel van de kosten voor wonen en energie in de totale consumptie-uitgaven neemt af naarmate het inkomen toeneemt. De 25% laagste inkomens (kwartiel 1 in tabel 6) gaven 38,6% van hun consumptie uit aan wonen en energie. Bij huishoudens met een inkomen tussen kwartiel 25 en 50 was dat 30,3% en bij huishoudens met een inkomen tussen kwartiel 50 en 75 was dat 25,7%. De 25% rijkste inkomens spendeerden 23,7% van hun uitgaven aan kosten voor de woning inclusief energie. Ook het aandeel van enkel energie-uitgaven in de totale consumptie daalt met het inkomen.

Tabel 6. Gemiddelde uitgaven per huishouden per jaar voor wonen en energie: verdeling per inkomensgroep volgens de kwartielen¹¹, Vlaanderen, 2014

	Gemiddelde uitgaven totale consumptie	Gemiddelde uitgaven voor wonen en energie	Gemiddelde uitgaven enkel energie	Aandeel uitgaven wonen en energie in totale consumptie (%)	Aandeel uitgaven energie in totale consumptie (%)
	(€)	(€)	(€)		
Kwartiel 1	21.930	8.469	1.525	38,6	7,0
Kwartiel 2	32.861	9.965	1.769	30,3	5,4
Kwartiel 3	42.516	10.932	1.951	25,7	4,6
Kwartiel 4	54.894	12.983	2.262	23,7	4,1
Totaal	38.053	10.588	1.877	27,8	4,9

Bron: Huishoudbudgetonderzoek 2014, ADSEI.

Uitgaven voor wonen: werkelijke huur voor huurders, ‘geschatte huur’ voor eigenaars, onderhoud en herstellingen, water, elektriciteit, gas en andere brandstoffen.

Uitgaven voor enkel energie: elektriciteit, gas en andere brandstoffen (butoengas, propaangas, steenkool, stookolie, hout, ...).

5. Verschillende dimensies van energiearmoede: de energiearmoedebarmeter

We hebben nu enkele van de factoren die bijdragen aan energiearmoede blootgelegd. Maar hoe kunnen we de omvang van energiearmoede meten? Hiervoor bestaan diverse methoden. Een veelgebruikte indicator is het percentage gezinnen dat meer dan 10% van hun inkomen uitgeeft aan energie. Daarnaast bestaan er multidimensionele maatstaven, zoals de ‘Multidimensional Energy Poverty Index’ (Nussbaumer, Bazilian, & Modi, 2012) of de ‘Energy Development Index’ van het ‘International Energy Agency’. In België ontwikkelden Delbeke en Meyer (2015) in opdracht van de Koning Boudewijnstichting een ‘barometer energiearmoede’. Hierin wordt de omvang van energiearmoede gemeten op een innovatieve manier, gebaseerd op drie indicatoren (‘gemeten energiearmoede’, ‘verborgen energiearmoede’).

de', 'subjectieve energiearmoede'). In het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2014 presenteerden Delbeke en Verbeeck (2014) de gevolgde methodologie. In 2016 werd de barometer energiearmoede voor de eerste keer geüpdatet met data van de EU-SILC 2014 (Delbeke & Meyer, 2016). Deze paragraaf presenteert de nieuwe cijfers.

5.1 Gemeten energiearmoede

De indicator 'gemeten energiearmoede' geeft inzicht in het aantal huishoudens dat een te groot deel van het inkomen uitgeeft aan energie. In de inleiding van dit Jaarboek wezen we op een definitie van 'fuel poverty' van de Britse overheid, die gebaseerd was op onderzoek van Boardman (1991). De 'Fuel Poverty Ratio' (FPR) stelt dat iemand in energiearmoede leeft wanneer hij/zij meer dan 10% van het huishoudbudget uitgeeft aan energie. Dit was destijds het bedrag dat de 30% armste huishoudens in Engeland uitgaven aan verwarming. Bovendien was dit bedrag gelijk aan twee keer de mediaan uitgave voor verwarming. Uitgaven boven de grens '2 keer de mediaan' werden als disproportioneel hoog beschouwd. De FPR werd later verfijnd en verbeterd in de 'Low Income High Cost indicator' (LIHC, Hills, 2012). Hoge inkomens werden voortaan buiten beschouwing gelaten, de woonkost werd in rekening gebracht en de drempelwaarde werd jaarlijks herberekend.

5.1.1 Inkomen

Om gemeten energiearmoede te berekenen, nemen we deze aanpassingen over. We baseren ons op de reële uitgaven voor energie op basis van de EU-SILC 2014. Het inkomen omvat zowel lonen, pensioenen, uitkeringen, kinderbijslagen, huurinkomsten, kapitaalinteressen en wordt verminderd met belastingen, alimentaties en sociale bijdragen. We nemen enkel de 50% laagste inkomens mee in de analyse. Hogere inkomensdecielen geven misschien ook meer uit dan de drempelwaarde, maar we vinden het niet verantwoord om dit te koppelen aan armoede. Voor het bepalen van hoge/lage inkomens, baseren we ons op het 'equivalent inkomen'.¹ In 2014 bedroeg het mediaan equivalent beschikbaar inkomen in België € 1.717,05 per maand.

Voor de berekening van de ratio werken we echter met het reële inkomen in plaats van het abstracte concept 'equivalent inkomen'. Deze werkwijze verhindert dat we ook de energiekosten moeten individualiseren, want dat is bediscussieerbaar.¹² Daarnaast trekken we de kosten voor wonen af van het inkomen. De maandelijkse woonkosten worden als volgt berekend¹³:

- Huur (indien van toepassing)/afbetaling voor de hypothecaire lening (indien van toepassing)
- + onroerende voorheffing
- + onderhoudskosten voor de gemeenschappelijke ruimtes en gebruik van liften
- + onderhoudskosten en kleine reparatiekosten

Met deze keuze voor het 'restinkomen na woonkost' vermijden we een te grote invloed van de woonkost op de gemeten energiearmoede. Een gezin dat het

huishoudbudget bijna volledig spendeert aan wonen, zou anders als energiearm worden beschouwd. Twee gezinnen met een identiek inkomen hebben echter niet dezelfde betalingscapaciteit voor energie omdat die sterk afhangt van de woonkost.¹⁴ Het is belangrijk om de link tussen energiearmoede en te hoge woonkosten te erkennen, maar ook om de twee niet te verwarren. Wonen in een zeer groot of zeer luxueus huis, vermindert het resterend gezinsinkomen. In dit geval stijgt ten onrechte het risico om in energiearmoede terecht te komen. Daarom plafonneren we de woonkosten. We beschouwen huishoudens die meer dan twee keer de mediaan van de woonkost uitgeven, als huishoudens met risico op financiële moeilijkheden door hoge woonkosten. Dit zijn huishoudens die in 2014 meer dan 31% van hun budget (twee keer de mediaan van 15,5%) spendeerden aan wonen. Als een gezin bijvoorbeeld 40% van het budget uitgeeft aan wonen, brengen we niet die volledige kost in rekening, maar de geplafonneerde woonkost van 31% om hun inkomen na woonkost te kennen.

Deze werkwijze kent enkele tekortkomingen. Bij een erg lage woonkost ligt het resterend inkomen hoger, wat de kans op energiearmoede vermindert. Een erg lage woonkost kan het gevolg zijn van een slechte kwaliteit van de woning. Enkel wie leeft in een zeer slecht geïsoleerde woning, zal dan door hoge stookkosten terechtkomen in gemeten energiearmoede (of, als hij/zij zichzelf beperkt, in verborgen energiearmoede, zie verder). Een lage woonkost kan ook het resultaat zijn van overbezetting (wanneer te veel mensen in een woning wonen).

5.1.2 Energie-uitgaven

De EU-SILC-enquête bevat gegevens over uitgaven op maandbasis voor aardgas, elektriciteit, stookolie, steenkool, hout, butaan- en propaangas. Het betreft echter een schatting op basis van volgende vraag: "Hoeveel betaalt u maandelijks voor uw (gas-/elektriciteits-/hout-/...)-verbruik? U mag een ruwe schatting geven. Indien een deel van uw woning voor beroepsdoeleinden wordt gebruikt, gelieve enkel het bedrag voor uw woongedeelte op te geven." De exacte hoeveelheden verbruikte energie zijn dus niet gekend, evenmin als de betaalde tarieven. We weten bijvoorbeeld niet welke gezinnen recht hebben op een sociaal tarief. Voor deze indicator is dat echter minder van belang. We weten ook niet of de opgegeven bedragen overeenkomen met het maandelijks voorschot dat gezinnen moeten betalen of met het werkelijk bedrag dat men betaalt op basis van de eindafrekening. Gezinnen mochten ook de waterfactuur optellen bij de uitgaven voor energie. Om hiervoor te corrigeren, trokken we voor deze gezinnen een fictief bedrag voor water af.¹⁵ Voor gezinnen die een combinatie opgaven van energie en huur, voerden we een imputatie door om enkel het gedeelte van energie te kennen.¹⁶ Veel gezinnen gaven een gezamenlijk bedrag op voor elektriciteit en gas. Dit vormt geen probleem omdat we een optelsom maken van alle energiebronnen om de totale energiefactuur te kennen.

Deze berekeningswijze resulteert in een maandelijks mediane energie-uitgave van 147 euro in 2014.

5.1.3 Inkomen versus uitgaven

Nu kunnen we het huishoudinkomen en de uitgaven voor energie tegen elkaar afzetten. We kozen voor min of meer dezelfde werkwijze als de ‘Low Income High Cost indicator’ en definiëren dus geen vaste drempel van 10% (zoals de FPR), maar een drempel die jaarlijks kan evolueren. Zo wordt rekening gehouden met omstandigheden die de hele bevolking op een vrij gelijkaardige manier beïnvloeden (zoals de evolutie van de energieprijzen, de evolutie van de inkomens en/of de invloed van het klimaat).

Voor 2014 is de mediane ‘ratio energie-uitgaven/inkomen na woonkost’ 6,6%: 50% van alle gezinnen geeft dus minder dan 6,6% van hun huishoudbudget uit voor energie en 50% geeft meer uit. De drempelwaarde van ‘disproportioneel hoge uitgaven voor energie’ (die we vastlegden op twee keer de mediaan) is dan 13,2%. Huishoudens met een laag inkomen die meer dan 13,2% van hun inkomen uitgeven aan energie, worden dan beschouwd als energiearm volgens deze definitie.

14,6% van de huishoudens in België geeft in verhouding tot het inkomen na woonkost teveel uit aan energie

Samengevat: elk huishouden met een laag inkomen, waarvoor de verhouding ‘uitgaven voor energie’ tegenover ‘inkomen na woonkost’ groter is dan de drempelwaarde, leeft in ‘gemeten energiearmoede’. In 2014 leefde 14,6% van de huishoudens in België in gemeten energiearmoede. In Vlaanderen ging het om 11,2% en in Wallonië om 19,9%. Tabel 7 verderop biedt een overzicht. Het grote verschil tussen Vlaanderen en Wallonië kan worden verklaard door de inkomensniveaus (een lager inkomen in het Waals Gewest), de grootte en kwaliteit van de woning (in het Waals Gewest zijn de woningen groter en vaker vrijstaand) en het klimaat (in het Waals Gewest is het in de winter kouder) (Delbeke & Meyer, 2016).

5.1.4 Diepte van gemeten energiearmoede

De omvang van gemeten energiearmoede zegt nog niets over de ernst van de problemen. Daartoe kunnen we de ‘diepte’ van gemeten energiearmoede berekenen: hoeveel euro geeft een gezin maandelijks ‘te veel’ uit voor energie, in verhouding tot uitgaven die normaal/aanvaardbaar zouden zijn op basis van hun beschikbaar inkomen (na woonkosten)? De diepte van gemeten energiearmoede berekenen we via volgende formule: ‘reële uitgaven – redelijke uitgaven op basis van het beschikbare budget’. Met ‘redelijke uitgaven’ bedoelen we: 13,2% van het inkomen na woonlast (twee keer de mediaan).

Volgens deze formule betalen huishoudens in België maandelijks gemiddeld 56,0 euro te veel (€ 58,6 in Vlaanderen en € 59,8 in Wallonië) (zie tabel 7).

5.2 Verborgen energiearmoede

Huishoudens kunnen er voor kiezen om hun uitgaven voor energie te beperken om schulden te vermijden. Ook dit is een vorm van energiearmoede. Zelfrestrictie

leidt tot lagere verbruiksniveaus en lagere facturen. Deze gezinnen blijven onder de radar van de indicator 'gemeten energiearmoede' en zijn ook niet zichtbaar in bijvoorbeeld de cijfers van de energieregulators inzake afbetalingsplannen of afsluitingen (zie verder).

De EU-SILC laat toe om een schatting te maken van het aantal huishoudens dat abnormaal lage energiekosten heeft in verhouding tot hun beschikbaar inkomen. Hiertoe moeten we eerst beslissen wat de referentiewaarde is voor een 'normaal verbruik'. Dit kan op basis van het standaard niveau van energieverbruik (objectief) of het gewenst niveau per huishouden (subjectief). Bij de objectieve methode rijst de vraag 'wat is een standaard verbruik?' Gaat het om het meest voorkomende verbruik, het mediaan verbruik, het gemiddelde verbruik? Of om een absoluut minimum dat enkel de levensnoodzakelijke behoeften dekt? Welke behoeften zijn dat dan en wat is een absoluut minimum? Dit kan immers variëren naargelang het type huishouden, het seizoen, het land, de leeftijd, enzovoort. De Schutter en Storms (2016) becijferden in dit verband hoeveel financiële middelen Vlaamse gezinnen minimaal nodig hebben om de energiekosten te betalen zodat ze alle noodzakelijke behoeften in functie van adequate maatschappelijke participatie kunnen vervullen. In hoofdstuk 4 van dit Jaarboek worden de resultaten van deze studie toegelicht.

Wij beschouwen een gezin in 'verborgen energiearmoede', wanneer dat gezin minder verbruikt dan de helft van wat een standaardgezin verbruikt (met standaardgezin bedoelen we een gezin van dezelfde gezinsgrootte en met dezelfde woninggrootte). Dit resulteert in verschillende drempelwaarden, bepaald door de combinatie van het aantal personen met het aantal kamers in de woning. Opnieuw bekijken we enkel de huishoudens met een laag inkomen (de vijf laagste inkomensdecielen). Niet elk gezin dat weinig uitgeeft, heeft moeilijkheden. We sluiten daarom ook gezinnen uit die zowel dak-, vloer-, muurisolatie als dubbele beglazing hebben: hun lage verbruik is wellicht te wijten aan hun energiezuinige woning.

Volgens deze berekeningsmethode leefden in 2014 4,2% van de Belgische huishoudens in verborgen energiearmoede (zie tabel 7). In Vlaanderen was dat 3,4% en in Wallonië 2,7%.

5.2.1 Diepte van verborgen energiearmoede

Zoals voor gemeten energiearmoede, is het ook mogelijk om de ernst van verborgen energiearmoede te schatten. De formule voor de diepte van verborgen energiearmoede is: 'normale uitgaven – reële uitgaven'. Het gaat over het bedrag dat huishoudens maandelijks 'te weinig' uitgeven voor hun energiefactuur, in vergelijking met de normaal geachte energiekosten van een huishouden van vergelijkbare grootte in een vergelijkbare woning ('normaal' definiëren we hier als de mediaan van het verbruik van een vergelijkbaar gezin).

Huishoudens in verborgen energiearmoede verbruiken maandelijks gemiddeld 85,8 euro minder dan andere equivalente gezinnen (zie tabel 7). In Vlaanderen gaat het om 88,8 euro, in het Waals gewest is dat 83,5 euro.

5.2.2 Beperkingen

De percentages van gemeten en verborgen energiearmoede geven een schatting van de omvang van energiearmoede, maar kennen ook tekortkomingen. Zo hebben huurders voor wie het energieverbruik werd geïmputeerd, exact hetzelfde verbruik als hun referentiecategorie.¹⁷ Aangezien het gezinsverbruik vergeleken wordt met het verbruik van de referentiecategorie, worden zij bijgevolg nooit geteld als energiearm. Daardoor zijn de huurders ondervetegenwoordigd in deze cijfers. Daarnaast beschikken we niet over gegevens van het verbruik in kWh en over het tarief. (Onder)consumptie hangt af van het tarief, dus gezinnen die recht hebben op het sociaal tarief zijn wellicht oververtegenwoordigd en gezinnen met een nadelig tarief (dat wellicht vaker voorkomt bij socio-economisch kwetsbare gezinnen) zijn ondervetegenwoordigd. Ten slotte zijn er nog andere redenen dan energiearmoede waardoor men onder de drempel terecht kan komen (bijvoorbeeld langdurige afwezigheid). Het omgekeerde kan ook voorkomen: een gezin met een verbruik net boven de drempel, dat woont in een slechte woning. Dit gezin verbruikt dan de standaard, maar die is eigenlijk niet genoeg om de basisbehoeften te dekken.

5.3 Subjectieve energiearmoede

De hoger toegepaste formules resulteren in ‘objectieve’ indicatoren voor energiearmoede. We kunnen de problematiek echter ook op een subjectieve wijze meten. Dergelijke werkwijze brengt moeilijk meetbare zaken mee in rekening, zoals de toestand van de woning, de fysieke of mentale gezondheid, de aanwezigheid in de woning, sociale relaties, ... Deze oefenen invloed uit op de hoeveelheid energie die men denkt nodig te hebben en op het gevoel of men die hoeveelheid al dan niet kan betalen. In de EU-SILC wordt op volgende manier gepeild naar subjectieve energiearmoede: “Veel mensen kunnen zich bepaalde zaken niet veroorloven. Kan uw huishouden het zich veroorloven om de woning voldoende te verwarmen?”

Volgens de EU-SILC 2014 gaf 5,3% van de Belgische huishoudens aan het zich niet te kunnen permitteren zich voldoende te verwarmen. In Vlaanderen was dat 2,3% en in Wallonië 7,4% (zie tabel 7).

Tabel 7. Een barometer voor het meten van energiearmoede, België, Vlaanderen en Wallonië, 2014

	België	Vlaanderen	Wallonië
Gemeten energiearmoede (%)	14,6	11,2	19,9
Verborgen energiearmoede (%)	4,2	3,4	2,7
Subjectieve energiearmoede (%)	5,3	2,3	7,4
Diepte gemeten energiearmoede (€)	56,0	58,6	59,8
Diepte verborgen energiearmoede (€)	85,8	88,8	83,5

Bron: Delbeke & Meyer, 2016, o.b.v EU-SILC 2014.

We kruisten de indicatoren van energiearmoede met enkele socio-economische indicatoren (zie tabel 8). We stellen vast dat met name huurders een groot risico lopen op energiearmoede. Ook alleenstaanden en eenoudergezinnen lopen een groter risico. Hoewel ouderen op zich geen hoog risico lopen, is dat wel het geval

als zij alleenstaand zijn (niet in tabel). Ook gezinnen zonder inkomen uit arbeid kennen een hoog risico. De tabel toont ook het effect van isolatie in de woning. Met degelijke isolatie bedoelen we dat de woning is uitgerust met zowel dubbele beglazing, als dak-, muur-, en vloerisolatie.

Tabel 8. Energiearmoede naar socio-economische indicatoren, België, 2014

	N (totaal aantal gezinnen)	Gemeten EA (%)	Verborgen EA (%)	Subjectieve EA (%)
Totaal	6.021	14,6%	4,2%	5,3%
Gezinstype				
Alleenstaanden	1.821	26,4	6,8	8,0
Eenoudergezinnen	422	22,0	6,9	13,3
Koppels	1.791	10,8	3,0	2,7
Koppels met kinderen	1.480	5,7	2,4	3,3
Eigendomsstatuut				
Eigenaar met hypotheek	1.968	6,3	1,5	1,8
Eigenaar zonder hypotheek	2.130	15,7	3,3	3,3
Huurder private markt	1.349	21,3	7,9	11,3
Huurder sociale markt	574	22,8	7,7	11,0
Inkomen uit arbeid				
Geen arbeidsinkomen	2.553	26,3	7,1	8,9
Minstens 1 inkomen uit arbeid	1.716	10,0	3,4	4,7
Minstens 2 inkomens uit arbeid	1.752	2,0	0,6	0,8
Isolatie van de woning				
Degelijke isolatie	1.083	7,6	n.v.t.*	1,1
Geen degelijke isolatie	4.938	16,1	5,1	6,3

Bron: Delbeke & Meyer, 2016, o.b.v EU-SILC 2014.

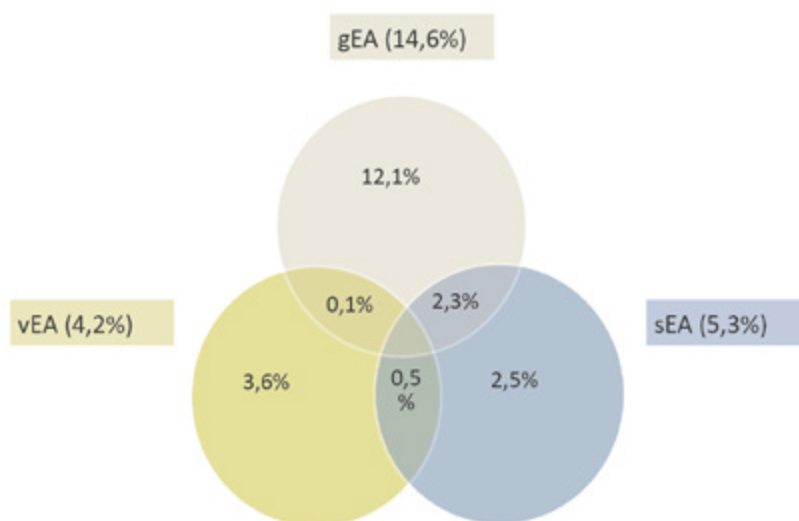
* n.v.t: de berekeningswijze van verborgen energiearmoede sluit huishoudens met redelijke isolatie per definitie uit.

5.4 Het verband tussen de drie vormen van energiearmoede

Eerder onderzoek (zie bijvoorbeeld Devalière, Briant, & Arnault, 2011) wijst op geringe overlap tussen objectieve en subjectieve energiearmoede. Sommige huishoudens die volgens de objectieve indicatoren in energiearmoede leven, geven dit zelf niet aan. Men kan terughoudend zijn om aan een interviewer toe te geven dat men (energie)armoede ervaart.¹⁸ Een gezin dat leeft in energiearmoede kan in de loop der jaren ook een andere comfortstandaard hebben ontwikkeld. De bewoners kunnen de binnentemperatuur bijvoorbeeld als normaal beschouwen, terwijl een buitenstaander de woning als te koud zou ervaren. Omgekeerd kan een gezin ook aangeven in subjectieve energiearmoede te leven, terwijl hun situatie objectief gesproken niet problematisch lijkt. Zo anticiperen gezinnen mogelijk op prijsverhogingen en antwoorden ze mogelijk in functie van hun toekomstige vrees eerder dan op basis van ervaringen in het afgelopen jaar.

Figuur 3 demonstreert de overlappings tussen de drie indicatoren voor energiearmoede. Enkel tussen gemeten en subjectieve energiearmoede is er sprake van een gedeeltelijke overlap. In totaal werd in 2014 21,1% van de huishoudens geconfronteerd met een van de drie vormen van energiearmoede, van wie 18,6% met een objectieve vorm en 2,5% met enkel de subjectieve variant.

Figuur 3. Overlap tussen de drie indicatoren van energiearmoede



Bron: Delbeke & Meyer, 2016, o.b.v EU-SILC 2014.

Noot: gEA: gemeten energiearmoede; sEA: subjectieve energiearmoede; vEA: verborgen energiearmoede.

5.5 Het verband tussen energiearmoede en inkomensarmoede

Niet iedereen met een armoederisico leeft in energiearmoede en omgekeerd, heeft niet iedereen die geconfronteerd wordt met energiearmoede, een verhoogd risico op inkomensarmoede. Om de overlap tussen beide armoedeproblematieken te achterhalen, kruisen we de indicatoren van energiearmoede met de indicator in de EU-SILC die aangeeft of iemand arm is (d.w.z. het beschikbaar gezinsinkomen is lager dan 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen).

Volgens de EU-SILC 2014 was 16,3% van de huishoudens in België arm (volgens het relatieve armoederisico).¹⁹ 49,8% van de gezinnen in armoede in België leefde in gemeten energiearmoede, 10,5% leefde in verborgen energiearmoede en 17,6% leefde in subjectieve energiearmoede. Ongeveer 50% van de gezinnen met een armoederisico werd dus geconfronteerd met gemeten energiearmoede, maar het verband tussen armoederisico en verborgen of subjectieve energiearmoede is veel kleiner. Ongeveer de helft van de gezinnen in energiearmoede is bovendien niet arm op basis van het relatieve armoederisico: van de huishoudens in gemeten energiearmoede is 55,8% arm, van de huishoudens in verborgen energiearmoede is 41,0% arm en van de huishoudens in subjectieve energiearmoede is 53,9% arm.

6. De procedure bij wanbetaling in Vlaanderen

Hoge energieprijzen werken betalingsachterstand in de hand. Zo blijkt dat 5,1% van de Belgen in de twaalf maanden voorafgaand aan de EU-SILC-enquête 2015 wegens financiële problemen minstens een keer de rekeningen van de nutsvoorzieningen (elektriciteit, gas, water, afval, exclusief telefoondiensten) niet kon betalen. Bij mensen in armoede (18,6%) lag dat aandeel veel hoger dan bij de niet-armen (2,7%). Het Vlaams Centrum Schuldenlast (VCS) registreert jaarlijks het aantal gezinnen in budget- en/of schuldhelpverlening. Uit hun tweejaarlijks analyse (VCS, 2014) naar het profiel van de cliënten en het soort schulden blijkt dat de kans op aanwezigheid van schulden in een dossier het grootst is voor de nutsvoorzieningen (52,2% van de dossiers in 2013).

Om een goed zicht te krijgen op de problematiek van betalingsmoeilijkheden en afsluitingen van energie, verzamelt de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) jaarlijks statistieken in het kader van het Vlaamse Energiebesluit van 19 november 2010. Hierin staat beschreven wat er in het kader van de sociale openbaredienstverplichtingen moet gebeuren als een huishoudelijke afnemer zijn energiefactuur niet betaalt. We beschrijven eerst de procedure en presenteren de bijbehorende cijfers in tabel 9. Voor België als geheel beschikken we niet over deze cijfers, aangezien de regelgeving in de gewesten afwijkt. Voor een bespreking van de diverse problemen die met deze procedure gepaard gaan, verwijzen we naar hoofdstuk 7. Ook een nota van Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie (Clymans, Dries, Meurkens, & Van der Wilt, 2011) is verhelderend op dit punt.

In Vlaanderen krijgt wie zijn energiefactuur niet tijdig betaalt een of twee herinneringsbrieven van de energieleverancier. Als de klant hier geen gevolg aan geeft, stuurt de energieleverancier een aangetekende ingebrekestelling. In 2015 ontvingen 242.556 afnemers een ingebrekestelling van de elektriciteits- of aardgasleverancier, een aantal dat de voorbije vier jaren stabiel bleef. In de herinneringsbrief en de ingebrekestelling wordt uitgelegd wat er gebeurt als de klant geen gevolg geeft aan de brieven en wordt gewezen op de mogelijkheid om een afbetalingsplan te sluiten.

In 2015 werden 64.791 afbetalingsplannen opgestart met een eerste aflossing in 2015, waarbij de gemiddelde uitstaande schuld € 677,81 bedroeg. De gemiddelde looptijd bedroeg 6,29 maanden en het afbetalingsbedrag bedroeg gemiddeld €123,64 per maand (dit komt bovenop de betaling van de maandelijkse voorschotfactuur). In totaal liepen er 83.757 afbetalingsplannen waarvoor in 2015 minstens één afbetaling diende te gebeuren (nieuwe afbetalingsplannen + afbetalingsplannen die in 2014 of eerder waren opgestart en waarvoor nog minstens één afbetaling in 2015 viel). Na een stijging tussen 2010 en 2013 daalt het aantal opgestarte afbetalingsplannen al twee jaar op rij. Ook de gemiddelde uitstaande schuld op het moment van het afsluiten van het afbetalingsplan daalt, maar de gemiddelde looptijd blijft stabiel.

Als de klant niet reageert op de brieven of hij/zij komt de afspraken van het afbetalingsplan niet na, mag de leverancier het contract met deze klant opzeggen ('drop-pen'). Hiervoor moet wel een opzegtermijn van minstens zestig dagen gerespecteerd worden. Tot acht dagen voor het einde van deze opzegtermijn kan de klant een andere leverancier vinden. Lukt dit niet, dan neemt de distributienetbeheerder vanaf het einde van de opzegtermijn de levering over.

In 2015 kwamen 33.924 gezinnen na een procedure van wanbetaling bij de distributienetbeheerder voor elektriciteit terecht. Eind 2015 werden in totaal 79.494 huishoudelijke afnemers belevend door de distributienetbeheerder elektriciteit. 12.489 onder hen (15,7%) hadden als beschermde klant recht op het sociaal tarief. Wat aardgas betreft, kwamen 24.492 afnemers in 2015 bij de distributienetbeheerder terecht. Eind december 2015 telde de netbeheerder aardgas in totaal 58.091 huishoudelijke afnemers. 9.447 van deze afnemers (16,3%) genoten het statuut beschermde klant.

Tussen 2007 en 2011 nam het aandeel afnemers bij de netbeheerders toe, maar sinds 2012 daalt het gestaag (tot 2,9% van de huishoudelijke afnemers voor elektriciteit en 3,2% voor aardgas).

Als de klant ook bij de distributienetbeheerder zijn/haar facturen niet betaalt, stuurt de netbeheerder eerst een herinneringsbrief, indien nodig gevolgd door een aangetekende ingebrekestelling. 43.961 afnemers elektriciteit en 32.122 afnemers aardgas ontvingen in 2015 minstens één ingebrekestelling van de netbeheerder.

Als de klant daar niet op reageert, moet de distributienetbeheerder binnen zestig dagen na het schriftelijk in gebreke stellen van de klant gratis een budgetmeter plaatsen. Als de netbeheerder geen toegang krijgt tot de woning van de klant om een budgetmeter te plaatsen, kan de netbeheerder de procedure tot het afsluiten van de energie opstarten. In 2015 werden bij de netbeheerders elektriciteit in totaal ook 13.844 afbetalingsplannen opgestart (afbetaling kan via overschrijving of via de budgetmeter, zie verder). In totaal liepen er in 2015 30.408 afbetalingsplannen bij deze netbeheerders. Bij de netbeheerders aardgas werden in 2015 10.650 afbetalingsplannen opgestart en liepen er in totaal 26.131.

Als een budgetmeter geplaatst wordt, kan de afnemer energie verbruiken via een krediet op zijn/haar budgetmeterkaart. Deze kaart kan worden opladen in het OCMW-kantoor of in een klantenkantoor van de netbeheerder. Als het opgeladen bedrag is opgebruikt, treedt het hulpkrediet (200 kWh voor elektriciteit en 1.000 kWh voor aardgas) in werking. Dit laat de klant toe om nog even op vol vermogen te verbruiken en geeft hem/haar de kans intussen de budgetmeterkaart opnieuw op te laden. Het hulpkrediet wordt verrekend aan de sociale maximumprijs. Wanneer het noodkrediet in de budgetmeter elektriciteit helemaal is opgebruikt, kan de klant de stroombegrenzerfunctie inschakelen. Hij/zij kan zo verder elektriciteit verbruiken aan een beperkt vermogen van 10 ampère (A). De stroombegrenzer kan ook worden uitgeschakeld (een 'naakte' budgetmeter). Soms worden budgetmeters meteen met een uitgeschakelde stroombegrenzerfunctie geplaatst, maar het

kan ook dat de stroombegrenzerfunctie na een beslissing van de lokale adviescommissie (LAC) wordt uitgeschakeld als alternatief voor afsluiting. De afnemer kan dan nog steeds stroom verbruiken zolang er geld op de budgetmeterkaart staat, maar kan geen schulden meer opbouwen door het verbruik op 10A. Voor aardgas is deze beperkte levering niet mogelijk. Als het hulpkrediet opgebruikt is, valt de klant zonder aardgas. In de winter kunnen deze klanten bij het OCMW een aanvraag indienen voor een minimumlevering aardgas (vanaf de winter 2016-2017 werd deze periode met twee maanden verlengd, ze loopt nu van 1 november tot en met 31 maart). Het OCMW kan na een sociaal onderzoek per periode van twee weken, al dan niet een bepaald bedrag ter beschikking te stellen van de klant, maar elk OCMW kan zelf beslissen of het deze maatregel toepast. Op dit ogenblik past bijna 30% van de gemeenten de minimale levering aardgas nog niet toe. Het OCMW kan maximaal 70% van de kosten hiervoor terugvorderen van de netbeheerder. De overige 30% kan het OCMW zelf ten laste nemen of terugvorderen van de klant. Het noodkrediet en de stroombegrenzerfunctie zijn niet gratis: een budgetmeterklant kan dus nog meer schulden opbouwen bij de netbeheerder. De netbeheerders kunnen die schulden via de budgetmeter verrekenen (of via gewone overschrijving): bij elke oplading van de budgetmeterkaart, wordt een deel van het opgeladen bedrag dan automatisch besteed aan de afbetaling van de schuld.

In de loop van 2015 kregen 10.010 gezinnen een actieve budgetmeter voor elektriciteit en werden 11.240 budgetmeters uitgeschakeld (7.168 omwille van een verhuys en 4.072 omdat de klant schuldenvrij terug naar de leverancier kon). In totaal waren er op 31 december 2015 40.619 actieve budgetmeters elektriciteit (1,48% van de aansluitingen in Vlaanderen, een aandeel dat de voorbije jaren steeds daalde). Bij 10.744 budgetmeters elektriciteit, dus 26,5% van alle budgetmeters, was de stroombegrenzerfunctie uitgeschakeld. Ook dit aantal naakte budgetmeters daalde de laatste jaren.

In principe plaatsen de netbeheerders bij wanbetaling een budgetmeter (al dan niet met stroombegrenzerfunctie in- of uitgeschakeld). Door plaatsgebrek of om technische redenen wordt soms voor een klassieke stroombegrenzer gekozen. Het elektriciteitsverbruik is dan begrensd tot maximum 10 ampère. Netto kwamen er in 2015 101 van deze klassieke stroombegrenzers bij, zodat er in totaal op 31 december 2015 2.068 stroombegrenzers waren ingeschakeld. Dit aantal nam de voorbije jaren licht toe.

In 2015 kregen 7.397 gezinnen een budgetmeter voor aardgas, bij 7.627 gezinnen werd de budgetmeter aardgas uitgeschakeld. Eind 2015 waren er in totaal 27.760 budgetmeters aardgas. Zoals gezegd, bestaat er voor aardgas geen systeem voor beperkte levering (zoals de stroombegrenzer), maar kan een klant een tussenkomst van het OCMW vragen voor minimale levering. In de winter 2014-2015 kregen 3.457 gezinnen (12,2% van de budgetmeterklanten aardgas) deze tussenkomst. Ook dit aantal gaat de voorbije jaren in stijgende lijn.

In welomlijnde gevallen kan de elektriciteits- en/of aardgastoevoer van een huishoudelijk afnemer worden afgesloten door de distributienetbeheerder. Slechts in

vier gevallen mag dat zonder tussenkomst van een lokale adviescommissie: bij onveiligheid, fraude, leegstand of bij afname van elektriciteit en/of aardgas zonder contract na een verhuizing. In 2015 werden 7.958 toegangspunten elektriciteit en 6.664 voor aardgas afgesloten om een van deze vier redenen.

In andere gevallen mag de elektriciteits- en aardgastoevoer pas worden afgesloten na een positief advies van de LAC. Het gaat dan bijvoorbeeld om gevallen waar de klant de netbeheerder geen toegang geeft om een budgetmeter te plaatsen/ in te schakelen of om de stroombegrenzer uit te schakelen. Ook wanneer het leveringscontract werd opgezegd om een andere reden dan wanbetaling en de klant niet tijdig een nieuwe leverancier heeft gevonden of als de klant weigert een afbetalingsplan te sluiten (of dit niet naleeft) moet de LAC een advies geven. Tijdens de winterperiode mogen klanten zelfs na een positief advies van de LAC niet afgesloten worden.

Voor elektriciteit werden in 2015 1.115 toegangspunten elektriciteit afgesloten na tussenkomst van de LAC (0,86% van alle huishoudelijke klanten in 2015). Dit cijfer is relatief stabiel sinds 2011.

Een toegangspunt kan opnieuw aangesloten worden als het gezin de schuld bij de netbeheerder heeft terugbetaald en terug naar de commerciële markt gaat. Als het gezin nog wel schulden heeft, wordt de heraansluiting meestal gekoppeld aan de plaatsing van een budgetmeter. Dit valt volgens de VREG (2016) regelmatig voor wanneer gezinnen aanvankelijk de plaatsing van een budgetmeter weigerden en daarom afgesloten werden. Als ze alsnog akkoord gaan met de plaatsing van een budgetmeter, worden ze meteen weer aangesloten. In 2015 werden 1.087 toegangspunten opnieuw aangesloten. 83% gebeurde op vraag van een andere bewoner dan deze gekend op het moment van afsluiting. Volgens de VREG (2016) stond de woning dus ofwel leeg op het moment van afsluiting, ofwel is het afgesloten gezin verhuisd. De VREG heeft geen zicht op hoe lang gezinnen in die situatie afgesloten bleven voor ze verhuisden. De gezinnen met een naakte budgetmeter (10.744) die hun budgetmeterkaart niet opladen en dus geen elektriciteit kunnen verbruiken, zijn niet opgenomen in deze cijfers.

Voor aardgas werden in 2015 1.668 toegangspunten afgesloten na advies van de LAC (0,09% van alle huishoudelijke aansluitingen). Dit is een daling ten opzichte van 2014, maar ligt in lijn met de vorige jaren. In de loop van 2015 werden 6.326 toegangspunten heraangesloten, bij 68,6% gebeurde de aanvraag door een nieuwe bewoner. Slechts in 1.986 gevallen werd de oorspronkelijk afgesloten bewoner opnieuw aangesloten, na een regeling met de netbeheerder of een beslissing van de LAC. De VREG (2016) wijst er bovendien op dat een aantal gezinnen met betalingsproblemen voor aardgas beslissen om in de zomer afgesloten te blijven en pas wanneer het kouder wordt de heraansluiting aanvragen. Ook in deze cijfers zijn gezinnen die geen aardgas gebruiken omdat ze geen geld hebben om de budgetmeterkaart op te laden (en van wie het nooddiediet is opgebruikt) niet opgenomen.

Tabel 9. Enkele cijfers in het kader van de wanbetalingsprocedure, Vlaanderen, 2015

Energieleveranciers elektriciteit en aardgas		
Totaal aantal commerciële toegangspunten elektriciteit op 31/12/2015	2.739.937	
Totaal aantal huishoudelijke aansluitingen aardgas op 31/12/2015	1.792.037	
Minstens 1 ingebrekestelling in 2015	242.556	9,1%a
Opgestarte afbetalingsplannen	64.791	2,4%a
Gemiddelde uitstaande schuld opgestarte afbetalingsplannen	€ 677,81	
Gemiddeld maandelijks afbetaalbedrag	€ 123,64	
Gemiddelde looptijd afbetaalplan	6,29 mnd.	
Totaal aantal lopende afbetalingsplannen	83.757	3,2%a
Distributienetbeheerders elektriciteit		
Levering door de netbeheerder		
Aantal ingestroomde afnemers in 2015	33.924	1,2%a
Aantal huishoudelijke elektriciteitsafnemers beleverd door de netbeheerders op 31/12	79.494	2,9%a
Aantal huishoudelijke afnemers dat op 31/12 door de netbeheerder werd beleverd en dat recht heeft op de sociale maximumprijs	12.489	
Budgetmeter		
Aantal in het jaar geplaatste budgetmeters	10.010	
Aantal uitgeschakelde budgetmeters dat in 2015 opnieuw werd ingeschakeld	2.284	
Totaal aantal ingeschakelde budgetmeters op 31/12	40.619	1,5%a
Aantal naakte budgetmeters (als alternatief voor afsluiting)	10.744	
Tien Ampère		
Totaal aantal ingeschakelde (actieve) stroombegrenzers op 31/12	2.068	0,08%a
Afsluiting		
Aantal toegangspunten dat in de loop van 2015 werd afgesloten (excl. uitsluitingen ingevolge verhuis), na advies LAC	1.115	0,04%a
Distributienetbeheerders aardgas		
Levering door de netbeheerder		
Aantal ingestroomde afnemers 2015	24.492	1,4%b
Aantal huishoudelijke gasafnemers beleverd door de netbeheerders op 31/12	58.091	3,2%b
Aantal huishoudelijke afnemers dat op 31/12 door de netbeheerder werd beleverd en dat recht heeft op de sociale maximumprijs	9.447	
Budgetmeter		
Aantal in het jaar geplaatste budgetmeters	6.324	
Aantal uitgeschakelde budgetmeters dat in 2015 opnieuw werd ingeschakeld	1.073	
Totaal aantal geplaatste ingeschakelde budgetmeters op 31/12	27.760	1,5%b
Minimale levering		
Aantal gezinnen dat tussenkomst OCMW kreeg	3.457	
Afsluiting		
Aantal toegangspunten dat in de loop van 2015 werd afgesloten (excl. uitsluitingen ingevolge verhuis), na advies LAC	1.668	0,09%b
Beschermde klanten		
Elektriciteit	203.590	7,6%
Aardgas	124.880	7,2%

Bron: VREG (2016b).

a. percentage berekend op het aantal commerciële toegangspunten elektriciteit op 31/12/2015.

b. percentage berekend op het aantal huishoudelijke aansluitingen aardgas op 31/12/2015.

7. Conclusie

In dit hoofdstuk boden we een kwantitatief overzicht van energiearmoede. Bijna 15% van de Belgen geeft teveel uit aan energie in verhouding tot het inkomen na aftrek van de woonkosten. 4% geeft potentieel te weinig uit in vergelijking met wat een standaardgezin uitgeeft en leeft dus in verborgen energiearmoede.

De belangrijkste oorzaken van energiearmoede zijn een ontoereikend inkomen, hoge energiefacturen en gebrekkige woonomstandigheden. In België leeft meer dan een op de zeven personen in een gezin met een inkomen onder de armoedegrens. Vooral huurders houden na aftrek van de uitgaven voor wonen nog weinig over voor andere uitgaven, zoals energie. Mensen in armoede wonen bovendien vaker in een woning van slechte kwaliteit. Ons woningpatrimonium is sterk verouderd en een aanzienlijk aantal woningen is onvoldoende geïsoleerd. 37% van de Vlaamse woningen is van ontoereikende kwaliteit en meer dan een derde daarvan vergt structurele aanpassingswerken, waarvan de kosten hoog oplopen. Mensen in armoede missen veelal de financiële capaciteit om dergelijke werken uit te voeren (of kunnen, als huurder, geen aanpassingen doen). Het energieverbruik loopt dan al snel op.

De kostprijs van elektriciteit en aardgas nam in België op negen jaar tijd toe met respectievelijk 44% en 13% en zal wellicht in de toekomst nog verder stijgen. Bijna 19% van de mensen in armoede rapporteerde dat ze wegens financiële problemen minstens een keer de rekeningen van de nutsvoorzieningen niet konden betalen. In de dossiers van budget- en schuldhelpverlening komen schulden voor nutsvoorzieningen dan ook het vaakst voor.

In Vlaanderen moeten de energieleveranciers bij wanbetaling door de klant een specifieke procedure volgen, die een aantal drempels tot afsluiting inbouwt, bijvoorbeeld afbetaalplannen, budgetmeters, bemiddeling via de lokale adviescommissie, ... Het aantal afbetalingsplannen bij de leveranciers daalde, net als het aantal klanten dat na wanbetaling bij de netbeheerder terecht kwam. Ook het aantal budgetmeters voor elektriciteit en aardgas daalde. Hoewel de meeste indicatoren dus de goede richting uit gaan, vonden toch 1.115 afsluitingen van elektriciteit en 1.668 afsluitingen van aardgas plaats. Hoewel het om een daling gaat tegenover 2014, blijven deze cijfers de voorbije jaren relatief stabiel. Opvallend is dat een groot aantal afgesloten punten heraangesloten wordt door een nieuwe bewoner. Dat betekent wellicht dat gezinnen die afgesloten worden van energie verhuizen. Helaas is er weinig zicht op deze problematiek. We verwijzen de lezer, die geïnteresseerd is in een kwantitatieve schets van het gelijkaardige probleem van 'waterarmoede', naar hoofdstuk 5.

Noten

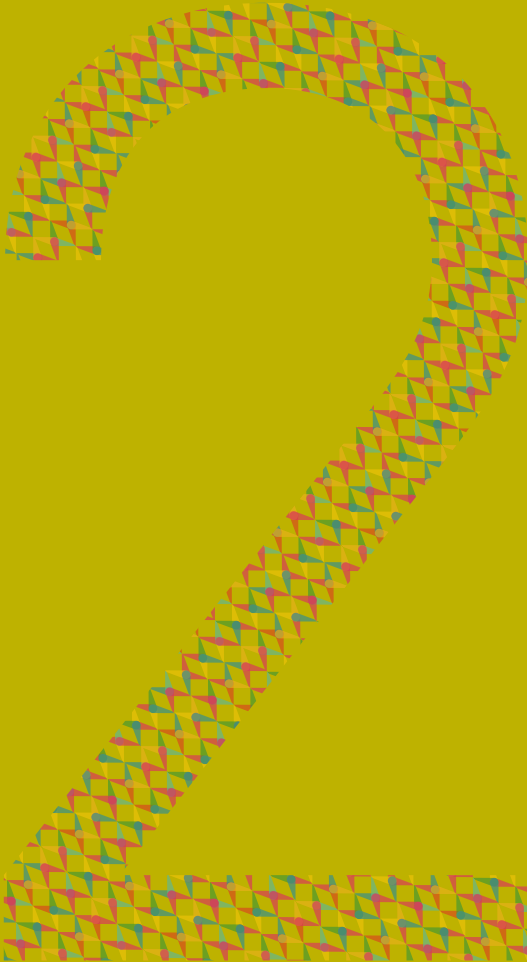
- 1 Collectieve huishoudens zoals kloostergemeenschappen of studentenhomes zijn niet vertegenwoordigd, net als personen die verblijven in instellingen (zieken, ouderen, mensen met een handicap) of daklozen.↵
- 2 Meerdere gezinsleden kunnen kosten delen. De inkomens in de EU-SILC worden daarom omgezet naar een 'equivalent' inkomen om rekening te houden met verschillen in gezinsgrootte volgens de gemodificeerde OESO-equivalentieschaal. Iedere eerste volwassene in het gezin krijgt een gewicht van 1, iedere bijkomende volwassene krijgt een gewicht van 0,5. Kinderen jonger dan 14 jaar krijgen een gewicht van 0,3.
- 3 Tussen september 2012 en december 2013 werden 10.000 gezinnen mondeling bevestigd over de woonsituatie, de woonuitgaven, de subjectieve beleving van de woningkwaliteit, de woonwensen en tevredenheid. Ook vond een objectieve en systematische screening plaats van de woningkenmerken en woningkwaliteit van 5.000 woningen. Langdurig leegstaande woningen, tweede verblijven, studentenkamers en woningen bewoond door personen zonder legaal verblijfsstatuut zijn niet in het onderzoek opgenomen.
- 4 De normen voor het resterend inkomen zijn gebaseerd op de budgetstandaarden van Storms & Van den Bosch (2009). Per gezinstype werden minimumbudgetten opgesteld, gebaseerd op reële uitgavenpatronen van lage inkomensgezinnen, input van experts en focusgroepen met lage inkomensgezinnen. Het budget voor huisvesting werd hieruit weggelaten. Wonen wordt als onbetaalbaar gezien wanneer het resterend inkomen onder de norm voor het betreffende gezinstype valt (Heylen, 2015).
- 5 Bijvoorbeeld: vermijden dat elektrische toestellen (klasse I) in vochtige ruimtes verkeerd opgesteld worden.
- 6 Verwarmingstoestellen met een verbrandingsproces: kachel, open haard, cassette, verrijdbaar toestel op petroleum, butaan/propan of pellet.
- 7 In de databank zijn meer dan 600.000 certificaten opgenomen, maar deze is niet helemaal representatief voor het Vlaamse woningenpark (oudere woningen en appartementen zijn oververtegenwoordigd).
- 8 Door eigenaars die hun woning kochten of bouwden voor 2002 en die gedurende de laatste tien jaar werken hebben uitgevoerd.
- 9 Zowel volgens de CREG als de FOD Economie is het moeilijk om een exact cijfer te geven wegens dubbeltellingen door verhuis, veranderingen van energieleverancier of het feit dat er meerdere meters kunnen voorkomen op één adres. De cijfers zijn dan ook slechts een indicatie.
- 10 Sinds 2012 wordt deze enquête tweejaarlijks georganiseerd. Elke maand houden ongeveer 500 huishoudens hun uitgaven bij, in 2014 werden zo 6.135 huishoudens in België opgevolgd.

- 11 Inkomenskwartielen delen de inkomens in gelijke delen van 25%: de 25% laagste inkomens (kwartiel 1 in Vlaanderen) hadden in 2014 een inkomen lager dan € 21.761, huishoudens in kwartiel 2 hadden een inkomen tussen € 21.761 en € 34.050, huishoudens in kwartiel 3 hadden een inkomen tussen € 34.050 en € 50.733. De 25% rijkste huishoudens (kwartiel 4) hadden een inkomen hoger dan € 50.733.
- 12 De vraag is met welke coëfficiënten er moet gewerkt worden. De OESO-schaal is hier niet voor ontwikkeld. Het is onzeker of de schaalvoordelen voor energie dezelfde zijn als voor de andere uitgaven. Hills (2012) heeft in de LIHC ratio een herrekening toegepast op basis van eigen coëfficiënten, maar die zijn niet zomaar over te nemen in Vlaanderen of België.
- 13 In principe moeten we hier nog eventuele woontoelagen van aftrekken. Deze zijn echter al verrekend in het gezinsinkomen als extra financiële steun. Om dubbeltellingen te vermijden, trekken we ze niet af van de woonkost.
- 14 Voor de 328 gezinnen die geen onderscheid kunnen maken tussen huur en uitgaven voor energie (inbegrepen in de huurprijs) hebben we de geschatte energie-uitgaven afgetrokken van de opgegeven huur. Deze schatting is gebaseerd op de formule $0,5 * \text{mediaan per aantal personen} + 0,5 * \text{mediaan per aantal vertrekkers}$.
- 15 Voor elke gezinsgrootte berekenen we het mediaan waterverbruik. We kennen aan een gezin van bijvoorbeeld drie personen de mediaan toe van alle gezinnen bestaande uit drie personen.
- 16 Als we voor een bepaald gezin de uitgaven voor energie niet kennen, trachten we die uitgaven te benaderen met een formule. Bijvoorbeeld: voor een gezin met vier personen, wonend in een huis met vijf vertrekkers, wordt dat: $0,5 * \text{de mediaan van alle gezinnen met vier personen} + 0,5 * \text{de mediaan van alle gezinnen wonend in een huis met vijf vertrekkers}$.
- 17 De referentiecategorie wordt op dezelfde manier berekend als in voetnoot 14.
- 18 Dit kan ook spelen als er gevraagd wordt naar het inkomen. Men kan bijvoorbeeld een hoger inkomen opgeven dan men in werkelijkheid heeft, waardoor het gezin evenmin in gemeten energiearmoede verschijnt. De afwijking zal hier allicht kleiner zijn dan bij een directe vraag over het financieel aankunnen van de energiebehoeften.
- 19 Het betreft hier het armoederisico op huishoudniveau, in tegenstelling tot tabel 1 waar het armoederisico op individueel niveau werd weergegeven.

Referenties

- ADSEI (2016). *Huishoudbudgetonderzoek 2012-2014*, via http://statbel.fgov.be/nl/modules/publications/statistiques/arbeidsmarkt_levensomstandigheden/huishoudbudgetonderzoek_2014.jsp.
- Bonnard, S., Bruynoghe, C., Deprez, M., & Kestemont, B. (2015). *Energieprijzen en energiearmoede*, Brussel: FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie.
- Clymans, M., Dries, E., Meurkens, D., Van der Wilt, A. (2011). *Al ijsberend de winter door... Of warmlopen door sociale energiematregelen? Evaluatie van de Sociale Openbaredienstverplichtingen Energie*, Mechelen: Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie.
- Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) (2016a). *Studie betreffende de componenten van de elektriciteits- en aardgasprijzen, maart 2016*, Brussel: CREG.
- Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) (2016b). *Boordtabel evolutie van de prijzen/vangnet, 09/2016*, via <http://www.creg.be/nl/evolprix.html>.
- Ceulemans, W. & Verbeeck, G. (2015). *Grote Woononderzoek 2013. Deel 6. Energie*, Leuven: Steunpunt Wonen.
- Delbeke, B., & Meyer, S. (2015). *Barometer Energiearmoede (2009-2013), november 2015*, Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Delbeke, B., Meyer, S. (2016). *Barometer Energiearmoede (2009-2014), december 2016*, Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Delbeke, B., & Verbeeck, G. (2014). *Energiearmoede in België : voorstel voor een barometer en principes voor preventieve maatregelen*, In D. Dierckx, J. Coene & P. Raeymaeckers (red.), *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2014*, Leuven/Den Haag: Acco, 267-285.
- De schutter, J., & Storms, B. (2016). *Hoeveel kost energie minimaal? De ontwikkeling van een normatief energiebudget, Vlas-studies 31*, Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt.
- Devalière, I., Briant, P., & Arnault, S. (2011). *La précarité énergétique: avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer?*, INSEE Première, n°1351, Mai 2011.
- Heylen, K. (2015). *Grote Woononderzoek 2013. Deel 2. Deelmarkten, woonkosten en betaalbaarheid*, Leuven: Steunpunt Wonen.
- Hills, J. (2012). *Getting the measure of fuel poverty, final report on the fuel poverty review, 2012 CASE-report, 72*, London, UK: Centre for Analysis of Social Exclusion & London School of Economics and Political Science.

- Huybrechts, F., Meyer, S., & Vranken, J. (2011). *Energiearmoede in België, finaal rapport december 2011*, Brussel/Antwerpen: CEESE (ULB) & OASes (Universiteit Antwerpen).
- Storms, B., & Van den Bosch, K. (2009). *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*, Acco: Leuven/Den Haag.
- Vanderstraeten L., & Ryckewaert M. (2015). *Grote Woononderzoek 2013. Deel 3. Technische woningkwaliteit*, Leuven: Steunpunt Wonen.
- Verbeeck, G., & Ceulemans, W. (2015). *Samenvattend rapport analyse van de EPC databank. Resultaten tot en met 2012*, Leuven: Steunpunt Wonen.
- Vlaams Centrum Schuldenlast (VCS) (2014). *Onderzoeksrapport. Cijfer- en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budget- en/of schuldhulpverlening anno 2013, mei 2014*, via <http://www.vlaamscentrumschuldenlast.be/uploads/documentenbank/b227393c718f1c435dc541b5388e584c.pdf>.
- Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) (2016a). *Evolutie van de energieprijzen van gezinnen en bedrijven*, via <http://www.vreg.be/nl/evolutie-van-de-energieprijzen-van-gezinnen-en-bedrijven#sect2>.
- Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) (2016b). *Sociale statistieken 2015*, Brussel: Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt.
- Winters, S. Ceulemans, W., Heylen, K., Pannecoucke, I., Vanderstraeten, L., Van den Broeck, K., De Decker, P., Ryckewaert, M., & Verbeeck, G. (2015). *Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld*, Leuven: Steunpunt Wonen.



Het energiearmoedebeleid in Vlaanderen in vogelvlucht

Jill Coene, Bart Delbeke, Tuur Ghys, Stijn Oosterlynck & Peter Raeymaeckers

1. Inleiding

In de inleiding van dit Jaarboek hebben we energiearmoede conceptueel uitgeklaard. In dit hoofdstuk willen we de grote lijnen van het energiearmoedebeleid in Vlaanderen schetsen. Een voorafgaande opmerking die we daarbij voor ogen dienen te houden, is dat het recht op energie niet als zodanig in de grondwet is opgenomen. Hoewel het indirect wel uit diverse verdragen kan worden afgeleid (zie hoofdstuk 7) is dat volgens ons een belangrijke lacune.

Volgens Thomson, Snell, & Liddell (2016, p.6) wordt energiearmoede best vanuit het Europese niveau aangepakt:

Given that many of the drivers and exacerbators of fuel poverty transcend national boundaries, or are strongly influenced by global pressures, affecting change at the EU-level may enable the development of comprehensive alleviation policies, focused on transnational structural issues. For instance, energy affordability at the national level is influenced, to varying degrees, by volatile global oil prices, EU-mandated climate change levies and obligations, and European-wide energy market liberalization.

Zoals we in de inleiding van dit boek aantoonen, is een Europees beleidsplan rond energiearmoede echter nog niet voor morgen. Dat neemt niet weg dat nationale overheden ook zelf maatregelen kunnen treffen. De belangrijkste hefboomen zijn het ingrijpen op de energieprijzen, het verbeteren van de energie-efficiëntie van woningen en het verhogen van de gezinsinkomens (Hills, 2012). In dit hoofdstuk leggen we het energiearmoedebeleid in Vlaanderen onder de loep. Welke maatregelen werden recent getroffen en welke voorstellen liggen op tafel? We presenteren een korte evaluatie van het energiearmoedebeleid, hoofdzakelijk gebaseerd op adviezen van belangenorganisaties over de conceptnota energiearmoedeprogramma. We ronden af met enkele inspirerende praktijken op het lokale niveau. Heel wat lokale spelers, zoals lokale besturen, middenveldorganisaties en bedrijven, leveren namelijk inspanningen om energiearmoede te verlichten.

2. Een situatieschets

Het energiebeleid is een gedeelde verantwoordelijkheid van de federale overheid en de gewesten. De federale overheid, meer bepaald de minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling, is onder meer bevoegd voor de transmissienettarieven en de sociale maximumprijs. De transmissiekost is de vergoeding voor het

vervoer van elektriciteit over het transmissienet, dat beheerd wordt door Elia. De sociale maximumprijs of het sociaal tarief wordt toegekend aan een welomlijnde doelgroep (zie verder). De regionale bevoegdheden omvatten onder andere de distributietarieven en rationeel energieverbruik. De distributietarieven vergoeden het vervoer van energie tot aan de woning en de geleverde diensten. In Vlaanderen is de minister van Begroting, Financiën en Energie bevoegd. De doelstelling van het Vlaamse energiebeleid is, volgens de beleidsnota energie 2014-2019, het “voeren van een duurzaam energiebeleid waarbij de economische, sociale en ecologische belangen van energie optimaal samen sporen” (Vlaamse Regering, 2014, p.27). De decretale basis van het Vlaamse energiebeleid wordt geregeld in het Energiedecreet.¹ De uitvoeringsbepalingen zijn opgenomen in het Energiebesluit.² Het Vlaams Energieagentschap (VEA) is onder andere belast met de beleidsvoorbereiding en -evaluatie.

Sinds 2003 is de elektriciteits- en aardgasmarkt geliberaliseerd om te voldoen aan Europese richtlijnen. Sindsdien kunnen consumenten vrij hun energieleverancier kiezen: ze zijn niet langer verplicht hun energie aan te kopen bij de gemeentelijke intercommunales (die historisch samenwerkten met Electrabel). Producenten en importeurs zorgen voor de energievoorraad. De leveranciers vormen de commerciële tussenschakel met de klant. Zij mogen de prijs van het onderdeel ‘energie’ op de factuur zelf bepalen en concurreren met elkaar. De transportnetbeheerders zorgen voor het vervoer van energie (bijvoorbeeld via hoogspanning), de distributienetbeheerders zorgen voor distributie tot bij de klant (bijvoorbeeld via het laagspanningsnetwerk). De VREG, de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt, moet onder meer controleren of de leveranciers en netbeheerders de energiewetgeving naleven en klachten behandelen. Ook de federale CREG, de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas, houdt toezicht en controle op de toepassing van wetten en reglementen. De liberalisering van de energiesector bracht heel wat uitdagingen met zich mee. Zo is het voor veel klanten moeilijk om hun weg te vinden in de veelheid van contracten en voorwaarden (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2015). In hoofdstuk 7 wordt verder ingegaan op deze pijnpunten.

Het ‘sociaal energiebeleid’ bestaat uit maatregelen gericht op het voorkomen of verlichten van energiearmoede. Deze maatregelen zijn verschillend in de gewesten. In heel België hebben ‘beschermde afnemers’ recht op een sociale maximumprijs voor aardgas en elektriciteit en komt het Sociaal Verwarmingsfonds voor bepaalde groepen tussen in de kost van huisbrandolie en andere brandstoffen. Een van de maatregelen in Vlaanderen zijn de premies van de netbeheerders voor maatregelen in het kader van Rationeel EnergieGebruik (REG). Beschermde afnemers hebben recht op hogere of bijkomende premies. Andere maatregelen zijn bijvoorbeeld sociale dakisolatieprojecten, gratis energiescans en een (voor bepaalde doelgroepen) renteloze lening voor energiebesparende ingrepen in de woning. Bovendien moeten de energieleveranciers in het kader van de ‘sociale openbare dienstverplichtingen’ duidelijke richtlijnen volgen in geval van wanbetaling door de klant. De bijlage achteraan dit Jaarboek biedt een overzicht van de belangrijkste maatregelen met betrekking tot elektriciteit en aardgas die in Vlaanderen van kracht zijn.

Zoals opgemerkt in de inleiding van dit Jaarboek, is energiearmoede grotendeels een aspect van een bredere armoedeproblematiek, dus spelen ook andere beleidsdomeinen een rol bij de bestrijding ervan. Voornamelijk het woonbeleid is belangrijk. Het Renovatiepact (zie verder), normen voor duurzaam wonen en bouwen, de private huurwetgeving, de sociale woningbouw,... hebben allen een impact op het aanbod aan kwalitatieve en betaalbare woningen. Het aantal sociale woningen is echter al jaren te beperkt om het grote aantal potentiële rechthebbenden op te vangen, met aanzwellende wachtlijsten tot gevolg. Sociale woningen die voldoen aan de laatste energienormen zijn energiezuinig en verlagen de energiefactuur. Een voldoende groot aanbod kan voorkomen dat mensen in armoede hun toevlucht moeten nemen tot de laagste segmenten van de private huurmarkt, waar woningen van erbarmelijke kwaliteit te vinden zijn die het risico op energiearmoede verhogen. Ook maatregelen in het kader van het Vlaams Klimaatbeleidsplan en groene energie en maatregelen in het kader van duurzame mobiliteit kunnen een invloed uitoefenen op de energiebehoeften van bedrijven en gezinnen. Voorts zijn de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid relevant. Zo verhoogt het beschikbaar inkomen als uitkeringen worden opgetrokken of als mensen sneller aan een job geraken. Het inkomen is, zoals in de inleiding werd aangetoond, een belangrijke verklarende factor voor energiearmoede. In de sociale economie kunnen jobs worden gecreëerd in de vorm van 'energieconsulenten', die gezinnen adviseren inzake energiegebruik (zie bijlage achteraan dit boek). In de bouw en- renovatiesector schuilt een groot potentieel om jobs in de sociale economie te creëren. In het beleidsdomein onderwijs kan bijvoorbeeld worden ingezet op basisvaardigheden inzake rationeel energieverbruik.

Energiearmoede is grotendeels een aspect van een bredere armoedeproblematiek, dus spelen verschillende beleidsdomeinen een rol bij de bestrijding ervan

3. De conceptnota energiearmoede

Een belangrijke stap in de strijd tegen energiearmoede was de goedkeuring door de Vlaamse Regering (2015) van de conceptnota over het Renovatiepact op 17 juli 2015. Het doel van deze conceptnota is "het gezamenlijk uitwerken en gezamenlijk uitvoeren van een coherent actieplan dat leidt tot een sterke verhoging van de renovatiegraad van ons Vlaams woningpatrimonium en de energieprestatie ervan optimaliseert" (p.3). De ministers bevoegd voor het energiebeleid, het woonbeleid, het leefmilieu, het waterbeleid en ruimtelijke ordening moeten dit pact verder concretiseren. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar de private huurmarkt, specifiek huurders met een risicovolle sociale status (lage inkomens, ouderen, eenoudergezinnen,...) en de sociale huisvesting, maar ook naar verenigingen van mede-eigenaars en woningeigenaars die nood hebben aan ontzorging. De conceptnota voor het Renovatiepact gaf bovendien ook de opdracht om een actieplan voor energiearmoede voor te bereiden.

Op 4 maart 2016 werd die 'conceptnota energiearmoedeprogramma' door de Vlaamse Regering goedgekeurd (Vlaamse Regering, 2016a). Volgens deze nota zijn

de bestaande maatregelen tegen energiearmoede voornamelijk curatief en bieden ze geen structurele oplossing. Om kwetsbare groepen ook op lange termijn minder afhankelijk te maken van hoge energiekosten wil de Vlaamse overheid inzetten op het energiezuiniger maken van hun woningen. Doel is om “energiearmoede aan de bron aan te pakken door prioritair in te zetten op energiebesparende maatregelen” (p.2). De conceptnota bevat daartoe 34 concrete acties. Een deel daarvan zijn gericht op het optimaliseren van de sociale openbaredienstverplichtingen. Zo is er het voornemen om ‘een goede praktijk voor betaalplannen’ op te leggen aan de leveranciers van elektriciteit en aardgas, wil men nagaan in hoeverre het inschakelen van incassobureaus voor het invorderen van schulden kan worden gereguleerd, moet er een garantie komen op de ononderbroken beschikbaarheid van de 10 ampèrefunctie in de budgetmeter en moet er een verbod komen op de plaatsing van autonome stroombegrenzers. Dergelijke acties zijn eerder gericht op een curatieve aanpak van energiearmoede.

Andere zijn gericht op meer energie-efficiëntie en hebben een eerder preventief karakter. Zo zullen projecten voor spouwmuurisolatie en hoogrendementsglas voor kwetsbare doelgroepen worden opgezet en zal wijkrenovatie worden bevorderd. Daarbij wordt gefocust op de ondersteuning van projecten voor wijkrenovatie voor kwetsbare gezinnen met extra begeleiding en ontzorging door dienstverleners die bij voorkeur actief zijn binnen de sociale economie. Een ander voorbeeld van een structurele maatregel in het programma is de oprichting van een rollend fonds voor renovatiesubsidies:

Het uitwerken van systemen van subsidieretentie kan tegemoet komen aan de vraag naar een stabiel systeem van financiële ondersteuning van uitgebreide renovatiewerken zonder dat er een inbreng van de bewoner wordt gevraagd. [...] De maatregel komt neer op het rollend inzetten van overheids- of privégeld via een fonds voor renovatie. Op die manier kan een eenmalige investering/renovatiebudget meerdere generaties dienen aanzien de middelen op termijn steeds terugkeren naar het fonds (Vlaamse Regering, 2016a, p.8).

Het gaat om een conceptnota met mogelijke acties die nog verder geconcretiseerd moeten worden. Jaarlijks moet er aan de Vlaamse Regering gerapporteerd worden over de voortgang van de uitwerking van de acties. In de volgende paragraaf bekijken we enkele andere recente beleidsmaatregelen in het energiebeleid met impact op energiearmoede.

4. Recente beleidsmaatregelen

Terwijl er maatregelen worden afgekondigd om energiearmoede aan te pakken, druisen andere maatregelen tegen dit voornemen in. Zo verhoogde een aantal ingrepen de elektriciteitsfactuur aanzienlijk.

Zo is, door een beslissing van de federale overheid, sinds september 2015 de btw op elektriciteit verhoogd van 6% naar 21%. Het 6%-tarief is voorbehouden voor

basisproducten en diensten met een sociaal karakter (zoals de meeste voedingsmiddelen, farmaceutische producten, personenvervoer). Deze beslissing doet de regeringsmaatregel om de btw op elektriciteit te verlagen van 21% naar 6% uit april 2014 teniet.

Op 1 januari 2015 voerde de Vlaamse overheid een 'heffing op de afnamepunten van elektriciteit' in. De opbrengst daarvan gaat naar het Energiefonds. In de praktijk wordt deze aangewend voor de financiering van de VREG, van projecten inzake groene warmte en voor de afbouw van de schulden veroorzaakt door groenestroomcertificaten uit het verleden. Het betrof een kleine, vaste, maandelijkse heffing (op jaarbasis ging het om een paar euro). Vanaf 1 maart 2016 werd deze bijdrage aanzienlijk verhoogd, een maatregel die beter bekend staat als 'Turteltaks'. Het tarief is afhankelijk van de verbruiksschijf van het jaarlijks elektriciteitsverbruik. Voor een gezin met een gemiddeld elektriciteitsverbruik van 3.500 kWh (= 3,5 MWh) bedraagt de heffing 100 euro. Op 15 juli 2016 besliste de Vlaamse Regering om de heffing te verlagen voor wie tussen 20 en 50 MWh verbruikt. Vanaf 1 januari 2017 zou die categorie € 290 moeten betalen (in plaats van € 770) (deze beslissing moest op het moment van het samenstellen van deze publicatie nog officieel worden bekrachtigd). Wie meer dan 50 MWh verbruikt, moet minstens € 1.300 betalen. Voor beschermde afnemers, klanten met een actieve budgetmeter of klanten met een stroombegrenzer geldt een verlaagd tarief van 25 euro op jaarbasis, ongeacht hun verbruik.

De Vlaamse Regering schafte in januari 2016 de maatregel '100 kWh gratis elektriciteit' af. Tot en met 2015 had elk gezin jaarlijks recht op een gratis hoeveelheid elektriciteit van 100 kWh, verhoogd met 100 kWh per gezinslid. Het argument voor de afschaffing was dat deze maatregel de meest kwetsbare mensen moeilijk bereikte en de beoogde sociale en ecologische doelstellingen niet behaalde (Vlaamse Regering, 2016a).

Ook de distributienettarieven voor elektriciteit werden in 2016 verhoogd omdat de netbeheerders in 2010-2014 meer kosten en minder opbrengsten hadden dan voorzien. Deze financiële schuld zou over een periode van vijf jaar worden aangezuiverd. Voor een doorsnee gezin zal de elektriciteitsfactuur daardoor naar schatting met € 35 stijgen. De distributienettarieven voor aardgas daalden voor een doorsnee gezin met gemiddeld € 17.³ Ook in 2015 was er al een verhoging van de distributienettarieven (zowel voor elektriciteit als voor gas) omdat de netbeheerders vanaf dan onderworpen zijn aan vennootschapsbelasting en dit doorrekenen aan de klant.

5. Een evaluatie van het energiearmoedebeleid

In deze paragraaf evalueren we in grote lijnen het energiearmoedebeleid, hoofdzakelijk gebaseerd op de adviezen van belangenorganisaties over de conceptnota energiearmoedeprogramma.⁴ Die conceptnota bevat een heel aantal positieve punten. Zo ondersteunt de SERV (2016) de preventieve aanpak omdat financieel kwetsbare groepen veel baat hebben bij investeringen die hun energiekosten pre-

Financieel kwetsbare groepen hebben baat bij investeringen die hun energiekosten preventief en structureel verlagen

ventief en structureel verlagen. Het systeem van opbrengstgarantie (terugbetaling van investering via gerealiseerde energiewinst), de oprichting van een rollend fonds voor renovatiesubsidies en het bevorderen van wijkrenovaties zijn op dit vlak stappen in de juiste richting (Vlaamse Woonraad, 2016). Tegelijk zet het energiearmoedeprogramma in op versterking van de curatieve maatregelen. Inmiddels werd bijvoorbeeld de periode voor de minimale levering van aardgas tijdens de winterperiode verlengd. OCMW's en doelgroep zullen bovendien worden gesensibiliseerd om die minimale levering ook toe te passen. Samenlevingsopbouw (2016) vindt het alvast positief dat facturen eenvormiger en verstaanbaar zullen worden, dat de garantie op 10 ampère elektriciteit wordt opgenomen in de regelgeving, dat stroombegrenzers verboden worden en dat de goede praktijk inzake betaalplannen (zie VREG, 2014) wordt opgelegd aan de leveranciers.

Het is echter niet eenvoudig om de strijd met energiearmoede aan te binden omdat er heel wat trade-offs bestaan. Een belangrijke kwestie is het klimaatvraagstuk. Als de energieconsumptie van gezinnen verhoogt, stijgt de CO₂-uitstoot, waardoor landen hun klimaatdoelstellingen niet halen. Tegelijk is het wereldwijde streven om de CO₂-emissies te verlagen in strijd met de vraag naar meer

energie in ontwikkelingslanden, waar grote delen van de bevolking nog geen toegang hebben tot energie (Day, Walker, & Simcock, 2016). Hills (2012) waarschuwt alvast voor progressieve tarieven, waarbij de energieprijz stijgt bij een hoger verbruik. Hoewel deze een goede keuze zijn in het licht van ecologie ('de vervuiler betaalt'), dreigen ze de energiearmoede juist te verergeren omdat gezinnen met een hoger verbruik, bijvoorbeeld werklozen of zieken, ook meer moeten betalen (hoofdstuk 7 gaat verder in op tarifiering). In het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2014 stipten we deze thematiek al aan. Delbeke en Verbeek (2014) stelden toen dat het belangrijk is om bij het opzetten van energiebeleidsacties rekening te houden met zowel de impact op CO₂-reductie als energiearmoede en dat best wordt geopteerd voor die acties die beide problemen tegelijk aanpakken:

Beleidsacties gericht op CO₂-emissiereductie, zoals CO₂-taksen, verhogen [...] het risico op energiearmoede, terwijl financiële steunmaatregelen voor energiearmen, zoals energieprijzsubsidies of het ondersteunen van energiefacturen, een tijdelijke en niet-structurele positieve impact hebben op energiearmoede, maar tegelijk geen bijdrage leveren aan de CO₂-emissiereductie" (Delbeke & Verbeek, 2014, p.279).

Maatregelen die inzetten op verbeterde energie-efficiëntie, gericht op gezinnen met een laag inkomen en hoge energie-uitgaven leveren volgens Hills (2012) een win-win op en blijken bovendien het kostenefficiëntst. Omdat dergelijke strategie pas resultaten oplevert op de lange termijn - het vergt tijd om de huizenvoorraad op te waarderen - kan overwogen worden om tijdelijk in te zetten op inkomenssteun voor de energiefactuur voor de kwetsbaarste groepen. De concept-nota energiearmoedeprogramma zet duidelijk in op acties die beide doelstellingen

(energiearmoede verminderen en CO₂-emissiereductie) combineren. Er wordt immers gestreefd naar een verbeterde energie-efficiëntie van woningen van mensen met een laag inkomen. Een mogelijke valkuil is dat verhoogde energie-efficiëntie gepaard kan gaan met een 'rebound-effect', waarbij een deel van de potentiële besparing verloren gaat door comfortverhoging. Zo kan een gezin bijvoorbeeld een hogere verwarmingstemperatuur instellen nadat isolatie werd geplaatst.

Een grote belemmering bij het beleid tegen energiearmoede is dat heel wat subsidies en tegemoetkomingen niet opgenomen worden of opgenomen worden door doelgroepen die ze minder nodig hebben (zie bijvoorbeeld Ceulemans & Verbeek, 2015). Premies voor hernieuwbare energie bijvoorbeeld, hebben voor mensen in energiearmoede minder effect, want deze komen vooral ten goede aan hogere inkomensklassen. Bovendien is vaak eerst grondige renovatie vereist. Het blijft voor mensen met een laag inkomen moeilijk om investeringen voor te financieren. Het gekende mattheuseffect speelt dus ook hier een rol. De bestaande maatregelen voor kwetsbare groepen zijn volgens de SERV (2016) beperkt en kennen een beperkt bereik:

De federale sociale tarieven bijvoorbeeld worden door ongeveer 10% van de Vlaamse rechthebbenden niet opgenomen. Van de Vlaamse REG-premies gaat naar schatting nu slechts 2 à 3% naar beschermde afnemers, terwijl zij ongeveer 10% van de afnemers uitmaken en gemiddeld de slechtste woningen hebben. Ook bij de specifieke REG-maatregelen voor private huurders is de uptake beperkt. Via het Vlaamse sociale energiebeleid gaat er in totaal nog geen 20 miljoen euro naar energiebesparing bij kwetsbare gezinnen, de investeringen in sociale woningen niet meegeteld (SERV, 2016, p.6, zie bijlage achteraan het Jaarboek voor meer info over de genoemde maatregelen).

Volgens de SERV (2016) kent de energiescan (zie bijlage) het hoogste bereik (ongeveer 25.000 scans per jaar), terwijl er afhankelijk van de definitie meer dan 660.000 mensen in energiearmoede leven. Bovendien leiden deze scans meestal tot kleine ingrepen (zoals het plaatsen van spaarlampen), terwijl investeringen in de gebouwschil zelden worden doorgevoerd. De sociale dakisolatieprojecten mikken wel sterk op dergelijke investeringen, maar het gaat om nog geen 700 dossiers per jaar (SERV, 2016).

Volgens de SERV (2016) en Samenlevingsopbouw (2016) is een van de belemmeringen dat de verschillende maatregelen andere doelgroepafbakeningen hanteren. Voor de ene maatregel wordt gekeken naar het inkomen, terwijl men voor andere maatregelen het statuut van beschermde klant moet hebben. Een harmonisering zou die complexiteit verminderen en drempelverlagend werken voor de doelgroep van energiearmen. Een betere uptake kan volgens de SERV (2016) ook behaald worden door meer in te zetten op een wervende aanpak die doelgroepen aanspreekt en laagdrempelig is. Ook innovatieve aanpakken en experimenten, een eenvoudige aanpak zonder complexiteit en administratieve rompslomp, een zo groot mogelijke integratie van diverse steunregelingen, automatische toekenning van voordelen en een snelle overdracht van de tegemoetkomingen (bijvoorbeeld door premies vooraf uit te betalen in plaats van na de uitvoering van de investering) zijn volgens de

SERV te overwegen. Dit laatste punt hangt samen met het probleem van prefinanciering: investeringen moeten eerst gefinancierd worden, vooraleer men voordeel kan doen met premies, belastingaftrek en lagere energiefacturen. De SERV (2016) pleit er daarom voor om een prefinancieringsinstrument uit te bouwen en sommige premies te verhogen. Samenlevingsopbouw (2016) vindt alvast dat er meer ambitie moet worden getoond door voldoende budget vrij te maken om een ruimer aantal projecten dakisolatie, spouwmuurisolatie en hoogrendementsglas te kunnen uitvoeren. Bovendien zouden middelen voor energiebesparende maatregelen prioritair moeten worden ingezet op het bestrijden van energiearmoede met duidelijke inkomensgrenzen voor premies (waarbij best wordt ingezet op basisinvesteringen in dakisolatie, isolerende beglazing en een energiezuinige verwarmingsketel) (Samenlevingsopbouw, 2014a).

Ook de Vlaamse Woonraad (2016) wil de REG-subsidies voorbehouden voor wie ze echt nodig heeft. Toch vraagt de organisatie zich af hoe de vooropgestelde acties structureel zullen bijdragen aan energierenovatie van de 300.000 woningen van zwakke huishoudens (Vlaamse Woonraad, 2016). Er moet een debat worden gevoerd over het recht op wonen en de toegang tot energie. Wonen zonder toegang tot voldoende energie kan volgens de Woonraad worden beschouwd als een schending van het basisrecht op wonen. Minimumgaranties verzekeren dat ieder huishouden tegen een betaalbare prijs over een redelijke basishoeveelheid water en energie kan beschikken om menswaardig te kunnen wonen en leven.

Er rees een storm van protest over de impact van de verhoogde energieprijzen voor lage inkomens door de hierboven beschreven recente beleidswijzigingen. Volgens de Vlaamse Woonraad (2016, p.8):

[zijn] de toenemende energieprijzen [...] in het bijzonder voelbaar en belastend voor zwakke inkomensgroepen. [...] [Ze] kunnen dan een neerwaartse spiraal in gang zetten en de bestaande problemen versterken. De Raad vraagt hiervoor extra aandacht en meent dat het beleid specifiek kan inzetten op selectieve maatregelen die effectief ingrijpen op de energieprijzen.

Het Netwerk tegen Armoede betreurt dat de bijdrage van 25 euro voor lage inkomens in het kader van het energiefonds nog steeds een aanzienlijk bedrag is bovenop de andere prijsstijgingen.⁵ Samenlevingsopbouw (2016) hoopt dat er nog een armoedetoets zal plaatsvinden op het effect de prijsstijgingen, zoals was aangekondigd.

De SERV (2016) betreurt dat de nota vooral oog heeft voor de vermindering van de energiekost door de verbetering van de energieprestaties van woningen, terwijl andere oorzaken van energiearmoede buiten beeld blijven. Meer aandacht is volgens de SERV nodig voor andere belangrijke en stijgende gezinsuitgaven (zoals de kosten voor wonen), de energieprijzen, de gepastheid van de woning, het energiedrag van de bewoners, de gebruikte energiebron en –drager en de energiezuinigheid van de apparaten en toestellen. Ook Komosie, de koepel van milieuondernemers in de sociale economie, stelt dat het belangrijk is om niet enkel oog te hebben voor grote

energiebesparende ingrepen. Kleine ingrepen, bewustmaking en leverancierswissels zijn evenzeer noodzakelijk. Volgens de SERV (2016) is ook een fundamentele discussie over de financiering van het energiebeleid aan de orde.

Omdat energiearmoede samenhangt met de bredere armoedeproblematiek is een geïntegreerde aanpak vanuit diverse beleidsdomeinen noodzakelijk. Het inkomensbeleid, het onderwijs- en arbeidsmarktbeleid, het woonbeleid, het energiebeleid, ... spelen allen een rol. In het inkomensbeleid is een belangrijke vereiste dat mensen de uitkeringen waar ze recht op hebben ook effectief opnemen ((dat kan bijvoorbeeld worden gecontroleerd via een 'benefit entitlement check' (Hills, 2012), maar ook automatische rechtentoekenning is noodzakelijk)). Ook een algemene switchcampagne die focust op energie, telecom en verzekeringen is volgens de SERV (2016) nodig zodat kwetsbare klanten meer van de voordelen van vrijgemaakte markten kunnen genieten. Daarnaast leidt het vereenvoudigen van de energietarieven en –facturen tot een transparanter aanbod waarin klanten beter hun weg kunnen vinden (Hills, 2012). Volgens Hills (2012) zouden energieleveranciers verplicht kunnen worden om maatregelen te treffen zoals energiebesparende maatregelen bij lage inkomensgezinnen uitvoeren of korting op de elektriciteitsfactuur bieden aan energiearme huishoudens. Wel bestaat het risico dat energieleveranciers de kostprijs doorrekenen aan de klant. Het inkomen van energiearme gezinnen kan worden verhoogd door inkomenstransfers. Zo bestaat er in het Verenigd Koninkrijk een 'winter fuel payment', bedoeld voor gezinnen met minstens één 60-plusser. Zij krijgen tijdens de winter een bedrag op hun rekening gestort om de energiefactuur te verlichten (Hills, 2012). Een mogelijk nadeel is dat inkomenstransfers als tussenkomst voor de energiefactuur niet noodzakelijk worden aangewend om die factuur te betalen.

Samenlevingsopbouw (2016) hekelt het ontbreken van het voornemen om het sociaal tarief uit te breiden naar personen in collectieve schuldbemiddeling en andere kwetsbare groepen. Verder pleit de organisatie voor haalbare afbetaalplannen en een gegarandeerde minimale levering van aardgas. Niet alle OCMW's werken immers op dezelfde manier waardoor minimale levering eerder een gunst is. Er moet voorzichtig worden omgesprongen met het invoeren van een 'prepaid functie' voor elektriciteit en gas, want het risico bestaat dat kwetsbare groepen zichzelf afsluiten. Verder moet regelgeving worden ingevoerd voor systemen van collectieve verwarming en collectieve meters om de sociale openbare dienstverplichtingen te kunnen garanderen. Ook is meer aandacht vereist voor de problematiek van elektrisch verwarmen (Samenlevingsopbouw, 2016).

De hoofdconclusie van de SERV luidt dat het energiearmoedeprogramma "zonder extra ambitie in het woonbeleid [...] een druppel op een hete plaat [blijft]" (SERV, 2016, p.5). Er moet met name geïnvesteerd worden in sociale woningen (SERV, 2016). Op dit ogenblik voeren de energiesnoeiers isolatiewerken uit aan hellende daken en zoldervloeren van kwetsbare doelgroepen. Komosie (2016) meent dat zij ook kunnen worden ingezet voor het isoleren van sociale woningen. Volgens Hills (2012) kunnen minimumstandaarden voor woningen overwogen worden (bij-

Zonder extra ambitie in het woonbeleid blijft het energiearmoede-programma een druppel op een hete plaat

voorbeeld bij nieuwbouw of als vereiste bij verkoop of in de private huurmarkt), al dreigen deze te worden gecompenseerd door hogere prijzen. Bijkomende vereisten voor private huurwoningen kunnen de kwaliteit dan wel ten goede komen, maar kunnen de huurprijzen doen stijgen of maken het mogelijk minder interessant om woningen te verhuren, waardoor het aanbod op de private huurmarkt verder daalt (SERV, 2016). Bovendien kan men zich afvragen voor welke woningen renovatie is aangewezen en welke beter worden gesloopt.

Een gekend probleem is de ‘split-incentive’ op de private huurmarkt: een verhuurder wil vaak niet investeren in energiebesparende maatregelen omdat er geen terugverdieneffect is en een huurder wil geen investeringen doen omdat de huurwoning niet zijn eigendom is. Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie (2014a) lijstte bijkomende drempels op waardoor verhuurders vaak geen energiebesparende maatregelen doorvoeren. Zo kan de kostprijs enorm oplopen omdat eerst grondige renovatiewerken vereist zijn. Verhuurders zouden van overheidswege finan-

cieel meer ondersteund moeten worden zodat er een beter investeringsklimaat ontstaat (Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie, 2014a). Ook zou een striktere reglementering van de private huurmarkt, zeker op het gebied van minimale kwaliteitseisen, verhuurders tot investeringen aanmanen. Zoals gezegd, dreigt de huurprijs hierdoor te verhogen. Nochtans kan de overheid verhuurders opleggen om de huurprijs niet op te trekken na renovatie, zoals nu reeds gebeurt bij sociale dakisolatie. Er zou één plan voor de private huurmarkt moeten worden gelanceerd met een pakket aan maatregelen om de kwaliteit en de leefbaarheid te verbeteren. Hierin zouden alle maatregelen, premies en verplichtingen voor huurwoningen moeten worden opgenomen, zodat huurders en verhuurders weten waar ze recht op hebben en welke steun ze kunnen aanvragen (Samenlevingsopbouw, 2016). De Vlaamse Woonraad (2016) verwijst alvast naar eerdere voorstellen voor een versterkt privaat huurbeleid en voor een substantiële uitbreiding van het sociaal huurpatrimonium. Zo kan de renovatiepremie verruimd worden tot private verhuurders (nu is deze alleen toegankelijk voor verhuurders die verhuren aan een sociaal verhuurkantoor). Een ruimere fiscale aftrek van renovatiewerken of fiscale stimuli voor private verhuurders die hun woning tegen een redelijke huurprijs verhuren aan rechthebbenden op een sociale woning kunnen ook overwogen worden (voor een volledig overzicht, zie Vlaamse Woonraad, 2015). Als (ver)nieuwbouw van woningen efficiënter blijkt dan renovatie, is een degelijke begeleiding en ondersteuning nodig van de kwetsbare groepen die meestal in deze woningen wonen (Vlaamse Woonraad, 2016).

6. Een bloemlezing van goede lokale praktijken in Vlaanderen

Hoewel de uitwerking van het Vlaams energiearmoedeprogramma nog in de kinderschoenen staat, beweegt er al veel op het terrein. Zo wordt er op lokaal niveau volop geëxperimenteerd met beloftevolle projecten. Hoofdstuk 8 in dit Jaarboek

presenteert alvast het project 'Dampoort Knapt op'. Eigenaar-bewoners met een beperkt inkomen kunnen via het OCMW van Gent een renovatiebudget van maximum 30.000 euro krijgen, dat ze pas moeten terugbetalen wanneer ze de woning verkopen. Het is een van de projecten uit een inventaris van een werkgroep in het kader van het Renovatiepact die goede actievoorbeelden uit binnen- en buitenland oplijst (Vlaamse Regering, 2016b). We belichten hier enkele van de vele voorbeelden waaruit blijkt dat zowel stadsbesturen, middenveldorganisaties en ondernemingen een rol kunnen spelen.

De meeste projecten zetten voornamelijk in op woningkwaliteit en energie-efficiëntie. Zo streeft de stad Gent via het 'Gents Klimaatverbond' verschillende beleidsdoelstellingen na inzake energiezuinig verbouwen (bijvoorbeeld een verdubbeling van het aantal energiezuinige renovaties). Naast energieleningen wordt er ingezet op een brede waaier aan energiepremies. Voor kansarme gezinnen zijn er heel wat maatregelen voorzien die hen moeten ondersteunen in energiezuinig wonen en verbouwen (hogere premies, renteloze leningen, energiescans, uitgebreide begeleiding). Daarnaast voorziet de stad in financiële ondersteuning voor energierenovaties van sociale woningen. Nog in Gent beoogt het project 'RenoseeC' de ontwikkeling, testfase en optimalisatie van een collectief betaalbaar en kwalitatief renovatietraject. De focus ligt op tien woningen in de gordel rond Gent, Sint Amandsberg, waarbij men kwetsbare doelgroepen maximaal wil bereiken.

Kortrijk, Menen, Harelbeke en Wervik hebben een renovatiepremie van 3.000 tot 5.000 euro specifiek gericht op de private huurmarkt, met voorwaarden ter bescherming van de zittende huurder. Elk lokaal bestuur legt eigen accenten: koppeling met begeleiding (ontzorging), toespitsen op een specifieke buurt, koppeling aan een kwaliteitslabel, organisatie van informatieavonden naar verhuurders. In de regio Kortrijk werd ook al een aantal keer succesvol geëxperimenteerd met een renovatiehuurovereenkomst via een sociaal verhuurkantoor (SVK): een verhuurder kan de renovatie door het SVK laten uitvoeren in ruil voor een tijdelijke afstand van huurinkomsten.

Met het programma 'Warmer Wonen' werkt de regio Zuid-West-Vlaanderen aan de kwaliteit van het bestaande woningbestand. Binnen dit project slaat intercommunale Leiedal samen met dertien steden en gemeenten, kenniscentra, onderwijs en bouwsector de handen in elkaar om de renovatie van woningen beter, sneller en efficiënter aan te pakken via samenwerking en het invullen van ontbrekende schakels. De private huurmarkt en kwetsbare doelgroepen krijgen prioriteit. Warmer Wonen omvat verschillende deelprojecten, elk met hun eigen samenwerkingsverband, financiering en timing. Zo beoogt het project RenBEN een stapsgewijze renovatie van drie groepen van tien rijwoningen uit de private huurmarkt tot BEN (Bijna EnergieNeutrale) woningen.

In Oostende werd een begeleidingsaanbod opgezet voor gezinnen in armoede die hun energieverbruik willen verlagen en hun wooncomfort verhogen. Het project omvat een grondige doorlichting van het energieverbruik van de woning, dakisolatie en energieadvies op maat. Er wordt gewerkt via een systeem van 'opbrengst-

garantie'. Er is geen begininvestering door bewoners nodig. De gezinnen betalen de investering terug met effectief gerealiseerde energiewinsten. Na vijf jaar is de lening terugbetaald en kunnen de bewoners zelf over de winst op de energiefactuur beschikken. In 2015 startte een driejarig project om het concept te optimaliseren en toe te passen in vijftig West-Vlaamse woningen.

Een mogelijke goede praktijk betreft een voorstel van de SERV (2016), die een 'rondgang' bij kwetsbare gezinnen voorstelt, naar analogie van de energiescans. Lokale actoren kunnen via een 'energieloket'⁶ (een netwerk van bestaande instanties die actief zijn rond energiearmoede en/of wonen) kwetsbare gezinnen bezoeken. Het doel is om hen 250 euro per jaar besparing aan te bieden door de (energie)kosten te verminderen. Na een plaatsbezoek moeten de gezinnen worden begeleid om de besparing effectief te realiseren. Na een jaar is opvolging van de interventie vereist. Om alle gezinnen in energiearmoede op vijf jaar te bereiken, zijn ongeveer 50.000 bezoeken per jaar nodig, een verdubbeling van het huidige aantal energiescans. Deze aanpak zou volgens de SERV (2016) vooral de opname van bestaande maatregelen en premies door kwetsbare groepen verhogen. Komosie (2016) ziet in deze 'rondgang' heel wat mogelijkheden voor de Energiesnoeiërs (zie bijlage achteraan het Jaarboek). Ook zij leggen in het kader van 'energiescans' huisbezoeken af om gezinnen te adviseren en energiebesparende ingrepen door te voeren. Momenteel bestaan al opvolgscans om gezinnen na een basisscan op maat te begeleiden.⁷ Komosie meent dat het versterkt inzetten op deze opvolgscans aansluit bij het voorstel van de SERV en heeft alvast een aantal aanbevelingen geformuleerd om deze scans efficiënter en effectiever te maken (Komosie, 2016).

Diverse organisaties zetten projecten op en trachten kwetsbare doelgroepen te bereiken. Zo ontwikkelde Samenlevingsopbouw twee pilootprojecten rond energiezuinige huishoudtoestellen voor mensen in armoede, in het kader van het impactprogramma 'Energie voor allen' van Ashoka en de Koning Boudewijnstichting (zie Cools & Oosterlynck, 2015). Het doel was om het energieverbruik van gezinnen te verlagen door oude energieverslindende huishoudtoestellen te vervangen door energiezuinige toestellen, waarvoor mensen in armoede vaak niet de middelen hebben. Er zou worden geëxperimenteerd met twee financieringsmodellen. In Poperinge zou een duurzaam leasestelsel worden opgezet waarbij een commerciële partner energiezuinige huishoudtoestellen ter beschikking zou stellen die mensen in armoede aan een voordelig tarief zouden kunnen huren. In Beerse zou samen met lokale besturen en commerciële partners een rollend fonds worden opgezet om de aankoop van energiezuinige toestellen mogelijk te maken. De pilootprojecten zouden starten in 2015, maar in juli 2015 besliste de Vlaamse Regering om de Vlaamse Energielening (zie bijlage achteraan dit boek) uit te breiden. Daardoor zouden kwetsbare doelgroepen ook een renteloze lening kunnen afsluiten voor energiezuinige huishoudtoestellen (mits een energiescan aantoont dat hun toestellen aan vervanging toe zijn).

Ook energiesnoeiërs voeren lokaal verschillende experimenterende praktijken uit. Zo loopt er via een samenwerking tussen de energiesnoeiërs van vzw Werkspoor

en de stad Roeselare een woonbuddy-project waarin kwetsbare gezinnen worden begeleid naar een geschikte woning (Komosie, 2016). De energiesnoeiers bekijken de woonwensen van de cliënt en zoeken naar realistische keuzes, ze screenen zoekertjes en bespreken deze met de cliënt, ze maken afspraken om woningen te bezoeken en gaan samen met de cliënt ter plaatse. Ze kunnen ook bemiddelen met de eigenaar. Andere praktijken van energiesnoeiers zijn bijvoorbeeld het opruimen van zolders ter voorbereiding van energetische renovaties of het inzetten van isolatiecoaches om mensen met weinig financiële draagkracht te begeleiden bij de doe-het-zelf isolatie van hun zolder tegen een voordelig tarief.

Dat ook andere bedrijven hun steentje bijdragen, blijkt uit de fondsen die zij via de Koning Boudewijnstichting toekennen aan allerlei projecten. We noemen er enkele.

Het Fonds Duurzaam Materialen- en Energiebeheer, beheerd door de Koning Boudewijnstichting, is een samenwerking van het afvalbeheerbedrijf Indaver en de milieuverenigingen Actiecomité ter Beveiliging van het Leefmilieu op Linkeroever en in het Waasland en de Bond Beter Leefmilieu. Het ondersteunt vernieuwende projecten (zowel over heel Vlaanderen als kleinschalige initiatieven in een dorp, wijk of bij een lokale vereniging) die Vlamingen duurzamer leren omgaan met materialen en energie. Zo werd in 2015 steun voorzien voor vzw Ecolife, die met workshops rond het besparen van elektriciteit etnisch-culturele minderheden en laaggeletterden tracht te bereiken.

EnerGent, een coöperatie die geld van vennoten investeert in projecten van energiebesparing en hernieuwbare energie, startte in het najaar van 2015 met een project van collectieve wijkrenovatie (Wijkwerf) in de wijk Macharius-Heirnis (Gent). Minstens vijftig woningen zullen duurzaam en goedkoper gerenoveerd worden. Het project wordt gefinancierd met middelen van het Fonds Duurzaam Materialenbeheer en van de stad Gent.

Ook Elia, de beheerder van het hoogspanningsnet in België, steunt diverse projecten in het kader van 'corporate social responsibility'. Het Elia Fonds (beheerd door de Koning Boudewijnstichting) gaf in 2016 120.000 euro aan dertien projecten in Vlaanderen, Brussel en Wallonië om energiearmoede te bestrijden en vernieuwende modellen uit te proberen.⁸

7. Conclusie: (energie)armoede structureel bestrijden

In dit hoofdstuk schetsten we de grote lijnen van het energie(armoede)beleid in Vlaanderen. We toonden aan dat er heel wat trade-offs bestaan die de strijd tegen energiearmoede bemoeilijken. We stelden vast dat het vorige en huidige beleid voornamelijk inzetten op curatieve maatregelen, zoals de sociale openbare dienstverplichtingen wanneer iemand zijn factuur niet kan betalen. Andere maatregelen zijn eerder preventief, zoals sociale dakisolatieprojecten, maar kennen dan weer

een (te) lage uptake. De conceptnota energiearmoedeprogramma beklemtoont terecht de noodzaak aan een meer preventieve aanpak. We brachten de belangrijkste opmerkingen van het middenveld bij deze conceptnota onder de aandacht. Ten slotte toonden we met een niet limitatieve lijst van goede lokale praktijken aan dat niet enkel lokale overheden acties opzetten in de strijd tegen energiearmoede, maar dat er ook een grote rol is weggelegd voor het middenveld en bedrijven.

Zowel (lokale) overheden, middenveld en bedrijven kunnen een rol spelen in de strijd tegen energiearmoede

Een te enge focus op energiearmoede is niet aangewezen, daar energiearmoede heel wat gemeen heeft met de bredere armoedeproblematiek. Dit impliceert dat de bestrijding ervan in de eerste plaats baat heeft bij een bredere structurele aanpak van armoede die verder gaat dan het individuele niveau van gezinnen met een risico op (energie)armoede. Er zijn maatregelen nodig die op het niveau van de gehele samenleving ingrijpen op de structurele factoren die deze situaties mogelijk maken, zoals de werking van de energie- en woonmarkt. Die passen in de 'derde laag' van armoedebestrijding, zoals we dat hebben geschetst in de inleiding van dit Jaarboek. Investerings in sociale uitkeringen, (gepaste) jobcreatie, sociale woningbouw en toegankelijke dienstverlening zijn alvast onontbeerlijk. Bovendien dient daarbij steeds het per-

spectief van mensen in armoede zelf te worden meegenomen. Initiatieven als de werkgroep energie en armoede van Samenlevingsopbouw, de vertegenwoordiging van de stem van mensen in armoede via het Netwerk tegen Armoede en de structurele dialoog met het beleid via het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting zijn daarvoor alvast cruciaal.

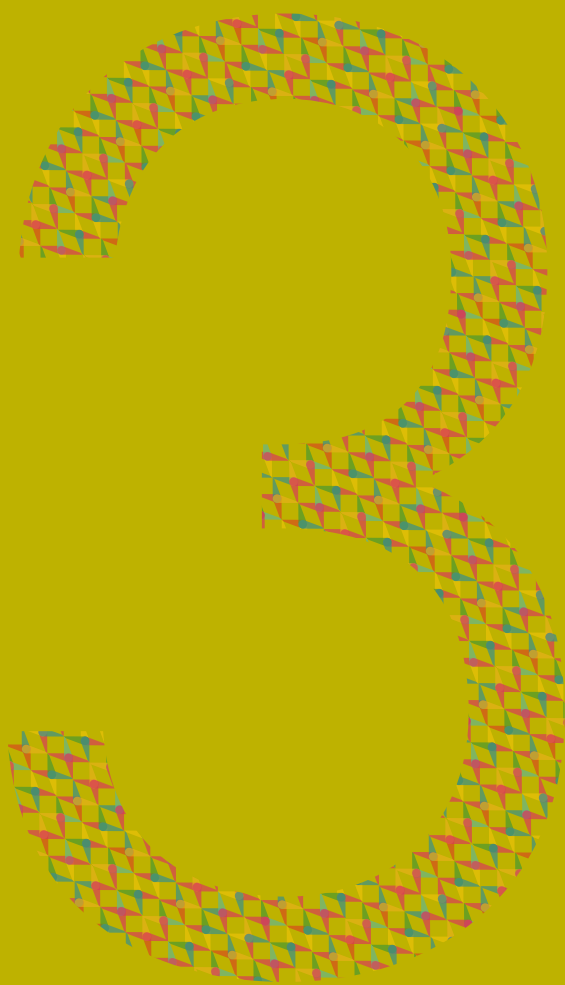
Noten

- 1 Het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid.
- 2 Het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 houdende algemene bepalingen over het energiebeleid.
- 3 Voor meer info, zie: <http://www.vreg.be/nl/nieuws/doorrekening-historische-saldi-vanaf-1-januari-2016>
- 4 Het leidt ons te ver om het volledige energiearmoedebeleid uitgebreid te evalueren. Bovendien gaan ook hoofdstukken 6 en 7 hier gedeeltelijk op in. De geïnteresseerde lezer kan daarnaast andere bronnen raadplegen (zie bijvoorbeeld Huybrechs, Meyer, & Vranken, 2011; VEA & VREG, 2011; Clymans, Dries, Meurkens, & Van der Wilt, 2011). Met name de laatste twee bronnen geven een goed beeld van de vele belemmeringen op het terrein, zoals ontoegankelijke informatie, moeilijk bereikbare leveranciers, problemen met budgetmeters en minimale levering gas, schuldafbouw in de budgetmeters...
- 5 Zie: <http://www.netwerktegenarmoede.be/standpunt--dossier/wonen-wa-ter-en-energie/nieuws/energiearmoedeplan-zal-energiefactuur-niet-doen-dalen>
- 6 Ook Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie (2014b) pleit voor één Woon-, Water- en Energieloket waarin lokale besturen en (inter)gemeentelijke samenwerkingsverbanden zoeken naar synergiën. Dergelijk informatie- en ondersteuningspunt waar burgers met al hun vragen en problemen rond deze thema's terecht kunnen, biedt de mogelijkheid om de totaliteit van de energieproblematiek van kwetsbare gezinnen te overzien en de dienst- en hulpverlening gecoördineerd op te volgen.
- 7 Zie: http://www.energiesnoeiers.net/es/energiescans/opvolgscans_52.aspx
- 8 Een overzicht van de ondersteunde projecten in 2016 is te vinden op <http://www.elia.be/nl/over-elia/corporate-social-responsibility/elia-fonds/2016-projects>

Referenties

- Clymans, M., Dries, E., Meurkens, D., & Van der Wilt, A. (2011). *Al ijsberend de winter door... Of warmlopen door sociale energiemaatregelen? Evaluatie van de Sociale Openbaredienstverplichtingen Energie*, Mechelen: Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie.
- Ceulemans, W., & Verbeeck, G. (2015). *Grote Woononderzoek 2013. Deel 6. Energie*, Leuven: Steunpunt Wonen.
- Cools, P., & Oosterlynck, S. (2015). *Energy poverty and social entrepreneurship: Strengthening pre-financing models for energy efficient electrical appliances through the 'Energy for All' programme, ImPROvE Case Study N°13*, Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp.
- Day, R., Walker, G., & Simcock, N. (2016). Conceptualising energy use and energy poverty using a capabilities framework, *Energy Policy*, 93, 255-264.
- Delbeke, B., & Verbeeck, G. (2014). Energiearmoede in België: voorstel voor een barometer en principes voor preventieve maatregelen, In: D. Dierckx, J. Coene, P. Raeymaeckers, P. (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2014*, Leuven/Den Haag: Acco.
- Hills, J. (2012). *Getting the measure of fuel poverty. Final report of the fuel poverty review*, London: Department of Energy and Climate Change, March 2012.
- Huybrechs, F., Meyer, S., & Vranken, J. (2011). *Energiearmoede in België, finaal rapport december 2011*, Brussel/Antwerpen: CEESE (ULB) & OASes (Universiteit Antwerpen).
- Komosie (2016). *SERV-advies 'alle stekkers uit energiearmoede' – Aanknopingspunten voor energiesnoeiërs, 29 juli 2016*.
- Samenlevingsopbouw (2016). *Opmerkingen bij de conceptnota van het Energiearmoedeprogramma, April 2016*, via http://www.samenlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/uploads/nieuwsbrief/160405_nota_opmerkingen_EA-programma_commissie.pdf.
- Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie (2014a). *Naar een (inter)gemeentelijk Woon-, Water- en Energieloket op maat van kwetsbare groepen én op maat van uw gemeente*, Turnhout/Mechelen: Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw.
- Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie (2014b). *Energiebesparende investeringen in de private huurmarkt. Praktijkgebaseerde aanbevelingen voor het lokale en Vlaamse beleid*, Turnhout/Mechelen: Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw.
- SERV (2016). *Advies. Alle stekkers uit energiearmoede, Brussel, 23 mei 2016*, via http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20160523_energiearmoedeactieplan_ADV.pdf

- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015). *Publieke diensten en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2014-2015*, Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.
- Thomson, H., Snell, C., & Liddell, C. (2016). Fuel poverty in the European Union: a concept in need of definition? *People, Place and Policy*, 10(1), 5-24.
- Vlaams Energieagentschap (VEA) & Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) (2011). *Rapport van het Vlaams Energieagentschap en de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt van 30 september 2011 met betrekking tot de evaluatie van de sociale openbardienstverplichtingen*, via <http://www.energiesparen.be/energiebeleid/sociaal-energiebeleid/het-sociaal-energiebeleid-in-vlaanderen-doorgelicht>.
- Vlaamse Regering (2014). *Beleidsnota Energie 2014-2019 ingediend door mevrouw Annemie Turtelboom, Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie*.
- Vlaamse Regering (2015). *Bis-conceptnota aan de Vlaamse Regering, betreft: renovatiepact*, via <http://www2.vlaanderen.be/economie/energiesparen/beleid/goedgekeurdeconceptnotaRenovatiepact.pdf>.
- Vlaamse Regering (2016a). *Conceptnota aan de Vlaamse regering, Betreft: Energiearmoedeprogramma, VR 2016 0403 DOC.0189/1TER*, via http://www2.vlaanderen.be/economie/energiesparen/beleid/RP_fase2_conceptnota_energiearmoedeprogramma.pdf.
- Vlaamse Regering (2016b). *Renovatiepact Goede actievoorbeelden*, via http://www2.vlaanderen.be/economie/energiesparen/beleid/Renovatiepact_actievoorbeelden_fiches.pdf.
- Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) (2014). *Consultatiedocument van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt van 2 mei 2014, Ontwerp van mededeling met betrekking tot goede praktijk betalplannen bij commerciële leveranciers, CONS-2014-11*.
- Vlaamse Woonraad (2015). *Aanbodbeleid op de private huurmarkt. Bevraging van actoren en voorstellen van de Vlaamse Woonraad, Advies 2015/14, 17 december 2015*.
- Vlaamse Woonraad (2016). *Advies over de conceptnota energiearmoedeprogramma, Advies 2016-08/3.06.2016*.



Leven in energiekwetsbaarheid: voortdurend hoofdrekenen en beperkte mogelijkheden

Willy Lahaye, Amélie Sibeni & Françoise Bartiaux

1. Inleiding

Sinds de grondleggende studie van Boardman (1991) is energiekwetsbaarheid¹ al vaak het onderwerp van studie geweest, eerst in het Verenigd Koninkrijk, later in Ierland en sinds enkele jaren ook in de rest van Europa. In België is er tot op heden één grootschalige referentiestudie uitgevoerd (Huybrechts, Meyer, & Vranken, 2011), maar daarbij werden geen mensen bevraagd die in energiearmoede leven. Deze leemte willen we met dit onderzoek opvullen, door de betrokkenen zelf aan het woord te laten en hun gewoonten en de veruitwendiging daarvan onder de loep te nemen. Dit veldonderzoek maakt deel uit van een ruimere studie die als doel heeft een beter inzicht te verkrijgen in energiearmoede in België en in de diverse aspecten die ermee gepaard gaan.² Door multifactoriële, complementaire en interactieve effecten te bekijken, situeert het huidige onderzoek zich op systeemniveau. Zodoende onderscheidt het zich van de causale insteek van tal van Angelsaksische studies die de impact van leven in energiearmoede bestuderen, bijvoorbeeld op de lichamelijke en geestelijke gezondheid, of zoals Sen het verwoordt, de impact op het vermogen om een geheel van functies uit te voeren die in het dagelijks leven als waardevol worden beschouwd.³ Ons onderzoeksproject voorziet een veldonderzoek in elk van de drie gewesten. De subregio die in Wallonië is uitgekozen en waar dit onderzoek zich op toespitst, betreft het gebied dat bekendstaat als de as 'Mons-Borinage-Centre'.

Met dit artikel beogen wij de verschijningsvormen van energiekwetsbaarheid te onthullen, in het bijzonder op het vlak van huisvesting en het beheren van een beperkt budget. Naast de beperkingen die men ervaart, wijst deze analyse tevens op de beschermde ruimten, de hefboomen en de hulpbronnen die mensen gebruiken om hun sociale banden of hun identiteit in stand te houden, waarbij ze beschikken over een actief netwerk van relaties, in de specifieke context van energiekwetsbaarheid. Het opzet van deze bijdrage is als volgt: eerst definiëren we onze theoretische en methodologische benadering en geven we een korte beschrijving van de bestudeerde subregio. Vervolgens bespreken we de eerste resultaten van dit kwalitatieve onderzoek en vergelijken we ze met die van soortgelijke studies.

2. Theoretische en methodologische benadering: een onderzoek naar energiekwetsbaarheid ‘van onderop’

Belangrijke referenties voor ons onderzoek zijn de theorieën over sociale praktijken (Schatzki, 1996; Reckwitz, 2002; Warde, 2005), met name op het vlak van energieverbruik (Gram-Hanssen, 2010, 2011; Shove, Pantzar, & Watson, 2012). Deze theorieën leveren twee essentiële bijdragen tot ons conceptuele kader. Enerzijds vestigen zij de aandacht op het feit dat praktijken vaak sociale constructen zijn en niet louter het gevolg zijn van individuele keuzes, hetzij in bescheiden milieus, hetzij in andere. Anderzijds tonen zij aan dat elke praktijk (in dit geval bijvoorbeeld de regeling van de binnentemperatuur) berust op — en begrensd wordt door — materiële en technische aspecten, geïnstitutionaliseerde regels, sociale en culturele normen of geestelijke en lichamelijke routines. We zullen verderop zien in welke mate technische mankementen aan woningen en verwarmingsinstallaties bijdragen tot de vorming van deze praktijken. Hetzelfde geldt voor sociale normen, zoals voorrang geven aan het welzijn van kinderen.

Deze theorieën over sociale praktijken beklemtonen dan wel dat manieren van handelen vaak sociale constructen zijn, maar daarbij wordt niet voorbijgegaan aan

de rol van individuen in de betekenis en het engagement van hun handelingen. Want al worden onze handelingen gesteld binnen een materiële en sociale context en verworpen ze tot routines, ze worden pas uitgevoerd in functie van het nut voor de persoon en voor de groep waartoe deze behoort. De praktijken moeten dus zinvol zijn voor het individu; ze stemmen overeen met normen, voorschriften en sociale, cognitieve en affectieve doeleinden die voor het individu zelf aanvaardbaar zijn. Anders gezegd, creëert een persoon met zijn handelingen een heel contextueel, materieel, sociaal en affectief universum (Reckwitz, 2002). In dit onderzoek besteden we dan ook bijzondere aandacht aan de contextuele, sociale en affectieve betekenis die verbonden is aan de praktijken en gewoonten van het individu.

Onze onderzoek laat toe om de inventieve praktijken van personen in energiekwetsbaarheid binnen een fragiele sociaaleconomische context te onderzoeken

Ons onderzoek beroept zich tevens op de zogenoemde prospectieve antropologie, die inzicht wil verkrijgen in processen van verandering en innovatie via de benadering van een precies afgebakende lokale context, met aandacht voor de hulpbronnen waarover het individu beschikt en voor sociaal-culturele transformaties (Jamoulle, 2013). Dit onderzoek naar energiekwetsbaarheid is dus verankerd in waarnemingen in de praktijk. Dit laat toe om de aanpassingsstrategieën of inventieve praktijken van personen die leven in energiekwetsbaarheid, binnen een reeds fragiele sociaaleconomische context, te onderzoeken.

Samengevat, veronderstelt ons theoretische kader enerzijds dat de praktijken van de bestudeerde personen resulteren in routines waarmee zij uitdrukking geven aan hun sociale en persoonlijke waarden, maar ook aan hun gevoelens en cognitieve

vermogens, naargelang hun levensomstandigheden. Anderzijds wijzen deze praktijken op vormen van creatieve dynamiek waar mensen die leven in energiekwetsbaarheid blijf van geven in moeilijke tijden.

2.1 Een benadering van energiekwetsbaarheid ‘van onderop’

Voordat we deze benadering van energiekwetsbaarheid ‘van onderop’ verder toelichten, is het nuttig eerst duidelijkheid te scheppen over de gebruikte terminologie: spreken we over ‘pauvreté énergétique’ (een woord dat het dichtst aanleunt tegen de Engelse term ‘fuel poverty’ en dat een letterlijke vertaling is van het woord ‘energiearmoede’)? Of spreken we over ‘précarité énergétique’, de uitdrukking die in Frankrijk het vaakst wordt gebruikt? Psychiater Furtos (2009) maakte immers een onderscheid tussen ‘pauvreté’ en ‘précarité’, waarbij ‘pauvreté’ verwijst naar armoede op kwantitatief vlak, terwijl ‘précarité’ slaat op ‘kwetsbaarheid’ op kwalitatief vlak. In een vorige bijdrage, in het kader van hetzelfde onderzoeksproject, stelden wij dan ook voor om te spreken van ‘pauvreté énergétique’ (energiearmoede) als het verschijnsel gekwantificeerd wordt en van ‘précarité énergétique’ (energiekwetsbaarheid) als we in ruimere zin de ervaring in het dagelijks leven beschouwen (Bartiaux, Van Der Linden, Debast, Baudaux, 2015). Omdat we in dit hoofdstuk de praktijken van de betrokken mensen en de veruitwendiging daarvan bespreken, gebruiken we hier dus de term ‘energiekwetsbaarheid’.

In overeenstemming met Middlemiss en Gillard (2015) in het Verenigd Koninkrijk en Maresca en Lacombe (2015) in Frankrijk, benaderen wij energiekwetsbaarheid ‘van onderop’. Met deze benadering beogen wij te beschrijven en te analyseren hoe men ‘het leven in energiearmoede’ ervaart (“the lived experience of fuel poverty”, Middlemiss & Gillard, 2015, p.146). Anders gezegd, willen wij “zichtbaarheid geven aan de realiteit dat mensen zich thuis warmte moeten onttrekken, en aan de diverse aanpassingsmethoden die mensen hanteren om hier het hoofd aan bieden, en dat vanuit een essentiële dimensie van modern comfort, het thermisch comfort” (o.b.v. Maresca & Lacombe, 2015, p.51). Deze auteurs hebben dit tevens geïllustreerd met een fotoreportage, wat bij ons niet het geval is.

Zowel de Franse als de Britse studie is kwalitatief van aard en beide zijn gebaseerd op diepte-interviews met mensen die in energiekwetsbaarheid leven. Om de keuze van respondenten te bepalen, zijn beide studies vertrokken vanuit de criteria aan de hand waarvan het verschijnsel officieel wordt gedefinieerd in het land in kwestie. In België bestaat er (nog?) geen officiële definitie en zelfs geen definitie waar de (vele) verschillende betrokken partijen het over eens raken.

Wij hebben dan ook besloten de criteria te gebruiken die gangbaar zijn in de internationale literatuur (Thomson & Snell, 2013) en die beschikbaar zijn in grote kwantitatieve en gestandaardiseerde studies⁴, namelijk: (1) het zich niet financieel kunnen veroorloven om de woning comfortabel te verwarmen (in de veronderstelling dat men dat wenst), en/of (2) de afgelopen twaalf maanden achterstallige elektriciteits-, water- of gasfacturen gehad hebben, en (3) met het oog op het totale gezinsinkomen, geldproblemen hebben tegen het einde van de maand. Criterium 1 en 3 hangen af van de subjectieve perceptie van de respondent, terwijl het tweede

criterium objectiever vast te stellen is. Deze criteria betreffen de huisvesting (criterium 1, onrechtstreeks) en het beschikbare inkomen (criterium 2 en 3) en komen aan bod in het deel waar de empirische resultaten worden besproken.

Op basis van deze criteria voor de identificatie van mensen die in energiekwetsbaarheid leven, hebben wij contact opgenomen met verscheidene openbare instanties (in het bijzonder met OCMW's), met verenigingen en met een sociale huisvestingsmaatschappij. De medewerkers van deze diensten hebben een lijst opgesteld van mensen die volgens hen in energiekwetsbaarheid leven en ze hebben ons toelating gegeven om hun infosessies omtrent energiebeheer bij te wonen. De leiders van die sessies hebben ons daar in de richting van bepaalde mensen gestuurd om hun te vragen of we later bij hen thuis een interview mochten afnemen.

Aangezien Huybrechs, Meyer en Vranken (2011) aantoonde dat de sociaaldemografische profielen van mensen die in energiekwetsbaarheid leven in België erg heterogeen zijn, hebben wij gezocht naar mensen met uiteenlopende profielen: van eenoudergezinnen over gezinnen met kinderen die een sociale woning betrekken tot alleenstaande huurders in de privésector. Er werd ook rekening gehouden met hoe lang men de woning al bewoont, met de nationaliteit en met de bron van inkomsten (sociale uitkeringen, pensioenuitkeringen, ...).

2.2 Steekproef en methode

De empirische analyse die in dit hoofdstuk wordt besproken, is gebaseerd op dertien interviews met personen die in energiekwetsbaarheid leven. Van deze dertien respondenten zijn er slechts twee eigenaar van hun woning. Vijf respondenten wonen in een appartement, de anderen wonen in een rijhuis of een halfopen bebouwing. Tabel 1 biedt een overzicht van de kenmerken van de ondervraagde personen.

Tabel 1. Karakteristieken van de respondenten (zone Mons-Borinage-Centre)

Variabele	Kenmerk	N
Geslacht	Man	1
	Vrouw	12
Leeftijdsklasse	30–39	2
	40–49	4
	50–59	3
	60–69	3
	70–79	0
	80+	1
Gezinstype	Alleenstaande	5
	Koppel	2
	Met partner en kinderen (los van hun leeftijd)	2
	Eenoudergezin (los van de leeftijd van de kinderen)	4
Woningbezit	Eigenaar	2
	Huurder	11
	Private markt	3
	Sociale huurder	8

De aanpak van de onderzoekers blijft trouw aan de principes van de antropologische benadering van nabijheid, waarbij beoogd wordt om in contact te komen met mensen uit het doelpubliek via tussenpersonen waarmee zij een vertrouwensrelatie hebben (bijvoorbeeld de ‘tuteur énergie’ of ‘energievoogd’, zowat de Waalse tegenhanger van de Vlaamse ‘energiesnoeiers’). Als methode om informatie te verzamelen is gekozen voor het diepte-interview. Hierbij krijgt de respondent de vrijheid om zich uit te drukken, terwijl toch een interviewschema wordt gevolgd door de interviewer. De volgende thema’s werden besproken: de context van energiekwetsbaarheid en de verzwarende omstandigheden daarvan, de persoonlijke ervaring met energiekwetsbaarheid, de concrete strategieën om ermee om te gaan, de daaruit voortvloeiende kwetsbaarheden en de hiërarchie van behoeften en waarden.

2.3 De bestudeerde subregio

Ons onderzoek spitst zich toe op de regio Mons-Borinage-Centre in Wallonië. In deze regio, waar vroeger veel steenkoolindustrie was, is de sociaaleconomische situatie nog slechter dan in de rest van de provincie Henegouwen.

Volgens IDEA en Hainaut Développement (2014) bedraagt de werkloosheidsgraad in de regio Mons-Borinage-Centre, ondanks een positieve tendens sinds 2010, maar liefst 20%. Dit hoge percentage is deels te wijten aan het lage opleidingsniveau van de inwoners: het merendeel van de werkzoekenden beschikt slechts over een diploma middelbaar onderwijs (86,8% in 2012). Het gemiddelde jaarinkomen aan-gegeven op de belastingaangifte bedroeg in de regio Mons-Borinage-Centre 24.037 euro in 2011, wat beduidend lager ligt dan het gemiddelde Waalse en Belgische jaarinkomen. Deze regio heeft een hoge bevolkingsdichtheid en het aantal inwoners neemt bovendien toe. Er wonen relatief veel eenoudergezinnen (34,3%), die een stijgende tendens vertonen, net zoals de alleenstaanden. Tot slot woont een aanzienlijk deel van de bevolking van vreemde origine in dit deel van Henegouwen.

Het aantal wooneenheden is met 7,5% gestegen tussen 2002 en 2012, maar dit is een kleinere stijging dan die op Waals en op Belgisch niveau. Het gebouwenbestand is sterk verouderd: bijna zes op de tien gebouwen dateren van voor 1945 en bijna drie op de tien van voor 1900. Door dit hoge aantal oude gebouwen, waar nog bij komt dat de vastgoedprijzen sneller stijgen dan het gemiddelde inkomen (IDEA & Hainaut Développement, 2014), worden de inwoners van de bestudeerde zone steeds kwetsbaarder.

3. De ervaring van mensen die in energiekwetsbaarheid leven

Uit de eerste afgenomen interviews in de regio Mons-Borinage-Centre zijn vier types problemen naar voren gekomen, die we stuk voor stuk zullen bespreken. Ten eerste zijn er problemen met betrekking tot de leefomgeving. Daarna volgen problemen met de sociaal-institutionele ontwrichting, budgetproblemen en als laatste de psychosociale kwetsbaarheden die voortvloeien uit deze situaties. Tot slot

beschouwen we de hulpbronnen waar mensen die in energiekwetsbaarheid leven over beschikken om het hoofd te bieden aan al deze moeilijkheden.

3.1 Een erbarmelijke leefomgeving

Tijdens onze bezoeken bij de respondenten thuis hebben we kunnen vaststellen dat tal van woningen in slechte staat verkeerden. In verscheidene onderkomens zaten er gaten in de muren of waren deze niet behangen of geveerd. In één woning waren de ramen bedekt met dweilen, in een poging om de warmte binnen te houden. In de loop van de interviews ondervonden wij gebrekkig thermisch comfort door tocht en soms was het zelfs voelbaar koud terwijl een kachel op de hoogste stand aan stond. Zoals verschillende auteurs opmerken met betrekking tot de Belgische context (Bernard, 2008; de le Court & Masson, 2008), zijn deze ongemakken niet louter te wijten aan de bewoners, maar ook aan de eigenaars die niet de nodige werkzaamheden laten uitvoeren. De sociale woonwijk die wij bezochten, is opgebouwd uit rijtjeshuizen met een benedenverdieping (woonkamer, eetkamer, keuken, toilet) en één bovenverdieping (badkamer, twee slaapkamers). Deze sociale woningen werden kort na de Tweede Wereldoorlog gebouwd en zijn intussen in verval geraakt (Bernard, 2006; De Decker, 2002). Ook de privéwoningen die we bezocht hebben (huizen of appartementen) dateren vaak uit de jaren 1970 en zijn ook verouderd.

Vele
respondenten
vermeldde
gebrekkige
isolatie,
vochtproblemen
en defecte
verwarmings-
installaties

Vele respondenten hebben melding gemaakt van gebrekkige isolatie, vochtproblemen en zelfs defecte verwarmingsinstallaties. Bovendien waren de meeste bezochte woningen niet uitgerust met centrale verwarming. Twee getuigenissen illustreren de staat van verval van de woningen:

We hebben maar één kachel voor het hele huis [...]. In de keuken is het vet al eens gestold in de gootsteen ... om u maar te zeggen hoe koud het is, hé. En het was nochtans niet aan het vriezen buiten (mevrouw E., zestiger, huurt een huis in een sociale woonwijk waar zij woont met haar tienerdochter).

Het was vochtig, ik denk dat ik daardoor nu ademhalingsproblemen heb. Of toch voor een stuk daardoor (mevrouw J., zestiger, huurt een appartement, woont alleen).

Deze observaties bevestigen de vaststellingen van Rizk (2003, in Devalière, 2008) in Frankrijk, waar bijna de helft van de kansarme gezinnen zegt te wonen in een onderkomen in slechte algemene staat, met vochtproblemen en/of defecte verwarming. Zo ook heeft Marichez (2010) in de regio Nord-Pas-de-Calais opgetekend dat er in de bezochte woningen (zowel één- als meergezinswoningen) veel warmte verloren gaat: driekwart van de muren en twee derde van de daken zijn niet geïsoleerd, hoewel bijna driekwart van de ramen van dubbelglas is. Bovendien

kampt men in 60% van de woningen met vochtproblemen. Samengevat gaat energiekwetsbaarheid zeer vaak samen met sociaaleconomische kwetsbaarheid en een lage kwaliteit van de huisvesting. De meest verouderde woningen met de relatief laagste huurprijzen vallen dan ook vaak te beurt aan mensen met een inkomen tegen de armoedegrens. Het zijn juist deze vervallen onderkomens die intenser verwarmd moeten worden, die zorgen dat de bewoners sneller te maken krijgen met energiekwetsbaarheid.

3.2 Sociaal-institutionele ontwrichting

Als de levenscontext precair is, stuit men vaker op situaties die flirten met de grenzen van de wet of zelfs uitbuiting, alsof de levensomstandigheden de deur open zetten naar wanpraktijken jegens huurders die het al erg moeilijk hebben. Door het gebrek aan sociale woningen (Ghekière, 2008) zoeken huurders een onderkomen in de privésector, waar ze afhankelijk zijn van eigenaars (Bernard, 2006) die soms weinig scrupules hebben en zich niet bekommeren om de werking van de verwarmingsinstallaties, noch om de staat waarin het pand verkeert. Zo wonen sommige respondenten al jarenlang in een zo goed als onbewoonbaar onderkomen, waar de verwarming zelfs buiten gebruik is, zoals deze moeder:

Wij hebben twee jaar zonder verwarming gezeten (mevrouw G., veertiger, huurt een huis in een sociale woonwijk waar zij woont met een van haar tienerkinderen).

Het is niet ongebruikelijk dat sommige eigenaars slechts één installatie voor energiedistributie laten plaatsen, met één teller voor alle huurappartementen in een gebouw. In zulke gevallen, zonder betrouwbare indicator, is de schatting van het verbruik per huishouden twijfelachtig. Soms wordt er zelfs op criminele wijze energie afgetapt. Enkele ondervraagde huurders zijn het slachtoffer geworden van aftapping door hun burens, waardoor zij torenhoge facturen voorgeschooteld kregen die ze het hoofd niet konden bieden:

Ik had een gasmeter, maar ik wist eigenlijk niet dat de andere euh... appartementen met mijn meter verbonden waren. [...] De eerste die zijn gasfornuis aanzette, werd bediend, maar ik mocht wel alles betalen ... (mevrouw H., dertiger, huurt een appartement in de privésector, woont alleen).

In arme milieus laten de zogenaamde 'huisjesmelkers' verwarmings- of energieproblemen gewoon eindeloos aanslepen en zulke situaties kunnen in extreme gevallen ervaren worden alsof men helemaal geen rechten heeft.

3.3 Zeer weinig manoeuvreerruimte met een zeer strak gezinsbudget

Energiekwetsbaarheid heeft niet alleen een impact op de verwarming of het gebruik van technische apparaten en huishoudtoestellen, maar ook op de diverse leefruimten waar de vrijheid van handelen en de keuzemogelijkheden wegkrimpen

tot er niets meer van overblijft. Ondanks deze beperkte vrijheden behouden de mensen bepaalde principes en blijven ze zorgen voor de aanwezigheid van bepaalde uitrusting, ze activeren de weinige persoonlijke en collectieve hulpbronnen die hun resten... Kortom, ze behouden een zekere manoeuvreerruimte, al is die nog zo beperkt, die hun het gevoel geeft dat ze hun bestaan enigszins zelf in handen hebben.

3.3.1 Zich aanpassen zonder op te geven

De verwarmingsopties waarover huishoudens beschikken, hebben een invloed op hun gewoonten en hun energieverbruik. Maresca, Dujin en Picard (2009) wijzen erop dat gezinnen zich schikken naar hun verwarmingssysteem en er eventueel aanpassingen aan doen of bijverwarmen met een extra losstaand verwarmings-toestel. De overgrote meerderheid van de respondenten is huurder en heeft geen keuze qua verwarmingsmethode. Om hun verbruik te beperken, en als ze alleen thuis zijn, hebben zij de neiging hun verwarming lager of zelfs uit te zetten, waarbij ze desnoods extra lagen kleding of dekens dragen (Brunner, Spitzer, & Christanell, 2012; Jouffe, 2012):

Ik droeg dikke jassen met daarboven nog drie dekens om zeker te zijn [dat ik het niet koud zou hebben] (mevrouw G., veertiger, huurt een huis in een sociale woonwijk waar zij woont met een van haar tienerkinderen).

Deze aanpassingsstrategieën doen echter geen afbreuk aan een hiërarchie van basiswaarden die men koste wat het kost in stand wil houden, waaronder het beginsel dat kinderen zo veel mogelijk gespaard moeten blijven van deze energiekwetsbaarheid. Vaak wordt de verwarming dan ook weer aangezet net voordat de kinderen thuiskomen:

Nu ja, zelf zet ik de verwarming niet aan als ik hier alleen ben, want het is niet zo koud. Het is eigenlijk meer voor de kinderen, als ze gaan thuiskomen (mevrouw B., veertiger, huurt een huis in een sociale woonwijk waar zij woont met haar man en twee van hun kinderen).

Deze observaties kunnen gekoppeld worden aan vaststellingen uit het noordoosten van Engeland door Harrington e.a. (2005), zoals het dragen van verschillende lagen kleding (ook kleine kinderen) of het feit dat de kinderen naar de burens worden gestuurd om het daar warmer te hebben.

3.3.2 Aan huis gekluisterd, hopend op betere tijden

Financiële problemen gaan vaak gepaard met werkloosheid. Wie bij gebrek aan werk thuisblijft, moet de woning langdurig verwarmen, terwijl er juist geen geld binnenkomt om dit hoge verbruik te bekostigen (Huybrechts, Meyer, & Vranken, 2011). Zo geeft mevrouw G. aan dat zij zeer vaak thuis is:

Ik ben eigenlijk niet zo iemand die er veel op uit trekt. Altijd hier, thuis en... Ja, ik kom buiten als het nodig is. Om boodschappen te doen, of als ik eens iets euh... met papieren moet gaan regelen of zo (mevrouw G., veertiger, huurt een huis in een sociale woonwijk waar zij woont met een van haar tienerkinderen).

Maresca en Lacombe (2015, p.53): “Stilte en terugvallen op zichzelf zijn de tol van de ‘uitval uit het normale leven’, wat verklaart waarom tal van situaties niet opgemerkt worden door maatschappelijk werkers of verenigingen.”

Verplaatsingen worden gedaan als het moet. Mensen die met sociaaleconomische moeilijkheden en energieproblemen kampen, wonen vaak in oude vervallen wijken, soms perifeer gelegen en slecht verbonden met het openbaar vervoer⁵, waardoor ook hun persoonlijke mobiliteit problematisch is. Ze zijn afhankelijk van het openbaar vervoer of privévervoer (taxi), met prijzen die voor hen exorbitant zijn of met slechte uurregelingen. Om zich te verplaatsen, nemen ze dan ook hun toevlucht tot sociale voorzieningen of gaan ze dan maar te voet:

Ik heb geen manier om mij te verplaatsen. Als ik naar het ziekenhuis moet, komt het busje van het OCMW mij halen. [...] Een taxi kost zes euro per rit, dat kan ik niet betalen. Ik doe dat wel eens een keer in het begin van de maand, maar nadien is dat gedaan ... (mevrouw J., zestiger, huurt een appartement, woont alleen).

Zodoende zet energiekwetsbaarheid een rem op de verplaatsingsmogelijkheden, zoals voor Frankrijk is aangetoond door Jouffre en Massot (2013). Gezinnen hebben daardoor beperkte of zelfs geen keuzemogelijkheden op het vlak van recreatieve activiteiten buitenshuis:

Vroeger gingen we wat vaker naar de bioscoop dan nu, euh... Want ja... dan komt er een factuur binnen, euh... zoals ik u zeg, een energiefactuur, voor elektriciteit, euh, gas... (mevrouw B., veertiger, getrouwd, huurt een huis in een sociale woonwijk waar zij woont met haar man en twee van hun kinderen).

Er is alleen de hoop op betere tijden, op betere mobiliteit waardoor men weer aansluiting kan vinden bij sociale en culturele gewoonten en routines waarmee men behoort tot de gemeenschap en waarmee men de blik kan verruimen, weg van de dagelijkse beperkingen die men ondervindt op het vlak van huisvesting:

Wij komen niet buiten, we gaan zelfs niet naar de bioscoop [...]. Als we het eens wat breder hebben, kunnen we misschien eens een dagje naar de zee gaan, of eens gaan wandelen of zo, weet ik veel ... Of eens naar de stad, iets gaan drinken op een terrasje met haar [hun dochter]... (mevrouw G., veertiger, huurt een huis in een sociale woonwijk waar zij woont met een van haar tienerkinderen).

3.3.3 Een krap budget, maar een uitgerust huis

In het licht van de sociaaleconomische omstandigheden van mensen die in energiekwetsbaarheid leven, is budgetbeheer een delicate evenwichtsoefening, met complexe berekeningen en afwegingen om een enigszins sociaal en individueel aanvaardbare situatie te handhaven:

[In de winkel] ben ik constant aan het rekenen.[...] Als ik 10 euro erboven [het voorziene budget] ga, moet ik dingen terug gaan zetten in de rekken (mevrouw G., veertiger, huurt een huis in een sociale woonwijk waar zij woont met een van haar tienerkinderen).

Budgetbeheer wordt des te moeilijker als de inkomsten beperkt zijn en de basisuitgaven nodig zijn om te overleven. Vele respondenten hebben aangegeven dat ze het erg moeilijk hebben om de eindjes aan elkaar te knopen. Zij zien zich genoodzaakt om genoeg te nemen met het absolute minimum en opofferingen te doen, zoals blijkt uit het volgende fragment:

Wij verwarmen altijd één kamer per keer (mevrouw L., tachtiger, huurt een huis in een sociale woonwijk, woont alleen).

Hoewel sociale woningen op zich al (heel) klein zijn, leidt deze praktijk nog tot verdere ruimtelijke inkrimping — de ‘spatial shrink’ die men vaak optekent in Angelsaksische studies (zie bijvoorbeeld Liddell & Morris, 2010). Deze studies wijzen erop dat het veeleer gaat om een praktijk om energiearmoede het hoofd te bieden, eerder dan om een generatiegebonden effect (niet alle tachtigers hoeven zich immers zulke beperkingen op te leggen). Een andere indicator van deze moeilijke keuzes en voortdurende spanningen en berekeningen blijkt uit de getuigenis van een andere vrouw die de aankoop van een alledaags goed beschouwt als een luxe, een ‘verwennerij’:

Soms koop ik eens de krant. Maar ja, gezien mijn financiën kan ik mij zulke verwennerijen niet vaak permitteren (mevrouw J., zestiger, huurt een appartement, woont alleen).

Dit voortdurende hoofdrekenen past in het model van de rationele, prijsbewuste consument en beantwoordt dan ook helemaal niet aan het stereotiepe beeld dat vele maatschappelijk werkers hebben, zoals Dayez (2010) al heeft aangetoond. Het is opvallend dat het model van de rationele beslisser, dat terecht in twijfel wordt getrokken wanneer het gaat over het koopgedrag van de midden- en hogere klasse, juist wél lijkt op te gaan voor kansarmere milieus.

Toch beschikten de huishoudens waar wij langsgingen over gangbare technische apparatuur, zoals ook reeds opgetekend door Maresca, Dujin & Picard (2009): een keukenfornuis, verlichting, een koelkast, een wasmachine, een televisie en een koffiezetapparaat. Al zijn deze toestellen grote energieverbruikers, toch blijven ze essentieel voor sociale verbondenheid. Wie in armoede leeft, moet keuzes maken met betrekking tot consumptiegoederen, waarvan vrijetijdsbesteding, voedingsbehoeften en materiële uitrusting afhangen. Deze keuzes ondergraven dag na dag het gevoel van sociale verbondenheid, aangezien deze voorwerpen deel uitmaken van hun identiteit. De paradoxale keuzes waar mensen in energiekwetsbaarheid mee geconfronteerd worden (bijvoorbeeld: zich verwarmen of een apparaat kopen; eten of zich verwarmen?) gaan verder dan louter materiële alternatieven. Ze versterken het gevoel dat men dagelijks een strijd moet voeren om zichzelf nog te

kunnen beschouwen als een volwaardig lid van een sociaal systeem (Pannecoucke, 2013; Cantillon, Van Mechelen, Frans & Schuerman, 2015).

3.4 Van doodlopende doolhof naar overlevingsstrategieën

3.4.1 De doodlopende doolhof

Leven in energiekwetsbaarheid gaat gepaard met levensomstandigheden gekenmerkt door onzekerheid, angst over het heden en vrees voor de toekomst. Mensen die in energiekwetsbaarheid leven, hebben het gevoel dat hun levenstraject een doolhof vol doodlopende straatjes is, waarbij gevoelens van verlatenheid, onmacht, onrechtvaardigheid, uitsluiting en schaamte de hoofdtoon voeren. Tegenover de energieleveranciers lijken de machtsverhoudingen heel ongelijk. Om problemen met een energiefactuur opgelost te krijgen, moet men in België — niet anders dan in het buitenland (Winkel, 2013; Devalière, 2009) — zware administratieve procedures doorlopen. Bovendien vinden de meeste respondenten dat er in de sociale diensten die energiekwesties behandelen een groot personeelsverloop is, wat ertoe kan leiden dat men zich in de steek gelaten voelt.

Zo ook voelt men zich machteloos om op te boksen tegen eigenaars die panden in slechte staat gewoon verder laten verkommeren, zoals al gesignaleerd door Jouffe (2012) en Devalière (2009):

“Tja ... [mevrouw huilt] Ik ... Weet je, het is soms zo ontmoedigend want je ziet dat het eventjes wat beter gaat en dan, lap, het begint weer, euh... het loopt weer allemaal mis ... pff, soms denk ik dat het zo zal zijn voor de rest van mijn leven (mevrouw J., zestiger, huurt een appartement, woont alleen).

Onze respondenten wijzen tevens op de onrechtvaardigheid die zij ervaren als ze geconfronteerd worden met straffeloosheid in het systeem. Zo zijn sommigen getuige van wanpraktijken die onbestraft blijven, bijvoorbeeld bij gepruts aan installaties, en vragen ze zich af wat het nog voor zin heeft om eerlijk te blijven in een maatschappij die hun zo weinig steun biedt:

Sommige mensen krijgen steun terwijl ze die niet verdienen ... mensen die lange tijd steun blijven trekken, en dan gaan ze anderen straffen als het geld op is ... (mevrouw H., dertiger, huurt een appartement in de privésector, woont alleen).

In een maatschappij waar steun voornamelijk op individuele basis toegekend wordt, kan een huishouden ineens een grote bron van inkomsten zien wegvallen als de steun van een gezinslid ophoudt, of als een gezinslid er niet meer is. Hierdoor kan men een verbitterde kijk krijgen op een maatschappij die geen rekening houdt met de gezinssituatie, maar alleen met de individuen waaruit het bestaat. Na een ingrijpende gebeurtenis (zoals het overlijden van de partner) of een verandering van statuut (zoals na afloop van een collectieve schuldenregeling) is het volgens sommige respondenten onrechtvaardig dat ze plots geen steun meer krijgen zoals voorheen:

Hij [haar man], met zijn toestand, hij was erkend door [...] het Fonds voor gehandicapten, en ik ben alle uitkeringen verloren [na zijn dood]. Alles, alles [...] Ik had geen recht meer op sociaal tarief voor gas, voor elektriciteit ... (mevrouw E., zestiger, huurt een huis in een sociale woonwijk waar zij woont met haar tienerdochter).

Andere mensen voelen zich uitgesloten door maatregelen uit het klimaat- en energiebeleid die bedoeld zijn om de toegang tot energie te bevorderen of om het energieverbruik en dus de energiefactuur te verlagen.⁶

Maar waar ik dus niet mee akkoord ga, dat is euh... die dingen [zonnepanelen], dat heeft toch nogal een prijskaartje ... En dat blijft dus altijd voorbehouden voor de elite, feitelijk (mevrouw H., dertiger, huurt een appartement in de privésector, woont alleen).

Bijvoorbeeld voor die zonnepanelen daar, daar rekenen ze ons zomaar 90 euro voor aan op onze factuur (dochter van mevrouw O.).

Dat vind ik niet kunnen. Wij hebben daar geen geld voor. Wij hebben niet de middelen. Wij zouden er wel willen, maar wij hebben er geen geld voor om er te plaatsen, maar we moeten wel meebetalen voor de meeste die in Vlaanderen op de daken liggen, bij de rijke mensen (mevrouw O., zestiger, bezit een huis samen met haar dochter en woont er met haar dochter en haar zoon, beiden twintigers).

De overheidssubsidies voor fotovoltaïsche zonnepanelen zijn voorbehouden aan een zekere "elite" zoals mevrouw H. hierboven zegt, en dat wordt ook bevestigd door onderzoek (Maréchal, 2009; Bartiaux, Schmidt, Horta, & Correia, 2016): deze "elite" kan zich de nodige investeringen veroorloven om de woning energiezuiniger te maken, maar bovendien worden de bijdragen betaald door alle belastingbetalers, ook door mensen die in energiekwetsbaarheid leven. Men voelt zich dus dubbel gestraft, wat gevoelens van onrechtvaardigheid en uitsluiting alleen maar in de hand werkt.

Tot slot is de ervaring van kwetsbaarheid gekleurd door de voorstellingen die maatschappelijk werkers, maar ook de steuntrekkenden zelf, zich maken. De interactie tussen de steunaanvrager enerzijds en diegene die de steun toekent anderzijds, is impliciet onderhevig aan een moreel contract tussen de ontvanger en de toekenner (Franssen, Van Dooren, Kuppens, Druetz, & Struyven, 2013). Als ze zich in een positie geduwd voelen waar ze iets verschuldigd zijn, voelen mensen die in energiekwetsbaarheid leven zich gestigmatiseerd en beschaamd. Zij gaan gebukt onder dit zelfbeeld:

Ik ben beschaamd om daar naartoe te gaan [het OCMW]. Ik ben beschaamd om hulp te vragen (mevrouw H., dertiger, huurt een appartement in de privésector, woont alleen).

Dit beaamt ook een oudere dame:

Ik had er moeite mee... Ik had er moeite mee om hulp te gaan vragen aan het OCMW voor de factuur. [...] Zeker als je mensen hebt die op je neerkijken en tegen je zeggen, euh, dat we profiteurs zijn, ja, dat gaat ver (mevrouw O., zestiger, bezit een huis samen met haar dochter en woont er met haar dochter en haar zoon, beiden twintigers).

3.4.2 Overlevingsstrategieën

Ondanks deze vele hindernissen op hun levenstraject behouden onze respondenten een zekere gedrevenheid (de ene al meer dan de andere) om actie te ondernemen en een uitweg te vinden, ofwel op eigen kracht ofwel met hulp van buitenaf.

In de eerste plaats proberen mensen die in energiekwetsbaarheid leven hun woning minder oncomfortabel te maken via diverse strategieën. Ze stoppen bijvoorbeeld tochtige openingen af (Brunner, Spizer, & Christanell, 2012; Jouffe, 2012; Devalière, 2009) of zoeken andere oplossingen:

Op sommige plaatsen heb ik al schuim [in de kieren] gespoten (mevrouw L., tachtiger, huurt een huis in een sociale woonwijk, woont alleen).

Ook via collectieve inspanningen worden strategieën gezocht om te besparen op energieprijzen. Zo zijn er mensen die pellets bestellen in groep, tegen een lagere prijs:

Verscheidene mensen hier in de woonwijk hebben pelletkachels laten plaatsen en ze doen bestellingen in groep (mevrouw E., zestiger, huurt een huis in een sociale woonwijk waar zij woont met haar tienerdochter).

Tot slot kan ook het sociale netwerk een belangrijke hulpbron zijn voor mensen die in energiekwetsbaarheid leven. Het vormt een plaats om praktijken om zich uit de slag te trekken te delen of een ruimte voor onderlinge hulp. Dat toont de levendigheid aan van de solidaire banden in deze context waar men voortdurend tegenslagen het hoofd moet bieden. Dit sociale netwerk bestaat uit naasten, voornamelijk familie, vrienden en/of burenen:

Soms doe ik mijn kleine hier bij de burenen, zodat hij het daar toch wat warm krijgt (mijnheer I., dertiger, huurder van een sociaal appartement, woont alleen, heeft om het andere weekend zijn zoon op bezoek).

Hier kan men zich de vraag stellen of het eerder genoemde beginsel, dat stelt dat thermisch comfort primeert voor kinderen, meer zou opgaan voor moeders — in de ogen van de burenen en volgens hen zelf — dan voor vaders die maar af en toe hun kind(eren) over de vloer hebben. Er is verdere observatie van vergelijkbare situaties nodig voordat een dergelijke stelling veralgemeend kan worden.

De hulpbronnen waar mensen in energiekwetsbaarheid over beschikken, zijn ge-

varieerd en wijzen op al even diverse mechanismen van persoonlijke en sociale veerkracht in het licht van schijnbaar uitzichtloze situaties en tegenslagen.

4. Conclusie

Eerst hebben we onze benadering van energiekwetsbaarheid 'van onderop' toegelicht en vervolgens de bestudeerde regio (Mons-Borinage-Centre) voorgesteld, waar de indicatoren voor sociaaleconomische problemen vrij alarmerend zijn. Door via diepte-interviews rechtstreeks in dialoog te gaan met mensen die door deze problematiek getroffen worden, hebben we een eerste stand van zaken kunnen opmaken van de ervaring van mensen die in energiekwetsbaarheid leven.

In tegenstelling tot wat men vaak gelooft, kan deze vorm van kwetsbaarheid niet louter teruggevoerd worden op de woonomstandigheden. Het betreft een multidimensionele problematiek (van vrijetijdsbesteding over mobiliteit tot gezondheid) met tevens verschillende schaalniveaus (van de psychische of psychosociale schaal tot de institutionele relaties). Zoals we hebben kunnen vaststellen, houdt energiekwetsbaarheid verband met institutionele ontwrichting (gebrek aan betaalbare huisvesting, erbarmelijke woonomstandigheden waaraan men niet kan ontsnappen bij gebrek aan alternatieven, ...) en met preciaire sociaaleconomische omstandigheden die een impact hebben op de hulpbronnen en het beschikbare budget van huishoudens. Het gevolg is een penibele levenssituatie, waarbij men vaak geconfronteerd wordt met stress, angst, schaamte en gevoelens van onmacht, maar ook van onrechtvaardigheid.

Energiekwetsbaarheid gaat dus vaak gepaard met andere psychosociale kwetsbaarheden en wij verkiezen om hier van associaties te spreken - of zelfs een vicieuze cirkel — eerder dan van causale verbanden, waar men het vaak over heeft in de Angelsaksische literatuur. Deze associaties komen tot uiting als sociale praktijken waarmee mensen die kampen met energiekwetsbaarheid blijken geven van hoe ze leven, doen en denken, in feite als een vorm van sociaal leven waarin aanpassings-, beschermings- en zelfs overlevingsmechanismen vervat zitten. Op tal van vlakken illustreren deze mechanismen een socialisatiemodel dat niet alleen richting geeft aan de manier waarop mensen in een context van energiekwetsbaarheid naar de wereld kijken, maar ook hun handelingsbeginselen.

Ondanks hun enorm beperkte keuzemogelijkheden weten mensen die in energiekwetsbaarheid leven alsnog hulpbronnen aan te boren, waarbij ze niet alleen een beroep doen op maatschappelijk werkers, maar ook op familieleden of mensen uit de buurt. Om hun problemen het hoofd te bieden, geven ze vaak blijk van inventiviteit en creativiteit, van nimmer aflatende aandacht voor hun budget en alle mogelijke manieren om energie te besparen. Hun vrijetijdsbesteding beperkt zich tot televisie kijken en hun hoop is gevestigd op betere tijden. Het verdient zeker aanbeveling deze veerkrachtige strategieën verder te bestuderen. Zij vertegenwoordigen een van de facetten van het systemische mechanisme van energiekwetsbaarheid,

Ondanks hun beperkte keuzemogelijkheden weten mensen die in energiekwetsbaarheid leven alsnog hulpbronnen aan te boren

waar men rekening mee moet houden in maatregelen ter bestrijding van diverse vormen van armoede. Zelfs als deze hulpbronnen geen uitweg bieden uit energiekwetsbaarheid, moeten ze in overweging genomen worden in de verschillende actieplannen, aangezien ze kenmerkend zijn voor het sociale weefsel dat in stand gehouden moet worden in een al erg kwetsbare context. Al kunnen maatregelen ter bestrijding van energiekwetsbaarheid leiden tot betere economische verhoudingen met betere toegang tot energie, toch is het belangrijk indachtig te zijn dat ze de sociale praktijken van de betreffende bevolkingsgroepen niet over één kam mogen scheren, gelet op de vele uiteenlopende levenstrajecten. Anders gezegd, zullen sociale maatregelen pas een impact hebben op het gedrag als ze rekening houden met de veelheid van sociale praktijken van het doelpubliek, terwijl ze hun effectiviteit zullen verliezen als ze blind voor iedereen gelijk worden toegepast.

Uit onze resultaten blijkt dat het dringend nodig is om betekenissen en praktijken, waaronder ook aanpassingsstrategieën, mee in rekening te brengen in het onderzoek en de wetenschappelijke literatuur over gebouwen en energie, waar een positivistische benadering nog al te vaak de hoofdtoon voert (in 80% van de werken, volgens Schweber & Leiringer, 2012), evenals de ambitie om sterk te veralgemenen, ongeacht de context.

Tot slot wordt het tijd dat Wallonië collectieve en participatieve maatregelen voor energierenovatie gaat uitwerken voor sociale woonwijken, of het nu gaat om voormalige mijnwerkersbuurten uit de 19e en 20e eeuw (zoals onze bestudeerde sub-regio) of niet.

Noten

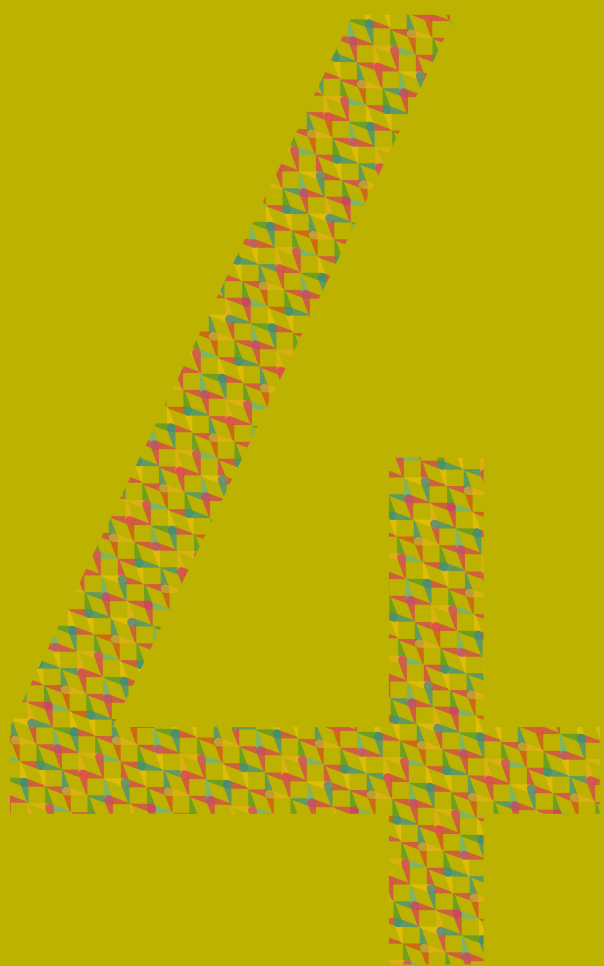
- 1 Noot van de redactie: In dit hoofdstuk wordt hoofdzakelijk gesproken over 'energiekwetsbaarheid'. Dit is een letterlijke vertaling van de term 'précarité énergétique'. Die term komt veel voor in de Franstalige literatuur, maar minder in de Angelsaksische en Nederlandse. Verder in dit hoofdstuk wordt het onderscheid tussen 'energiearmoede' en 'energiekwetsbaarheid' toegelicht. We kozen er voor om de term energiekwetsbaarheid te gebruiken, zoals de auteurs van deze bijdrage, die vertaald werd uit het Frans, dat ook beoogden.
- 2 Dit hoofdstuk bespreekt de resultaten van een deel van het onderzoek genaamd '2GENDERS' (Generation and Gender ENergy DEprivation: Realities and Social policies), gecoördineerd door de Université catholique de Louvain en uitgevoerd in samenwerking met de universiteiten van Mons, Antwerpen en Birmingham. Dit project wordt gefinancierd door het wetenschappelijk beleid van de Belgische federale overheid (Belspo) voor de periode 2014-2017. Het project heeft als doel om op basis van kwantitatieve en kwalitatieve methoden een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van energiearmoede in België en de kwetsbaarheden die ermee gepaard gaan en vervolgens politieke aanbevelingen te doen.
- 3 Voor goede samenvattingen van deze studies, zie Liddell & Morris (2010) en Walker & Day (2012).
- 4 In dit kwantitatieve deel analyseren we de Belgische gegevens uit de 'EU-SILC' ('The European Union Statistics on Income and Living Conditions') en 'GGP' ('Generations and Gender Programme').
- 5 De vergelijking met de situaties in Frankrijk zoals beschreven in de literatuur (zie bv. Zélem, 2013) gaat niet altijd op voor onze bestudeerde subregio op het vlak van openbaar vervoer, aangezien de geografische woondichtheid erg hoog is in België in het algemeen en in de bestudeerde subregio in het bijzonder. Het openbaarvervoernet, vooral het busnet, is dus erg dicht, maar de frequentie van ritten kan ontoereikend zijn en de afstand tot de dichtstbijzijnde bushalte kan ver zijn (enkele honderden meters) voor personen met beperkte mobiliteit.
- 6 Deze maatregelen zijn talrijk (subsidies voor de isolatie van daken, muren, vloeren, dubbelglas, zuinigere verwarmingssystemen, ...) en zijn federale, gewestelijke of gemeentelijke bevoegdheden. Bovendien varieert de steun, soms sterk, naargelang welke regering aan de macht is. Wie hierover meer wil weten, vindt een bondig overzicht van deze maatregelen per 1 september 2014 in het hoofdstuk van Bartiaux e.a. (2015). Het merendeel van de maatregelen om woningen energiezuiniger te maken, vergt een initiële investering en is (weliswaar niet in de wetteksten, maar wel in de praktijk) gericht op huiseigenaars, waardoor talloze gezinnen die in energiekwetsbaarheid leven uit de boot vallen.

Referenties

- Bartiaux, F., Schmidt, L., Horta, A., & Correia, A. (2016). Social diffusion of energy-related practices and representations. Patterns and policies in Portugal and Belgium, *Energy Policy*, 88, 413–421.
- Bartiaux, F., Van Der Linden, M., Debast, N., & Baudaux, A. (2015). La pauvreté énergétique, In: W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken & R. Van Rossem (dir.), *Pauvreté en Belgique, Annuaire 2015*, Gent: Academia Press, 93-111.
- Bernard, N. (2006). Maîtriser son logement: réflexion sur l'inadaptation des instruments législatifs, *Droit et société*, 63-64, 553-583.
- Bernard, N. (2008). Le permis de location en Belgique. Du risque d'effet pervers en germe dans une mesure à visée sociale, *Espaces et sociétés*, 132-133, 193-208.
- Boardman, B. (1991). *Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth*, London: Bellhaven.
- Brunner, K-M., Spitzer, M., & Christanell, A. (2012). Experiencing fuel poverty. Coping strategies of low-income households in Vienna/Austria, *Energy Policy*, 49, 53-59.
- Cantillon, B., Van Mechelen, N., Frans, D., & Schuerman, N. (2015). Pauvreté: pression sur les minimas sociaux et dualisation au sein de la société, In: W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken & R. Van Rossem (dir.), *Pauvreté en Belgique, Annuaire 2015*, Gent: Academia Press, 221-243.
- Dayez, O. (2010). *La culture consummatoire des précarisés: analyse des pratiques et discours des bénéficiaires d'aide matérielle au centre d'accueil social l'Abbé Froidure*, mémoire en sociologie (Nathalie Burnay, promotrice), UCL.
- De Decker, P. (2002). Le piège du logement se referme! Réflexion sur ce que les ménages conservent après le paiement de leurs frais de logement et les actions entreprises par les pouvoirs publics à ce propos, *Les Echos du Logement*, 3, 93-112.
- De le Court, D., & Masson, O. (2008). *Le logement des plus pauvres: techniquement, socialement, symboliquement*, Bruxelles: ATD Quart Monde Wallonie – Bruxelles, a.s.b.l, coll. "Connaissance et engagement", via http://www.atd-quartmonde.be/IMG/pdf/Archi01_2_-2.pdf.
- Devalière, I. (2008). Au-delà des impayés d'énergie, comment appréhender la précarité énergétique?, *Espace populations sociétés*, 1, 191-201.
- Devalière, I. (2009). De l'inconfort thermique à la précarité énergétique, profils et pratiques des ménages pauvres, *Informations sociales*, 155, 90-98.
- Furtos, J. (2009). *De la précarité à l'auto-exclusion*, Paris: Éditions Rue d'ULM.
- Franssens, A., Van Dooren, G., Kuppens, J., Druetz, J., & Struyven, L. (2013). Les

- ambivalence de l'activation sociale, In: W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken & R. Van Rossem (dir.), *Pauvreté en Belgique, Annuaire 2013*, Leuven: Acco, 205-226.
- Ghekière, L. (2008). Le développement du logement social dans l'Union européenne, *Recherches et Prévisions*, 94, 21-34.
- Gram-Hanssen, K. (2010). Standby consumption in households analysed with a practice theory approach, *Journal of Industrial Ecology*, 14(1), 150-165.
- Gram-Hanssen, K. (2011). Understanding change and continuity in residential energy consumption, *Journal of Consumer Culture*, 11(1), 61-78.
- Harrington, B., Heyman, B., Merleau Ponty, N., Stockton, H., Ritchie, N., & Heyman, A. (2005). Keeping warm and staying well: findings from the qualitative arm of the Warm Homes Project, *Health and Social Care in the Community*, 13(3), 259-267.
- Huybrechts, F., Meyer, S., & Vranken, J. (2011). *La Précarité Énergétique en Belgique, Rapport final*, CEESE – OASES.
- IDEA, & Hainaut-Développement (2014). *Atlas socio-économique, Cœur du Hainaut*, Centre d'énergies, via http://www.coeurduhainaut.be/uploads/aadocs/atlas/atlasCoeurHainaut_WEB.pdf.
- Jamoulle, P. (2013). *Par-delà les silences. Non-dits et ruptures dans les parcours d'immigration*, Paris: La Découverte.
- Jouffe, Y. (2012). Green Economic Incentives versus Environmental Justice. Risks for Energy Poverty, *Housing in Europe: Time to Evict the Crisis. Passerelle*, 7, 75-80.
- Jouffe, Y., & Massot, M.-H. (2013). Vulnérabilités sociales dans la transition énergétique au croisement de l'habitat et de la mobilité quotidienne, In: J.P. van Ypersele & M. Hudon (dir.), *1^{er} congrès interdisciplinaire du développement durable. Quelle transition pour nos sociétés?*, Namur, 23-57.
- Liddell, C. & Morris, C. (2010). Fuel poverty and human health: A review of recent evidence, *Energy Policy*, 38, 2987-2997.
- Maréchal, K. (2009). The crucial role of habits in energy consumption: an evolutionary approach on changing current patterns, *ECEEE 2009 Summer Study Proceedings, Act! Innovate! Deliver! Reducing energy demand sustainably*, 1693-1703, via http://www.eceee.org/conference_proceedings/eceee/2009/Panel_8/8.062/paper.
- Maresca, B., Dujin, A., & Picard, R. (2009). La consommation d'énergie dans l'habitat entre recherche de confort et impératif écologique, *CREDOC, Cahier de recherche*, 264.
- Maresca, B., & Lacombe, S. (2015). À la rencontre de la précarité énergétique: un éclairage, In C. Drozd, I. Requena Riuz, K. Mahé, D. Siret (dir.), *La construc-*

- tion du chez-soi dans la transition énergétique. Entre conceptions de la performance et pratiques habitantes*, Nantes: Ensan, 49-55.
- Marichez, J-M. (2010). Précarité énergétique: repérage et diagnostics. Exemple d'actions en Nord-Pas de Calais, *Air Pur*, 78, 37-44.
- Middlemiss, L., & Gillard, R. (2015). Fuel poverty from the bottom-up: Characterising household energy vulnerability through the lived experience of the fuel poor, *Energy Research & Social Science*, 6, 146-154.
- Pannecoucke, I. (2013). Grandir dans la pauvreté, un départ inégal à bien des égards, In: W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken & R. Van Rossem (dir.), *Pauvreté en Belgique, Annuaire 2013*, Leuven: Acco, 51-77.
- Reckwitz, A. (2002). Toward a Theory of Social Practices: A Development in Culturalist Theorizing, *European Journal of Social Theory*, 5(2), 243-63.
- Schatzki, T. (1996). *Social Practices: A Wittgensteinian Approach to Human Activity and the Social*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schweber, L., & Leiringer, R. (2012). Beyond the technical: a snapshot of energy and buildings research, *Building Research & Information*, 40, 481-492.
- Shove, E., Pantzar, M., & Watson, M. (2012). *The dynamics of social practice. Everyday life and how it changes*, London: Sage.
- Thomson, H. & Snell C. (2013). Quantifying the prevalence of fuel poverty across the European Union, *Energy Policy*, 52, 563-572.
- Walker, G., & Day, R. (2012). Fuel poverty as injustice: Integrating distribution, recognition and procedure in the struggle for affordable warmth, *Energy Policy*, 49, 69-75.
- Warde, A., Consumption and theories of practice, *Journal of Consumer Culture*, 5(2), 131-153.
- Winkel, J. (2013). Dur dur d'économiser?, *Alteréchos*, 371-372, 20-21.
- Zélem, M-C. (2013). *Mobilités choisies (vs) mobilités contraintes*, *Débat National sur la Transition Énergétique. Note 11. Février 2013*.



Hoeveel bedraagt de minimale kostprijs voor energie in Vlaanderen?

Jef De Schutter, Bérénice Storms & Tess Penne

1. Inleiding

Energie is een noodzakelijke behoefte die moet worden vervuld om adequaat aan onze samenleving te kunnen participeren. Zo hebben Vlaamse gezinnen energie nodig voor het verwarmen en verlichten van hun woningen, het bereiden en bewaren van voedingsmiddelen, hun persoonlijke hygiëne, het wassen van de kleding of het poetsen van hun woning. Daarnaast is energie ook onmisbaar voor het vervullen van allerlei sociale behoeften. Ontspanning en het onderhouden van sociale relaties is niet langer mogelijk zonder energieverbruikende toestellen als een tv, digibox, gsm, tablet of pc.

Indien mensen een inkomenstekort ervaren om de minimale hoeveelheid energie aan te kopen die noodzakelijk is om volwaardig aan de samenleving te kunnen participeren, dan spreken we over energiearmoede. De berekening van deze minimale hoeveelheid vormt het voorwerp van dit hoofdstuk, dat gebaseerd is op een uitgebreide studie over de ontwikkeling van een normatief energiebudget door De Schutter en Storms (2016). Het normatieve energiebudget maakt deel uit van de referentiebudgetten die aangeven welke de minimale kost is met het oog op het vervullen van alle noodzakelijke behoeften om adequaat te kunnen participeren in de Vlaamse samenleving. Het normatieve energiebudget kan worden gebruikt voor het meten van energiearmoede of de doeltreffendheid van de minimuminkomensbescherming in ons land. Daarnaast kan het evenzeer nuttig dienst doen in het kader van sociale hulpverlening of voor het monitoren van een effectief beleid met het oog op het verminderen van energiearmoede. Deze wetenschappelijke en maatschappelijke valorisatiemogelijkheden maken niet het voorwerp uit van dit hoofdstuk. Ze zullen in toekomstige publicaties uitvoerig worden toegelicht. Hier focussen we ons in de eerste plaats op de methode en de achterliggende veronderstellingen om dit energiebudget te berekenen.

In een eerste paragraaf beschrijven we kort wat de referentiebudgetten precies zijn en hoe ze voor ons land werden ontwikkeld. In de tweede paragraaf belichten we in detail hoe we tewerk zijn gegaan bij de opstelling van dit energiebudget en tot welke resultaten dit heeft geleid. In de derde paragraaf maken we duidelijk voor welke maatschappelijke en wetenschappelijke doeleinden dit normatieve energiebudget nuttig kan worden ingezet. In de laatste paragraaf zetten we de voornaamste conclusies nog kort op een rij.

2. Referentiebudgetten

Referentiebudgetten zijn geprijsde korven van goederen en diensten die illustreren wat gezinnen in een bepaalde samenleving nodig hebben om een bepaalde levensstandaard te realiseren (Bradshaw, 1993; Saunders e.a., 1998). De Belgische referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie werden ontwikkeld om leefsituaties te beoordelen in functie van de menselijke waardigheid. Ze vormen een ondergrens die aangeeft onder welk inkomen adequate maatschappelijke participatie in onze samenleving onmogelijk wordt.

Volgens 'the theory of human need' (Doyal & Gough, 1991) is maatschappelijke participatie slechts mogelijk wanneer is voldaan aan twee universele behoeften, namelijk gezondheid en autonomie. Zich hierop baserend, bevatten de Belgische referentiebudgetten goederen en diensten die nodig zijn met het oog op de bevrediging van deze twee universele noden. Deze werden nog verder geconcretiseerd in tien intermediaire noden, namelijk gezonde voeding, adequate huisvesting, toegankelijke gezondheidszorg en persoonlijke verzorging, geschikte kleding, rust en ontspanning, een veilige kindertijd, veiligheid, betekenisvolle sociale relaties en toereikende mobiliteit. Voor het vaststellen van de hoeveelheid goederen en diensten met bijhorende kostprijs, nodig om deze behoeften te vervullen, wordt vertrokken van bestaande internationale, nationale en regionale richtlijnen. Daarnaast wordt er ook een beroep gedaan op de wetenschappelijke kennis van experts uit bovengenoemde domeinen en op de ervaringskennis van burgers. Deze laatste discuten in focusgroepen over de invulling van de intermediaire noden waarvoor wetenschappelijke evidentie grotendeels ontbreekt. Zij bespreken zowel de functies die moeten worden gerealiseerd als de kenmerken van de hieraan verbonden noodzakelijke goederen en diensten. Ten slotte vormen ook de aanvaardbaarheid, haalbaarheid en volledigheid van de door experts voorgestelde korven onderwerp van discussie in de focusgroepen.

De referentiebudgetten
weerspiegelen een
financiële ondergrens
van wat gezinnen zich
minimaal moeten kunnen
veroorloven om adequaat
aan onze samenleving te
kunnen participeren

De referentiebudgetten worden ontwikkeld voor verschillende typegezinnen met een bepaalde omvang en samenstelling. Hierbij wordt verondersteld dat de gezinsleden gezonde, goed geïnformeerde en zelfredzame burgers zijn die erin slagen het gezinsbudget economisch te beheren. Hierdoor weerspiegelen de referentiebudgetten een financiële ondergrens van wat gezinnen zich minimaal moeten kunnen veroorloven in onze samenleving om er adequaat aan te kunnen participeren. Burgers met een minder goede gezondheid en/of beperktere individuele competenties zullen in de meeste gevallen meer nodig hebben. Omwille van de grote hoeveelheid aan keuzes die moeten worden gemaakt met betrekking tot de aard, het aantal, de prijs en de afschrijftijd van producten en diensten, geven de referentiebudgetten geen exacte ondergrens, maar een wetenschappelijk geobjectiveerde schatting van het budget dat gezinnen minimaal nodig hebben om alle noodzakelijke functies te

kunnen vervullen met het oog op de bevrediging van noodzakelijke behoeften in functie van voldoende maatschappelijke participatie.

De referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie werden in Vlaanderen voor het eerst ontwikkeld voor het jaar 2008 voor zeventien typegezinnen (Storms & Van den Bosch, 2009). Nadien zijn ze verder uitgebreid naar andere typegezinnen en naar de andere regio's in ons land (Van Thielen e.a., 2010). Om ervoor te zorgen dat de referentiebudgetten de beoogde levensstandaard accuraat blijven weerspiegelen, moeten ze regelmatig worden geüpdatet. Prijsaanpassingen worden jaarlijks doorgevoerd door middel van een eigen prijsurvey. Iedere vijf jaar worden experts en focusgroepen opnieuw geconsulteerd om de inhoud van de referentiebudgetten aan te passen aan veranderende sociale en culturele normen. De laatste welvaartsaanpassing dateert van 2013 (Storms, Penne, Vandelannoote, & Van Thielen, 2015).

3. Hoeveel inkomen is minimaal nodig voor adequaat energieverbruik: de ontwikkeling van een normatief energiebudget

De referentiebudgetten voor een adequaat energieverbruik die in dit hoofdstuk worden voorgesteld, weerspiegelen de noodzakelijke kostprijs voor een noodzakelijk energieverbruik door de hierboven beschreven typegezinnen.

We beschrijven in deze paragraaf achtereenvolgens: (1) de methode die we gebruikten voor de ontwikkeling van het normatief energiebudget, (2) de achterliggende keuzes met betrekking tot het adequaat verwarmen van een woning, (3) de keuzes die we maakten met betrekking tot de aankoop en het gebruik van elektrische toestellen en verlichtingssystemen, (4) de wijze waarop we de energiekorf hebben geprijsd en (5) de hoogte van het totale energiebudget.

3.1 Methode

Naar analogie met de ontwikkeling van de andere korven, deden we ook voor het bepalen van de inhoud en de kostprijs van de energiekorf een beroep op (inter) nationale richtlijnen en aanbevelingen, wetenschappelijke expertise en ervaringskennis van particuliere gebruikers. Zo werkten onderzoekers van het Kenniscentrum Energie (KCE, Thomas More) in nauw overleg met onderzoekers van het Centrum voor Budgetadvies en –onderzoek (CEBUD, Thomas More) een energiekorf uit waarvan de kostprijs volstaat om een minimaal, maar adequaat energieverbruik te garanderen. Ze baseerden zich hiervoor op bestaande normen en richtlijnen en op hun eigen wetenschappelijke expertise. Daarna werd de inhoud van de energiekorf door onderzoekers van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB, Universiteit Antwerpen) voorgelegd aan focusgroepen waarin burgers van diverse sociaaleconomische achtergrond discuteerden over de volledigheid, haalbaarheid en aanvaardbaarheid ervan. Hieronder tonen we in detail hoe we tewerk zijn gegaan.

3.1.1 Het recht op energie

Het recht op energie is niet expliciet als zelfstandig recht opgenomen in internationale mensenrechtenverdragen, maar het wordt wel nadrukkelijk erkend in verschillende thematische verdragen, commissies en gerelateerde documenten. Het VN Comité inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (ESCR, 1991, 2002) koppelt het recht op energie impliciet aan het recht op een adequate levensstandaard (artikel 11), specifiek in het kader van een kwaliteitsvolle huisvesting. Het recht op energie gaat hand in hand met een sociaal rechtvaardige toegang tot energiebronnen die tegelijk ook duurzaamheid beoogt. Zo verenigen de verschillende VN programma's rond milieu en duurzame ontwikkeling sociale en ecologische doelstellingen die bijdragen tot een globale en intergenerationele rechtvaardige herverdeling.¹ Ook de Europa 2020 kerndoelstelling rond klimaat en duurzame energie koppelt de fysieke beschikbaarheid van betaalbare energieproducten en -diensten aan de bredere sociale en klimaatdoelstellingen van de Europese Unie (European Commission, 2010). In de Vlaamse context tracht men het recht op energie te realiseren via een reeks sociale maatregelen, waaronder de sociale maximumprijzen, de minimale levering voor elektriciteit en voor aardgas in de winterperiode en de extra voordelen voor de 'beschermde afnemers'.²

3.1.2 Afbakening beoogde levensstandaard en populatie

Hoewel energie door politici op de verschillende beleidsniveaus wordt erkend als een noodzakelijke behoefte, wordt nergens expliciet de oefening gemaakt om te bepalen welke hoeveelheid energie minimaal noodzakelijk is om menswaardig te kunnen leven en welke kostprijs hieraan verbonden is. Dit is niet zo verwonderlijk. Op de vraag hoeveel energie gezinnen minimaal nodig hebben, kan immers geen absoluut antwoord worden gegeven. De benodigde energie verschilt naargelang de persoonlijke en maatschappelijke leefomstandigheden van gezinnen. Bepalende individuele factoren hierbij zijn: de gezinsomvang en -samenstelling, de energieprestatie van de woning, de activiteitsstatus van de gezinsleden, hun gezondheidstoestand en hun competenties om spaarzaam met het energieverbruik om te gaan. Ook geografische en institutionele factoren, zoals het klimaat of het energiebeleid in een land, bepalen in sterke mate de kosten die gezinnen moeten maken voor hun energieverbruik. Voor het opstellen van een normatief energiebudget dat aangeeft wat de minimale kost is van een noodzakelijk energieverbruik is het daarom noodzakelijk om vooraf de beoogde levensstandaard te definiëren. Ook de bepaling van de beoogde populatie is noodzakelijk, in het bijzonder in het licht van een correct gebruik van de resultaten.

Voor de bepaling van de levensstandaard verwijzen we naar het theoretisch kader uit het referentiebudgettenonderzoek, waarin deze wordt gedefinieerd als 'het inkomen dat gezinnen minimaal nodig hebben om adequaat aan de samenleving te kunnen participeren'. Adequate maatschappelijke participatie wordt hierbij omschreven als 'het vermogen van mensen om vanuit hun sociale posities te handelen overeenkomstig de dominante maatschappelijke verwachtingen alsook het vermogen om deze verwachtingen mee vorm te geven'. Maatschappelijke verwachtingen

gen verbonden aan sociale posities noemen sociologen ‘sociale rollen’. Wanneer burgers erin slagen om hun sociale rollen naar behoren te spelen, horen ze erbij en kunnen ze een eigen bijdrage leveren aan het goed functioneren van de samenleving en de belangrijkste maatschappelijke instituties (Storms, 2012).

Ook voor het omschrijven van de beoogde populatie beroepen we ons op de typegezinnen zoals deze werden bepaald in het referentiebudgettenonderzoek. Zoekend naar een financiële ondergrens waartegen reële individuele leefsituaties kunnen worden getoetst, worden aan de volwassen en kinderen uit de typegezinnen relatief gunstige persoonlijke eigenschappen en leef- en woonomstandigheden toegeschreven. Zo gaan we ervan uit dat de gezinsleden niet te kampen hebben met een chronische ziekte of handicap en veronderstellen we dat ze de mogelijkheid hebben om spaarzaam met hun energieverbruik om te gaan. Hiervoor verwijzen we zowel naar hun competenties (kennis, vaardigheden en houding) om spaarzaam met energie om te kunnen gaan, als naar de toegang die ze hebben tot energiezuinige apparaten. Wat hun woonomstandigheden betreft, nemen we aan dat de gezinnen verblijven in een kwaliteitsvolle woning met dubbele beglazing waarvan de globale warmte-isolatie een K-peil van 50³ heeft. Met betrekking tot het type woning, stellen we een afzonderlijk energiebudget op voor twee-, drie- en viergevelwoningen. Van deze drie budgetten wordt later een gemiddeld budget berekend. Omdat het energieverbruik ook afhankelijk is van het aantal uren dat gezinsleden in de woning aanwezig zijn, zal een afzonderlijk energiebudget worden berekend voor gezinnen zonder werkende gezinsleden en gezinnen met werkende gezinsleden.

Hieronder wordt besproken hoe we tewerk zijn gegaan om voor deze typegezinnen de noodzakelijke hoeveelheid energie te bepalen en de bijhorende minimale kostprijs te berekenen. We splitsen hiervoor de energiekorf op in twee delen: een gedeelte verwarming, bedoeld voor ruimteverwarming en sanitair warm water en een gedeelte elektriciteit om de woning te verlichten en voor de werking van elektrische apparaten.

3.2 Verwarming

Onder verwarming verstaan we zowel ruimteverwarming als de productie van sanitair warm water.

3.2.1 Ruimteverwarming

Omdat de gemiddelde temperaturen in ons land gedurende de meeste maanden van het jaar te laag zijn, is ruimteverwarming in de woning noodzakelijk met het oog op het behouden van een goede gezondheid. Onderzoek wijst uit dat acute en chronische blootstelling aan (extreme) koude negatieve gezondheidseffecten veroorzaakt, waaronder hoge bloeddruk, stijging van de cholesterolwaarden of verslechtering van de longfuncties (Anderson, White, & Finney, 2012; Howden-Chapman e.a., 2012; Liddell & Morris, 2010; Shaw, 2004).

De woning verwarmen, kan op verschillende manieren gebeuren. Aardgas, stookolie of elektriciteit komen in Vlaanderen het meest voor. Twee op de drie Vlaamse woningen wordt verwarmd met aardgas, een op vier met stookolie en in een op de vijftien woningen is elektriciteit de voornaamste warmtebron (Aernouts, Jespers, & Wetzels, 2014; Ceulemans & Verbeeck, 2015). Voor de keuze van het verwarmingsstelsel laten we ons leiden door zowel de kostprijs als de aanwezigheid ervan in Vlaamse woningen. Op basis van de kostprijs kiezen we voor een condenserende aardgasketel omdat deze economisch gezien het meest optimaal is, maar ook omdat in een ruime meerderheid van de Vlaamse huurwoningen de centrale verwarming wordt aangestuurd via een aardgasketel. Doch niet in al deze woningen is een condenserende aardgasketel aanwezig. Slechts in de helft van de woningen die verwarmen met een aardgasketel, heeft deze ketel een label met de aanduiding van de kwaliteit of het rendement. Wanneer dit het geval is, blijkt het meeste voorkomende label een HR TOP label en dus condenserend te zijn (49%) gevolgd door een HR+ label (31%), CE-label, (11%) en een HR label (8%) (Ceulemans & Verbeeck, 2015).

Het normatieve energiebudget zou dan ook voor de meeste Vlaamse gezinnen ontoereikend zijn, mochten we dit stoelen op de kostprijs van het verbruik van een condenserende aardgasketel. Om niet alleen een adequaat, maar ook een realistisch budget te berekenen, doen we daarom een omrekening naar het verbruik door een standaard stookolieketel. Hierdoor zal het energiebudget zowel volstaan voor gezinnen die verwarmen met condenserende aardgasketel, een standaard gasketel, een lage temperatuursgasketel als een standaard stookolieketel. Deze omrekening maakt het normatieve energiebudget haalbaar voor de meeste Vlaamse gezinnen.⁴

Hoeveel aardgas nodig is om een woning te verwarmen, is afhankelijk van een aantal factoren, waaronder de thermische isolatie-eisen (K-peil), de energieprestatie-eisen (E-peil)³ en de eisen op vlak van het binnenklimaat (ventilatie en oververhitting). Deze eisen worden beschreven in het 'EnergiePrestatie en Binnenklimaat'-verslag (EPB), dat als doel heeft om het energieverbruik in woningen te beperken en een minimum aan ventilatie te voorzien om een gezonde binnenluchtkwaliteit te garanderen.

Onder impuls van Europa werd sinds 2006 de EPB-regelgeving in het Vlaams gewest ingevoerd.⁵ Wanneer woningen worden verhuurd of verkocht is het nodig dat er een EPC-certificaat aanwezig is. Het certificaat geeft een berekende standaardwaarde voor het jaarlijks verbruik van energie per vierkante meter bewoonbare vloeroppervlakte en wordt dus uitgedrukt in kWh/m². De berekende waarde op het EPC-certificaat wordt weergegeven op een schaal van 0 tot 700 kWh/m². Indien dit getal wordt vermenigvuldigd met de bruikbare vloeroppervlakte, verkrijgt men een theoretische waarde die aangeeft wat het energieverbruik op jaarbasis is.⁶ Naast deze EPB-eisen bepalen ook reboundeffecten, interne warmtewinsten, weersinvloeden en de instelling van de thermostaatkranen de energieconsumptie van gezinnen. Reboundeffecten duiden op een geringere

energiebesparing in werkelijkheid dan de theoretisch mogelijke winst. Deze kunnen worden toegeschreven aan bepaalde gedragseffecten en aan bepaalde fysieke effecten die resulteren in een geringere energiebesparing door betere isolatie (Haas & Biermayr, 2000). Hoe slechter de woning is geïsoleerd, hoe meer mensen hiermee rekening zullen houden in hun gedrag, bijvoorbeeld door ongebruikte ruimtes niet te verwarmen, er op te letten dat de thermostaat lager draait 's nachts of bij verlaten van de woning. Fysische rebound doet zich bijvoorbeeld voor in beter geïsoleerde woningen. Die realiseren een hogere gemiddelde temperatuur dan matiger geïsoleerde woningen. Een hogere temperatuur ten opzichte van de buitentemperatuur zorgt evenwel voor relatief meer warmteverlies naar de omgeving toe. Ten derde speelt ook het weer een bepalende rol in het energieverbruik. Voor de omzetting van de EPC-score naar het theoretisch energieverbruik gebruikt men de waarden van een bepaald type-jaar, maar in werkelijkheid kan de temperatuur gemiddeld hoger of lager liggen. Een vierde factor die het energieverbruik mee bepaalt, is de aard en de instelling van de radiatorcranken. Thermostatische radiatorcranken verhogen het comfort en hebben een gunstige invloed op het verbruik van energie. Klassieke radiatorcranken of slechte instellingen van de thermostaatcranken kunnen leiden tot een meerverbruik van 15%.

Hoe slechter de woning is geïsoleerd, hoe meer mensen hiermee rekening zullen houden in hun gedrag

Voor het bepalen van het noodzakelijk verbruik van de ruimteverwarming gebruiken we de formules uit de EPB-software. We vertrekken hierbij van volgende aannames en/of veronderstellingen. Het K-peil van een gemiddelde kwalitatieve woning wordt gelijk gesteld aan 50. Voor bepaling van geleidingsverliezen en de ventilatieverliezen wordt het ventilatiedebiet bepaald volgens de EPB-richtlijnen. De gebouwgemiddelde temperatuur wordt berekend aan de hand van de oppervlaktes en de gewenste temperatuur per ruimte. De vloeroppervlaktes worden bepaald op basis van de oppervlaktes die worden gebruikt in de korf huisvesting voor de berekening van onderhoudskosten van een woning (Boeckx, 2009). Deze voldoen steeds aan de minimum toelaatbare oppervlaktes van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen. De gewenste kamertemperaturen passen binnen de aanbevelingen van de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO, 1987). De minimumtemperatuur bedraagt 16 graden⁸, de gewenste maximumtemperatuur 16°C in de slaapkamer, 18°C in de hal, 20°C in de keuken, 21°C in de leefruimte en 23°C in de badkamer. Om een inschatting te maken van het aantal uren dat personen thuis verblijven en de tijdsduren waarop de verschillende ruimtes op hun maximumtemperaturen moeten worden gehouden, beroepen we ons op het tijdsbestedingsonderzoek van TOR (Glorieux e.a., 2006).⁸

De eisen naar ruimteverwarming verschillen naargelang de omvang van het gezin, maar ook naargelang de gezinssamenstelling. Gezinnen met kinderen zijn bijvoorbeeld genooddaakt om bepaalde ruimtes, zoals een slaapkamer of badkamer, op

een hogere temperatuur te houden, waardoor de gebouwgemiddelde temperatuur stijgt. We veronderstellen hierbij dat twee kinderen een slaapkamer delen, uitgezonderd wanneer zij ouder zijn dan twaalf jaar en van verschillend geslacht (Boeckx, 2009).

Voor bepaling van de zonnewinsten wordt de formule gebruikt die ook in de EPB-software wordt gebruikt. Hierbij is verondersteld dat het glasoppervlak 16% van de nuttige vloeroppervlakte bedraagt en gelijkmatig is verdeeld over de verschillende oriëntaties noord, oost, zuid en west. Voor bepaling van de interne warmtewinsten wordt rekening gehouden met volgende twee factoren: 1) in de periode dat er een warmtevraag is, wordt de elektriciteitsproductie beschouwd als nuttige interne warmteproductie, 2) de warmteafgifte van personen is enkel nuttig op momenten dat er een warmtevraag is, én wanneer deze personen thuis zijn. De warmteproductie van volwassenen bedraagt gemiddeld 90W, van kinderen bedraagt dit gemiddeld 70W.

3.2.2 Warm water

Ook het verwarmen van water is essentieel, voornamelijk vanuit het perspectief van persoonlijk comfort (Chittleborough, Nicholson, Basker, Bell, & Campbell, 2012; Laestadius & Dimberg, 2005), maar ook omwille van hygiënische redenen, zoals voor het doen van de vaat (Lee, Cartwright, Grueser, & Pascall, 2007; Mattick e.a., 2003). In tegenstelling tot ruimteverwarming is het energieverbruik voor sanitair warm water van een gezin nauwelijks afhankelijk van de kwaliteit van de woning. Factoren die het energieverbruik voor opwekking van sanitair warm water bepalen, zijn de volgende:

- De frequentie, het waterdebiet en de duurtijd van de verschillende aftappingsen.
- Hiervoor wordt vertrokken van de veronderstellingen die gemaakt zijn voor het opmaken van het waterbudget.
- De gewenste temperatuur van het water van de verschillende tappunten. We veronderstellen een gemiddelde temperatuur van 37°C voor een douche, 50°C voor het afwassen en 40°C voor het poetsen.
- Het rendement van de installatie. Dit wordt gelijkgesteld aan 100% voor een condenserende gasketel.
- Stilstandsverliezen (in het voorraadvat en in de leidingen ten gevolge van afkoeling) en stromingsverliezen (in de leidingen ten gevolge van afkoeling), maar deze laatste zijn verwaarloosbaar indien de leidingen niet zijn geïsoleerd.⁹

3.2.3 De noodzakelijke hoeveelheid energie verbonden aan ruimteverwarming en het gebruik van warm water

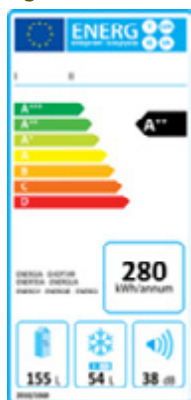
Volgens bovenstaande berekeningen varieert de totale hoeveelheid aardgas, die minimaal noodzakelijk is voor ruimteverwarming en het gebruik van warm water, van 6.379 kWh/jaar (waarvan 79% voor ruimteverwarming en 21% voor warm wa-

ter) voor een werkende alleenstaande persoon die een kwaliteitsvolle tweegevel woning huurt en een spaarzaam energieverbruik aan de dag legt tot 20.004 kWh/jaar (waarvan 83% voor ruimteverwarming en 17% voor warm water) voor een koppel met twee kinderen waarvan beide ouders niet werken en die een kwaliteitsvolle viergevelwoning huren. Er is een sterke variatie in het noodzakelijk verbruik naargelang de gezinsgrootte¹⁰, het woningtype¹¹ en in mindere mate naargelang de activiteitsstatus¹² van de volwassen gezinsleden.

3.3 Elektriciteit

Net zoals dit het geval is voor sanitair warm water, is ook het elektriciteitsverbruik van een gezin nauwelijks afhankelijk van de kwaliteit van de woning. Het elektriciteitsverbruik en de gerelateerde kost worden bijna volledig bepaald door het gedrag van personen via de aankoop en het gebruik van elektrische toestellen en verlichting. Om een goede inschatting te kunnen maken van het energieverbruik is het energielabel zeer nuttig. Het energielabel is opgesteld volgens verschillende Europese richtlijnen¹³ en moet in België verplicht worden meegeleverd bij de aankoop van elektrische toestellen: koelapparaten (koelkasten en diepvriezers), wijnbewaarkasten, wasmachines, afwasmachines, televisies en wasdrogers. Ook andere producten, zoals tv's, lampen of auto's krijgen meer en meer een energielabel toegekend. Het toont de consument hoe zuinig, milieuvriendelijk en/of energiebesparend het gewenste product is. Daarnaast bevat het ook vaak informatie over de prestaties van het product en de gebruikte materialen bij de productie. Figuur 1 geeft bij wijze van voorbeeld het energielabel voor een koelkast.

Figuur 1. Voorbeeld van een energielabel voor een koelkast



Bron: Recupel (2016).

De energiescore op het label verwijst naar energieklassen, die gaan van 'zeer energiezuinig' (A+++ tot 'zeer energieverspillend' (G). Energieklasse A+ is momenteel zowat de standaard.¹⁴ Vandaar ook dat alle toestellen die in het referentiebudget zijn opgenomen minstens behoren tot de energieklassen A+, maar de meerderheid heeft een A++ label.¹⁵ Voor verlichting betekent dit dat we kiezen voor spaarlampen met een rendement van 16W.

Het energieverbruik en de daarmee samenhangende kostprijs hangt niet alleen af van het energielabel, maar ook van het gebruik van gezinnen. Hieronder bespreken we de verschillende veronderstellingen die we hebben gemaakt met betrekking tot het spaarzame gebruik van elektrische toestellen en verlichting.

3.3.1 Elektrische toestellen

Hoe frequenter of hoe langer een elektrisch toestel wordt gebruikt, hoe hoger de kosten voor energie. Maar ook wanneer toestellen niet worden gebruikt, verbruiken ze vaak nog behoorlijk wat energie. Omdat dit sluimerverbruik kan worden vermeden, gaan we er bij de opstelling van een minimaal noodzakelijk budget voor energie van uit dat alle leden uit de typegezinnen kennis hebben over hoe energiezuinig te leven en deze kennis ook daadwerkelijk toepassen. Dit betekent onder meer dat we veronderstellen dat elektrische toestellen altijd worden uitgeschakeld indien ze niet worden gebruikt en dat transformatoren en batterijladers steeds uit het stopcontact worden genomen wanneer een toestel is opgeladen.¹⁶

Een stuk moeilijker dan de bepaling om geen kostprijs op te nemen voor sluimerverbruik, is een haalbare schatting te maken van de noodzakelijke duur en frequentie verbonden aan een adequaat gebruik van elektrische toestellen. Hieronder beschrijven we beknopt¹⁷ welke beslissingen werden genomen met betrekking tot de elektrische toestellen die zijn opgenomen in de verschillende korven van de referentiebudgetten.

3.3.2 De voedingskorf

Koken kan zowel elektrisch als op gas. Vanuit energetisch standpunt is koken op gas voordeliger. Doch, omdat heel wat huurhuizen zijn uitgerust met een elektrisch kookfornuis en omdat gezinnen meestal zelf het type fornuis niet kunnen kiezen, opteren we ervoor om de kostprijs te berekenen van het verbruik van een elektrisch kookfornuis. Indien elektrisch wordt gekookt, is dit veruit de grootste verbruiker in het elektriciteitsbudget. Omdat we bij de berekening van de kostprijs van ‘gezonde voeding’ veronderstellen dat gezinnen bijna altijd zelf hun eigen potje koken, schatten we het benodigd aantal uren elektriciteitsverbruik op basis van de tijd die nodig is voor de bereiding van voedsel. Zo komen we tot een schatting van 85 minuten per dag of 43 uren per maand voor een alleenstaande. Per bijkomend gezinslid tellen we 20 minuten extra per dag. Verder veronderstellen we, zoals hierboven aangehaald, dat de mannen, vrouwen en adolescenten uit de typegezinnen energiezuinig kunnen koken (o.a. efficiënt waterverbruik, deksel op de pot, elektrisch kookfornuis tijdig uitschakelen). Deze assumpties worden ook als startpunt gebruikt voor het maandelijks energieverbruik van een dampkap. Voor de mixer veronderstellen we een gebruik van twee minuten per dag.

Om op een economische manier gezonde maaltijden te kunnen bereiden, hebben gezinnen ook een ijskast en een diepvriezer nodig, waarin ingrediënten en overschotjes kunnen worden bewaard. De energieklassen van een ijskast of diepvriezer geeft een indicatie van het jaarlijks verbruik van het toestel. Zowel voor de ijskast

als de diepvriezer werd in de voedingskorf een toestel met een A++ label voorzien. Verder veronderstellen we dat de typegezinnen de ijskast en diepvriezer optimaal gebruiken zodat de noodzakelijke energie wordt beperkt (d.w.z. het instellen van de ideale temperatuur, een koele omgevingstemperatuur, het vermijden van ijsvorming en vervuiling, een voldoende hoge vullingsgraad, het niet te vaak en niet te lang openen van de deur).

3.3.3 De kledingkorf

In de kledingkorf werden een wasmachine en een strijkijzer opgenomen. Voor een wasmachine wordt het elektriciteitsverbruik bepaald door de energieklassen, de gebruiksfrequentie en de gekozen programma's (temperatuur, toerental en duur). Voor een wasmachine opteerden we voor een A+++ label. De nieuwste machines met een energielabel A+ of meer verbruiken 0,5 à 0,75 kWh per wasbeurt. Omdat we er niet vanuit kunnen gaan dat alle gezinnen recent een wasmachine hebben aangekocht, veronderstellen we een verbruik van 0,8 kWh per wasbeurt. De gebruiksfrequentie bepaalden we op vijf wasmachines per persoon per maand. Dit verbruik is mogelijk bij een temperatuur van 40°C of minder (bonte was) of 60°C (witte was), een duurtijd van één uur en een toerental van 1.400 tr/min.

Het verbruik van een stoomstrijkijzer berekenen we op basis van een gemiddeld gebruik van drie uren per persoon per maand. Een strijkijzer heeft al gauw een piekvermogen van meer dan 2.000W en verbruikt gemiddeld meer dan 1.000W, afhankelijk van de ingestelde temperatuur. Dit wil zeggen dat een uurtje strijken neerkomt op een verbruik van +/- 1kWh. De keuze voor een stoomstrijkijzer in vergelijking met een gewoon strijkijzer werd bepaald op basis van de snelheid, de betere resultaten en het zuiniger verbruik. Opnieuw veronderstellen we een economisch en spaarzaam gebruik (d.w.z. de kledij wordt na het wassen ordelijk opgehangen om kreukels te vermijden, het strijkijzer wordt onmiddellijk afgezet bij onderbreking en na gebruik).

3.3.4 Ontspanning

Ook in de korf ontspanning werden enkele elektrische toestellen opgenomen: namelijk een televisietoestel, een radio/cd-speler en een digirecorder. We voorzien voor ieder gezin een flatscreen-tv, aangezien oude beeldbuis tv's stilaan uit het marktaanbod zijn verdwenen. Er zijn flatscreens met Plasma-schermen of met LCD-schermen. Wij opteerden voor een LCD-scherm aangezien deze 40% minder verbruiken en over het algemeen goedkoper zijn.

Door het uitgebreide zenderaanbod van de digitale tv-leveranciers is het mogelijk om radio te luisteren via de tv. Dit kan best via de stroombesparingsfunctie met een uitgeschakeld scherm. Omwille van de verplaatsingsmogelijkheid, de lage aankoopsprijs en het beperkte stroomverbruik, nemen we echter nog steeds een radio op in de korf ontspanning. Het energieverbruik van een radio werd berekend op drie uur radio luisteren per dag.

In de korf 'rust en ontspanning werd geopteerd voor het gebruik van een digicorder omwille van een aantal voordelen vergeleken met de vroegere kabel-tv, waaronder het groter zenderaanbod, de hogere beeldkwaliteit of de mogelijkheid tot opnemen van programma's. Een digicorder heeft echter een groot nadeel. Het heeft een zeer groot sluimerverbruik, dat bijna even hoog ligt dan het verbruik in werking. Daarom is het aangeraden om de stroomtoevoer naar de digicorder te onderbreken op momenten dat deze niet in werking is. Maar een stroomonderbreking betekent ook dat er op dat moment geen programma's kunnen worden opgenomen, dat het even duurt vooraleer de digirecorder weer is opgestart en dat het automatisch zoeken naar updates vertraging kan oplopen. Omwille van deze ongemakken opteren we ervoor om voor het gebruik van een digicorder toch sluimerverbruik toe te laten. We veronderstellen hierbij dat de stroomtoevoer nooit wordt onderbroken. Voor het gebruik van de digicorder in werking veronderstellen we, net zoals voor de tv, een dagelijkse frequentie van twee (alleenstaanden en koppels) à drie uur (gezinnen met kinderen). Voor gezinnen met niet-werkende gezinsleden rekenen we een extra uur per dag.

3.3.5 Onderhouden van relaties

In de korf onderhouden van relaties is per gezin een computer¹⁸ opgenomen. Voor studenten in het hoger onderwijs wordt per student een extra laptop voorzien. Het energieverbruik van een pc is vooral afhankelijk van de toepassing waarvoor de pc wordt gebruikt. Op momenten dat veel rekenwerk van de processor wordt gevraagd, zal het stroomverbruik hoger liggen dan wanneer de pc minder intensief wordt gebruikt. Verder is het energiezuiniger om de pc uit te schakelen op momenten dat deze niet wordt gebruikt. We berekenen het maandelijks verbruik van een computer (30W) aan de hand van een gebruik van twee uur per dag voor alleenstaanden, koppels en gezinnen met jongere kinderen en drie uur per dag wanneer er kinderen ouder dan 12 jaar aanwezig zijn in het gezin.

Om via de pc verbinding te maken met het internet is een internetbox (modem) noodzakelijk. De communicatie tussen pc en modem gebeurt meer en meer via een draadloos netwerk (Wi-Fi). Dit heeft echter een nadelige invloed op het energieverbruik van de modem. De modem kan dus best worden uitgeschakeld wanneer deze niet wordt gebruikt. Hier treden echter gelijkaardige ongemakken op als bij de digirecorder (langere opstarttijd). Daarom opteren we ook hier voor een continu gebruik van de modem. Dit wil zeggen dat ook hier nog een (zeer kleine) energiebesparing mogelijk is.

3.3.6 Verlichting

Net zoals voor elektrische toestellen wordt bij de berekening van de kostprijs verrekend van een energiebewust gebruik van verlichting. Dat wil zeggen dat verlichting enkel wordt ontstoken op het moment dat het donker wordt en enkel in de ruimtes waar personen aanwezig zijn.

Om de hoeveelheid nodige energie bij spaarzaam verbruik te berekenen, is het daarnaast nodig om te bepalen hoeveel spaarlampen er in huis aanwezig zijn en hoeveel minuten deze branden per jaar/maand. Het aantal spaarlampen is afhankelijk van het aantal kamers: per woonkamer, badkamer en keuken worden twee spaarlampen van 16W voorzien. Per slaapkamer wordt dan een spaarlamp van 16W voorzien en een spaarlamp van 10W voor het nachtlampje.

Om het aantal branduren in de verschillende ruimtes te bepalen voor alleenstaanden zonder kinderen deden we een beroep op de resultaten van het tijdsbestedingsonderzoek van de TOR-onderzoeksgroep (Glorieux e.a., 2006). Hieruit leiden we af hoeveel tijd aan elke activiteit wordt gespendeerd. Wij koppelden vervolgens iedere activiteit aan een kamer en bepaalden zo hoeveel tijd maandelijks in een bepaalde ruimte wordt doorgebracht. Verder vertrekken we van de veronderstelling dat er in alle ruimtes onvoldoende daglicht aanwezig is, waardoor het licht in de betreffende ruimten dient te worden ontstoken. Enkel voor de activiteit 'slapen' wordt ervan uitgegaan dat het licht gedoofd is. De bepaling van het aantal branduren van de verlichting per ruimte zal dus eerder een overschatting zijn. Het elektriciteitsverbruik ten gevolge van verlichting schommelt tussen de 7 en de 15 kWh/maand, afhankelijk van de gezinssamenstelling en –situatie, wat neerkomt op een maandelijks bedrag van 1,4 tot 3 euro. Diepgaandere berekeningen afhankelijk van het aantal uren zonneschijn zouden een besparing kunnen opleveren van maximum een euro per maand (indien we wel rekening zouden houden met het aantal uren zonneschijn). Gezien de geringe waarde van deze besparing, hebben we ervoor geopteerd om deze berekeningen niet systematisch voor elk typegezin te maken.

Het aantal branduren in de leefruimte, de keuken en de badkamer ligt hoger indien er kinderen in het gezin aanwezig zijn, aangezien er in deze ruimtes dan meer activiteit is. Dit geldt echter enkel voor gezinnen met werkende volwassenen. Voor gezinnen zonder werkenden volwassenen gaat deze regel niet op aangezien zij zelf meer thuis zijn en de aanwezigheid van kinderen de aanwezigheidsgraad van een bepaalde ruimte niet beïnvloedt.

3.3.7 De noodzakelijke hoeveelheid energie verbonden aan het verbruik van elektriciteit

De totale hoeveelheid elektriciteit, die minimaal noodzakelijk is voor een adequaat gebruik van elektrische toestellen en verlichting, varieert van 1.805 kWh/jaar (waarvan 95% voor het gebruik van elektrische toestellen en 5% voor verlichting) voor een werkende alleenstaande persoon die een spaarzaam energieverbruik aan de dag legt, tot 2.882 kWh/jaar (waarvan 93% voor het gebruik van elektrische toestellen en 7% voor verlichting) voor een koppel met twee kinderen waarvan beide ouders niet werken. De noodzakelijke hoeveelheid energie varieert voornamelijk naar gezinsgrootte¹⁹ en in mindere mate naargelang de activiteitsstatus²⁰ van de volwassen gezinsleden.

3.4 Het prijzen van de energiekorf

Het bepalen van de minimale kostprijs voor de hoeveelheid energie die noodzakelijk is, gebeurt in verschillende stappen.

In een eerste stap doen we op de website van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt, kortweg VREG, de V-test.²¹ Na invulling van het energieverbruik voor aardgas en elektriciteit en de postcode (voor de bepaling van de distributienetbeheerder) geeft deze test een objectieve vergelijking van de prijs die de verschillende energieleveranciers in Vlaanderen aanrekenen.

In een tweede stap berekenen we voor de zeventien typegezinnen in twee activiteitsituaties (werkend en niet werkend) en voor drie woonsituaties (appartement, half open bebouwing en open bebouwing) de kostprijs van een normatief energiebudget aan de hand van het tiende goedkoopste tarief. We kiezen niet voor het goedkoopste omdat niet kan worden verwacht dat gezinnen elke maand de V-test uitvoeren. Weliswaar raden we aan om minstens een keer per jaar deze test te doen. Het verschil tussen het goedkoopste en het tiende goedkoopste tarief is echter relatief beperkt. Gezinnen die recht hebben op een gewaarborgd inkomen of tegemoetkomingen krijgen automatisch een sociale maximumprijs aangerekend. We hanteren deze sociale maximumprijs niet aangezien de referentiebudgetten niet alleen worden opgesteld voor gezinnen die recht hebben op een bijstandsinkomen.

In een derde stap doen we, zoals hierboven toegelicht, een omrekening van de aardgasprijs naar de prijs van stookolie. We gebruiken hiervoor de officiële mazoutprijs voor een levering van minimum 2.000 liter gewone stookolie. Deze omrekening verhoogt de kostprijs voor verwarming en ruimteverwarming met 14% (voor alleenstaanden) tot 37% (voor koppels met twee kinderen).

Vervolgens berekenen we de gemiddelde kost over de drie woningtypes heen. We bekomen dan een minimaal, maar haalbaar budget van wat gezinnen nodig hebben voor een energiezuinig gebruik van alle noodzakelijke elektrische toestellen, verlichting en warm water en voor het energiezuinig verwarmen van hun relatief goed geïsoleerde woning.

3.5 Totaal energiebudget

In tabel 1 lezen we af dat de totale kostprijs voor de normatieve energiekorf anno juni 2016 schommelt tussen 87 euro per maand voor een alleenstaande werkende persoon en 150 euro per

De totale kostprijs voor de normatieve energiekorf schommelt in juni 2016 tussen 87 euro per maand voor een werkende alleenstaande en 150 euro per maand voor een gezin met twee kinderen, waarvan beide ouders niet werken

maand voor een gezin met twee opgroeiende kinderen, waarvan beide ouders niet tewerkgesteld zijn. Deze kost vertegenwoordigt 7%, respectievelijk 6% van het totale noodzakelijke gezinsinkomen.²² Zoals blijkt uit de tabel zijn de energiekosten slechts in beperkte mate individualiseerbaar. In vergelijking met de energiekost voor een alleenstaande, bedraagt de meerkost voor een tweede volwassene en twee kinderen van 8 en 15 jaar slechts 67%.

Tabel 1. Totaal normatief budget voor energie, maandbedragen, 2016

	Werkenden				Niet werkenden			
	Appartement	Rijhuis	Open bebouwing	Gemiddelde	Appartement	Rijhuis	Open bebouwing	Gemiddelde
Vrouw	79	86	98	87	82	89	102	91
Man	79	86	98	87	82	89	102	91
Vrouw + 1 kind (jongen, 2 jaar)	98	107	123	110	101	111	128	113
Vrouw + 1 kind (meisje, 4 jaar)	98	107	123	110	101	111	128	114
Vrouw + 1 kind (jongen, 8 jaar)	100	109	125	111	103	113	129	115
Vrouw + 1 kind (meisje, 15 jaar)	100	109	125	111	103	113	130	115
Vrouw + 2 kinderen (2, 4 jaar)	110	121	138	123	114	125	144	127
Vrouw + 2 kinderen (4, 8 jaar)	111	121	139	123	114	125	144	128
Vrouw + 2 kinderen (8, 15 jaar)	120	131	151	134	123	135	156	138
Man + Vrouw	90	97	110	99	93	101	115	103
Koppel + 1 kind (jongen, 2 jaar)	110	119	136	122	113	123	141	126
Koppel + 1 kind (meisje, 4 jaar)	110	119	136	122	113	124	142	126
Koppel + 1 kind (jongen, 8 jaar)	110	120	136	122	113	124	142	126
Koppel + 1 kind (meisje, 15 jaar)	112	121	138	124	115	125	143	128
Koppel + 2 kinderen (2, 4 jaar)	122	133	151	135	125	137	157	140
Koppel + 2 kinderen (4, 8 jaar)	122	133	152	136	126	137	157	140
Koppel + 2 kinderen (8, 15 jaar)	130	142	163	145	134	147	168	150

3.6 Bespreking van het energiebudget in focusgroepen: achterliggende veronderstellingen

De veronderstellingen die ten grondslag liggen van de samenstelling van het energiebudget, zowel als de hoogte van de normatieve kost voor energie, werden besproken in negen focusgroepen. Deze waren samengesteld uit mensen van diverse socio-economische status. Ze vonden plaats in verschillende Vlaamse provincies.

We bespraken de keuze van de toestellen, het energiezuinig gebruik ervan en de achterliggende assumpties met betrekking tot de kwaliteit van de woning. Op-

vallend was dat hoewel vele deelnemers niet voldoende kennis hadden over hoe energiezuinig te leven (vooral de deelnemers uit hoge inkomensgezinnen hadden een eerder beperkte kennis), zij toch akkoord gingen met de veronderstellingen waarvan de onderzoekers vertrokken zijn om de energiekorf op te stellen. De meeste respondenten vinden het realistisch om te veronderstellen dat individuen het goedkoopste alternatief zoeken en hiervoor de V-test gebruiken. Wat betreft spaarzaam energieverbruik, vinden deelnemers uit alle gezinstypes in zowel lage als midden- en hogere inkomensgroepen dat we dit mogen veronderstellen van individuen. Het gebruik van spaarlampen of de aankoop van toestellen met minstens een A-label, vinden de meesten respondenten aanvaardbare gedragsassumpties. De meerderheid gaf aan 's avonds alle elektrische apparaten uit te schakelen en de stekkers uit te trekken. Opvallend was dat respondenten uit lage inkomensgroepen veelvuldig gebruik maken van de tips om energie te besparen omdat het voor hen een belangrijke verlaging van de uitgaven kan betekenen. Uit de gesprekken bleek ook dat heel wat verenigingen waar armen het woord nemen meermaals workshops organiseerden rond energiezuinig leven. Het viel op dat vele kansarme respondenten goed op de hoogte waren en al zeer spaarzaam omgingen met hun energieverbruik. Sommige oudere deelnemers gaven aan dat het veel moeite kost, maar dat het zeker de moeite waard is wanneer men kijkt naar de daling in verbruik.

Wanneer het totale energiebudget werd voorgelegd aan de focusgroepen, blijkt dat vele deelnemers een eigen energiekost hebben die een stuk hoger ligt dan dit budget. Dit wordt door velen toegeschreven aan de (slechte) staat van de woning. Onze veronderstellingen over een kwaliteitsvolle, goed geïsoleerde woning, werd dan ook in sommige focusgroepen stevig bekritiseerd. De deelnemers waren het erover eens dat niet iedereen de mogelijkheid heeft om een kwaliteitsvolle woning te huren waardoor het energieverbruik ongewild de hoogte ingaat.

4. Wetenschappelijke en maatschappelijke valorisatie van het normatief energiebudget

Het in dit hoofdstuk beschreven normatieve energiebudget definieert een financiële ondergrens van wat Vlaamse gezinnen minimaal nodig hebben om de energie te kunnen kopen die ze nodig hebben om adequaat te kunnen participeren in de Vlaamse samenleving. Uit de focusgroepgesprekken bleek dat kwetsbare gezinnen in realiteit vaak meer geld besteden aan energie omdat zij wegens hun lage inkomenssituatie zijn aangewezen op het huren van een woning. Uit de gegevens van het Vlaamse woonsurvey (Ceulemans & Verbeeck, 2015) blijkt in dit kader dat gezinnen die eigenaar zijn van hun woning beter scoren voor alle types isolatie dan gezinnen die hun woning huren. Dit is in het bijzonder het geval voor dak- en gevelisolatie. Daarnaast benadrukten de deelnemers in de hierboven besproken focusgroepen dat het wonen in (goedkopere, maar) minder kwaliteitsvolle huurwoningen die vaak slechter geïsoleerd zijn en verwarmd worden met oudere ketels de energie-uitgaven sterk doen stijgen. Daarbovenop zijn lage inkomensgezinnen va-

ker -wegens geldgebrek- aangewezen op oudere, meer energieverblindende elektrische toestellen. In andere gevallen besteden lage inkomensgezinnen dan weer een stuk minder aan energie dan het normatieve budget. Verschillende factoren liggen hieraan ten grondslag. Ondergebruik is er een van. Lage inkomensgezinnen blijken vaak experts te zijn in het besparen op hun energie-uitgaven. Slechts één ruimte verwarmen, de verwarming opzetten alleen als de kinderen thuis zijn of een extra trui aandoen, zijn maar enkele van de vele overlevingsstrategieën die gezinnen hanteren wanneer ze niet kunnen rondkomen met hun inkomen (Van Thielen & Storms, 2013). Een tweede verklaring voor een lager energiebudget betreft de andere woon- en leefomstandigheden dan diegenen die wij hier veronderstelden voor de zeventien typegezinnen. Indien gezinnen bijvoorbeeld een woning huren die verwarmd wordt met een condenserende aardgasketel zullen –ceteris paribus- de energiekosten lager liggen dan de verwarmingskosten die wij hier berekenden op basis van een standaard stookolieketel. Of, indien gezinnen voor het gebruik van aardgas en elektriciteit gerechtigd zijn op een sociaal tarief, dan zal bij gelijk gebruik en verbruik, de totale energiefactuur 23% (grote gezinnen) tot 38% (kleine gezinnen) lager liggen.

Lage inkomensgezinnen blijken vaak experts te zijn in het besparen op hun energie-uitgaven

Deze vaststellingen illustreren dat het hier berekende normatieve energiebudget niet als exacte grens kan worden gebruikt om in een verscheidenheid aan leefsituaties dienst te doen als norm om te oordelen over de doeltreffendheid van gezinsinkomens in functie van een adequaat energieverbruik. Toch zijn we van oordeel dat, mits verdere verfijning, de in dit hoofdstuk voorgestelde oefening en de eruit resulterende data een goede vertrekbasis vormen om, op maat van iedere leefsituatie, een instrument te maken dat gezinnen in staat stelt hun eigen energie-uitgaven te spiegelen aan een normatief minimumbudget. Zulk instrument kan dan nuttig worden ingezet in het kader van bijvoorbeeld consumentenvoorlichting of meer in het bijzonder budgethulpverlening. Daarnaast kan het ook zeker nuttig dienst doen om de verschillende overheden in ons land te sensibiliseren en te overtuigen van het nut om te investeren in -op korte termijn vaak dure- ingrepen (bijvoorbeeld het energiezuiniger maken van woningen), die renderen op de middellang en lange termijn (bijvoorbeeld minder onbetaalde energiefacturen en lagere financiële tussenkomsten).

Voor de overheid levert een normatief energiebudget eveneens zeer interessante informatie op in het licht van het voeren van een doeltreffend inkomensbeleid of een effectief energiebeleid. We denken hierbij aan het vaststellen van de hoogte van de sociale tarieven voor aardgas of elektriciteit, het bepalen van de hoogte van de stookolietoelage of het vaststellen van de inkomensgrenzen die recht geven op verminderingen of extra toelagen. Ook lokale overheden kunnen in het kader van het recht op maatschappelijke dienstverlening nuttig gebruik maken van dit normatieve energiebudget. Hun beleid dient de voorwaarden te creëren voor alle bur-

gers op een menswaardig bestaan. Voorbeelden van structureel kostenverlagende ingrepen op dit vlak zijn het toekennen van steun die voldoende hoog is voor de aankoop van energiezuinige toestellen of het inrichten van cursussen die mensen aanleren om energiezuinig te leven. Andere mogelijke maatregelen zijn het in aanmerking nemen van de reële energiekosten ingeval gezinnen noodgedwongen zijn aangewezen op minder kwaliteitsvolle woningen.

Daarnaast kan dit normatief energiebudget als benchmark fungeren voor de inkomensdrempels die worden gebruikt in het onderzoek naar energiearmoede, gedefinieerd als ‘de onmogelijkheid van gezinnen om het verbruik van energie te bekostigen dat noodzakelijk is met het oog op adequate maatschappelijke participatie’. Hier gaat men immers op zoek naar de huishoudens die een problematisch²³ groot deel van hun inkomen aan energie moeten besteden of naar huishoudens die in realiteit een te klein gedeelte (ondergebruik) van hun inkomen besteden aan energiekosten (Huybrechts, Meyer, & Vranken, 2011, zie ook hoofdstuk 1 in dit Jaarboek). In deze studies wordt relatief zelden vertrokken van wat een minimaal, noodzakelijk energieverbruik concreet inhoudt. De hierin gebruikte grenswaarden zijn vaak eerder arbitrair gekozen of hebben in de loop der jaren hun realiteitswaarde verloren. Zo vertegenwoordigde de 10% risicodrempel in het Verenigd Koninkrijk in oorsprong (2001) twee keer de gemiddelde nood aan energie. Vijf jaar later vertegenwoordigt dezelfde drempel drie keer de gemiddelde nood aan energie (Liddell, Morris, McKenzie, & Rae, 2012). Indien men de betaalbaarheid van energie op een geschikte manier wil meten, is het van belang om in eerste instantie een duidelijk idee te hebben van wat een noodzakelijk energieverbruik inhoudt voor gezinnen in een bepaalde populatie (regio of land) op een bepaald tijdstip en dit op regelmatige basis (bijvoorbeeld iedere vijf jaar) te updaten.

5. Conclusies

De levering van betaalbare energie, in het bijzonder voor kwetsbare gezinnen, is een belangrijk internationaal erkend principe dat wordt onderschreven door zowel internationale organisaties als de verschillende overheden in dit land. Een eerlijke, rechtvaardige, toegankelijke, aanvaardbare en betaalbare prijs van energie blijft een belangrijk aandachtspunt.

De betaalbaarheid van energie wordt in dit hoofdstuk gedefinieerd als ‘de mogelijkheid van gezinnen om de noodzakelijke energieconsumptie te bekostigen’. Deze definitie van betaalbaarheid draagt zowel een absolute als een relatieve component in zich. Het gaat om de relatieve mogelijkheid van gezinnen om een absolute, universele basisbehoefte te vervullen, waarvan de concrete invulling afhankelijk is van de specifieke gezinskenmerken en maatschappelijke context. Het is hierbij belangrijk om op te merken dat de betaalbaarheid van energie niet enkel afhangt van de kostprijs van energie, maar ook van het inkomen waarover men beschikt en de kostprijs van andere essentiële goederen en diensten. Aangezien de energiefactuur gewoonlijk een beperkt aandeel betreft van de uitgaven door huishoudens, wordt

met andere woorden de betaalbaarheid van de energiefactuur voor een belangrijk deel door niet-energiegebonden elementen bepaald. Het is belangrijk om hiermee rekening te houden bij het opstellen en interpreteren van indicatoren die de betaalbaarheid van een minimaal noodzakelijk energiegebruik in kaart moeten brengen.

Wij zijn ervan overtuigd dat een normatief concept van wat een minimaal noodzakelijk energiegebruik is, de validiteit en empirische grondslag van bestaande indicatoren zou kunnen versterken. Om een normatief concept uit te werken voor de kostprijs van een minimaal noodzakelijke hoeveelheid energie hebben we in dit hoofdstuk een beroep gedaan op het onderzoek naar referentiebudgetten. De Belgische referentiebudgetten zijn geprijsde korven van goederen en diensten die gezinnen minimaal nodig hebben om adequaat aan de samenleving te kunnen deelnemen. Vertrekkend vanuit een normatief gefundeerd theoretisch kader over menselijke behoeften, werd bepaald welke de noodzakelijke functies van energie zijn met het oog op het vervullen van deze noden en welke hoeveelheid energie minimaal noodzakelijk is voor Vlaamse gezinnen van een bepaalde gezinsomvang en -samenstelling. De kostprijs van deze energiekorf vormt dan het zogenaamde normatieve energiebudget.

Deze kostprijs varieert zowel met de gezinsomvang- en samenstelling als met het type woning waarin de gezinnen wonen, alsook met het al dan niet uit werken gaan van de volwassen gezinsleden. Zo bedroeg het normatieve energiebudget in juni 2016 87 euro per maand voor een alleenstaande werkende persoon tot 150 euro per maand voor een gezin met twee opgroeiende kinderen, waarvan beide ouders niet tewerkgesteld zijn. Beide bedragen vertegenwoordigen het gemiddelde energiebudget voor drie verschillende types van woningen (twee-, drie- en viergevelwoningen). Voor deze twee gezinnen vertegenwoordigt het normatieve energiebudget 7%, respectievelijk 6% van het totale noodzakelijke gezinsinkomen.

Om deze noodzakelijke kosten goed te kunnen inschatten, moesten heel wat veronderstellingen worden gemaakt met betrekking tot de keuze van het verwarmingssysteem en de elektrische toestellen, de wijze waarop deze worden gebruikt en de frequentie en hoeveelheid waarmee ze worden gebruikt. Bij het maken van deze keuzes hebben we ons gebaseerd op bestaande wetten en richtlijnen, wetenschappelijke expertise en ervaringen van burgers over hoe (spaarzaam) energie verbruiken. Gezien de grote hoeveelheid aan keuzes mag de hier berekende kostprijs van een – met het oog op adequate participatie- noodzakelijke hoeveelheid energie niet worden gezien als een exacte ondergrens, maar eerder als een wetenschappelijk geobjectieerde schatting van het budget dat gezinnen minimaal nodig hebben voor een noodzakelijk energiegebruik. We zijn hierbij van oordeel dat, mits verdere verfijning, de in dit hoofdstuk voorgestelde methode en de hieruit resulterende data een goede vertrekbasis vormen voor de verdere ontwikkeling van wetenschappelijke en maatschappelijke tools om energiearmoede in ons land te meten, te monitoren en te bestrijden.

We wensen tot slot te benadrukken dat dit normatief energiebudget in realiteit

voor vele lage-inkomensgezinnen een onderschatting betekent. In deze oefening zijn we immers op zoek gegaan naar de minimale kost voor energie. Hierbij vertrokken we vanuit bepaalde welomschreven typegezinnen. Doch, in realiteit verschillen de leefsituaties van gezinnen in armoede vaak sterk van deze hypothetische gezinnen. Velen hebben namelijk geen goede gezondheid, wonen niet in een kwaliteitsvolle woning of hebben niet de mogelijkheid om energiezuinige apparaten aan te kopen. Hierdoor zal het hier berekende noodzakelijke budget, zelfs bij het energiebewust verbruik dat zij vaak aan de dag leggen, niet volstaan. Structurele steun gericht op de verbetering van de woonkwaliteit of een extra financiële tegemoetkoming om dit gedwongen hogere verbruik te compenseren, zijn dan ook voorbeelden van noodzakelijke beleidsingrepen om gezinnen in armoede vooruit te helpen.

Noten

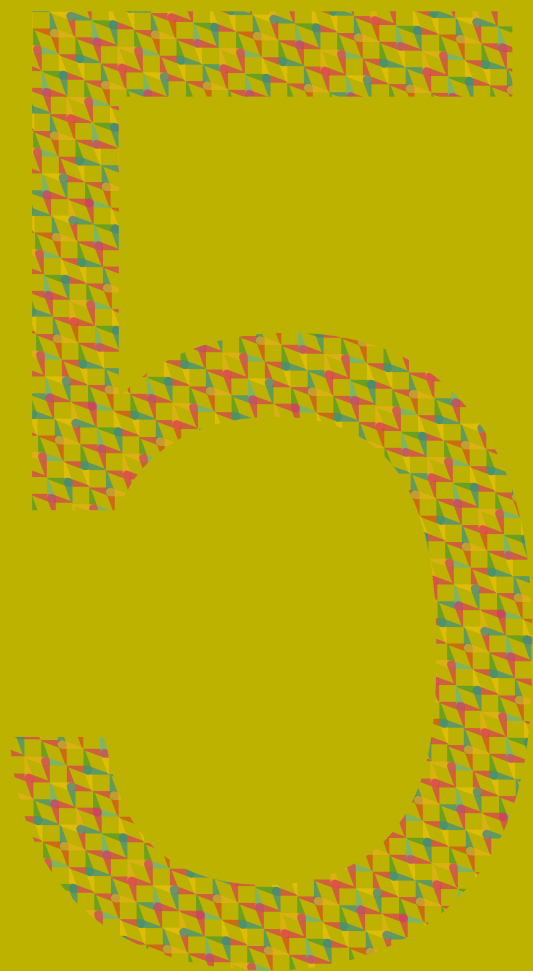
- 1 Meer informatie over VN programma's, zie: <http://www.unep.org>.
- 2 Voor meer informatie, zie: <http://www.energiesparen.be/energiebeleid/sociaal-energiebeleid>.
- 3 Het K-peil geeft het maximale peil van de globale warmte-isolatie van het gebouw weer. Het is een kengetal dat de graad van thermische verliezen van de gebouwschil aangeeft. Het is een dimensieloze grootheid die toelaat om de isolatiegraad van verschillende woningen te vergelijken. Voor nieuwbouwwoningen geldt vanaf 2017 een K-peil eis van 40. Hoe lager het K-peil, hoe beter de woning is geïsoleerd. Let op: er is een verschil tussen K-peil en E-peil. Het K-peil duidt enkel op de thermische eigenschappen van de gebouwschil (muren, daken, vloeren, ramen, deuren). Het E-peil is een maat voor energieverbruik van de totale woning (gebouwschil + installatie centrale verwarming + warm water).
- 4 Voor meer detail over de omrekeningsfactoren die we gebruikten voor deze oefening, zie: De schutter & Storms (2016), p.48.
- 5 Directive 2002/91/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 on the Energy Performance of Buildings, Official Journal of the European Communities.
- 6 De theoretische EPB-berekening heeft echter haar beperkingen, zoals het feit dat men rekent met een gebouwgemiddelde temperatuur (terwijl de gewenste temperatuur verschilt tussen ruimtes en tijdstippen) en met een vast getal voor interne warmtewinsten (terwijl dit afhangt van de personenbezetting van de ruimtes en het elektriciteitsverbruik).
- 7 Bij een temperatuur lager dan 16 graden treden gezondheidseffecten op, zoals een verminderde weerstand tegen infecties, een verhoogd risico op ademhalings- en artritische aandoeningen en allergische reacties op schimmels, huisstofmijt en huisdieren.
- 8 TOR is een onderzoeksgroep van de VUB, zie: <http://www.tijdsonderzoek.be/>
- 9 We veronderstellen hierbij dat de leidingen niet geïsoleerd zijn, omwille van twee redenen. Ten eerste zijn de leidingen in de meeste woningen niet geïsoleerd. Ten tweede vormt het aanbeveling om sanitair warmwater-TAP leidingen (in tegenstelling tot circulatieleidingen) niet te isoleren omdat hierdoor het warme water bij stilstand na aftapping langer op temperatuur blijft, waardoor de kans op groei van de legionellabacterie stijgt.
- 10 De noodzakelijke hoeveelheid energie voor een gezin met vier personen ligt bijna dubbel zo hoog dan de hoeveelheid voor een alleenstaande.
- 11 Het noodzakelijk energieverbruik van gezinnen in vier-gevelwoningen ligt de helft hoger dan dit voor gezinnen in twee-gevelwoningen.

- 12 Er is 5% kWh meer nodig indien een of meer volwassen leden in het huishouden niet tewerkgesteld is.
- 13 Zie: 92/75/CEE, 94/2/CE, 95/12/CE, 96/89/CE, 2003/66/CE.
- 14 Opgemerkt moet worden dat toestellen met een betere energiekلاسe niet altijd het minste energie verbruiken. Ook andere factoren moeten mee in rekening worden genomen. Zo zal voor een wasmachine of afwasmachine het waterverbruik mee in rekening worden gebracht, alsook het volume en de duurzaamheid van de gebruikte materialen.
- 15 Websites als www.topten.be van de Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw of www.test-aankoop.be geven een breed overzicht van de meest energiezuinige huishoudtoestellen.
- 16 Heel wat andere nuttige tips om energiezuinig te leven, zijn te vinden op de website van Het Vlaams Energieagentschap (2016), zie: <http://www.energiesparen.be/zuinig-met-energie>
- 17 Voor een meer uitgebreide beschrijving verwijzen we naar De Schutter & Storms (2016).
- 18 Een computer dient verschillende functies, waaronder 'het onderhouden van relaties' een belangrijke is, denk maar aan het gebruik van email, facebook of skype. Daarnaast hebben mensen ook een computer nodig voor hun (financiële) administratie, voor educatieve of ontspanningsdoeleinden.
- 19 De noodzakelijke hoeveelheid energie voor een gezin met vier personen ligt de helft hoger dan de hoeveelheid voor een alleenstaande.
- 20 Er is 5% kWh meer nodig indien een of meer volwassen leden in het huishouden niet tewerkgesteld is.
- 21 Zie: <http://vtest.vreg.be/>
- 22 Hiermee bedoelen we de referentiebudgetten voor gezinnen zonder werkende gezinsleden die huren op de private huisvestingsmarkt. Indien gezinsleden huren op de sociale huisvestingsmarkt, bedraagt het aandeel van het noodzakelijke energiebudget 10%, resp. 6,5%. Huishuur niet meegerekend, vertegenwoordigt het noodzakelijke energiebudget 13%, resp. 8% van het noodzakelijke huishoudbudget.
- 23 Problematisch omdat er dan niet voldoende inkomen overblijft om andere noodzakelijke behoeften te vervullen.

Referenties

- Aernouts, K., Jaspers, K., & Wetzels, W. (2014). *Energiebalans Vlaanderen 1990-2013 (beknopt)*.
- Anderson, W., White, V., & Finney, A. (2012). Coping with low incomes and cold homes. *Energy Policy*, 49, 40-52.
- Boeckx, H. (2009). Het voedingsbudget, In B. Storms & K. Van den Bosch (Eds.), *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*, Leuven: Acco, 75-124.
- Bradshaw, J. (1993). *Budget standards for the United Kingdom*, Aldershot: Avebury.
- Ceulemans, W., & Verbeeck, G. (2015). Grote Woononderzoek 2013. Deel 6. Energie, Leuven: Steunpunt Wonen.
- Chittleborough, C. R., Nicholson, A. L., Basker, E., Bell, S., & Campbell, R. (2012). Factors influencing hand washing behaviour in primary schools: process evaluation within a randomized controlled trial, *Health education research*, 27(6), 1055-1068.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991). General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant).
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2002). General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant).
- De schutter, J., & Storms, B. (2016). *Hoeveel kost energie minimaal? De ontwikkeling van een normatiefenergiebudget, Vlas-studies 31*, Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Doyal, L., & Gough, I. (1991). *A theory of human need*, Houndmills: Macmillan Education Ltd.
- European Commission (2010). *Energy 2020: A strategy for competitive, sustainable and secure energy, COM (2010), 639*.
- Haas, R., & Biermayr, P. (2000). The rebound effect for space heating: empirical evidence from Austria, *Energy policy*, 28(6), 403-410.
- Howden-Chapman, P., Viggers, H., Chapman, R., O'Sullivan, K., Telfar Barnard, L., & Lloyd, B. (2012). Tackling cold housing and fuel poverty in New Zealand: a review of policies, research and health impacts, *Energy Policy*, 49, 134-142.
- Huybrechts, F., Meyer, S., Vranken, J. (2011). *Energiearmoede in België, finaal rapport december 2011*, Brussel/Antwerpen: CEESE (ULB) & OASes (Universiteit Antwerpen).
- Glorieux, I., Koelet, S., Mestdag, I., Minnen, J., Moens, M., & Vandeweyer, J. (2006). *De 24 uur van Vlaanderen. Het dagelijkse leven van minuut tot minuut*, Tielt: LannooCampus.

- Laestadius, J. G., & Dimberg, L. (2005). Hot water for handwashing—where is the proof? *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 47(4), 434-435.
- Lee, J., Cartwright, R., Grueser, T., & Pascall, M.A. (2007). Efficiency of manual dish-washing conditions on bacterial survival on eating utensils. *Journal of Food Engineering*, 80(3), 885-891.
- Liddell, C., & Morris, C. (2010). Fuel poverty and human health: a review of recent evidence, *Energy Policy*, 38, 2987-2997.
- Liddell, C., Morris, C., McKenzie, S., & Rae, G. (2012). Measuring and monitoring fuel poverty in the UK: National and regional perspectives, *Energy Policy*, 49, 27-32.
- Mattick, K., Durham, K., Domingue, G., Jørgensen, F., Sen, M., Schaffner, D. W., & Humphrey, T. (2003). The survival of foodborne pathogens during domestic washing-up and subsequent transfer onto washing-up sponges, kitchen surfaces and food, *International Journal of food microbiology*, 85(3), 213-226.
- Recupel vzw. (2016). *Het energielabel: belangrijk voor u en het milieu*, via <http://www.energielabel.be/>.
- Saunders, P., Chalmers, J., McHugh, M., Murray, C., Bittman, M., & Bradburry, B. (1998). *Development of indicative budget standards for Australia*, Research paper no.74, Canberra: Department of Social Security.
- Shaw, M. (2004). Housing and public health. *Annu. Rev. Public Health*, 25, 397-418.
- Storms, B., Penne, T., Vandelannoote, D., & Van Thielen, L. (2015). Referentiebudgetten als benchmark voor het beoordelen van de doeltreffendheid van de minimuminkomensbescherming. Hoe evolueerden inkomens en noodzakelijke uitgaven in de periode 2008-2013, *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*, 497-515.
- Storms, B. (2012). *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie. Doctoraal proefschrift*. (PhD), Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Storms, B., & Van den Bosch, K. (Eds.) (2009). *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*, Leuven/Den Haag: Acco.
- Van Thielen, L., Deflandre, D., Baldewijns, K., Boeckx, H., Leysens, G., Casman M.-T., Storms, B., & Van den Bosch, K. (2010). *Minibudget. Wat hebben gezinnen nodig om menswaardig te leven in België?*, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid.
- Van Thielen, L., & Storms, B. (2013). *Het maximum halen uit het minimum. Overlevingsstrategieën van mensen die moeten rondkomen met een beperkt inkomen*, Geel: CEBUD.
- World Health Organization (WHO) (1987). *Health Impact of Low Indoor Temperature*, Copenhagen, WHO Regional Office for Europe.



Het recht op water onder druk?

Jill Coene

1. Inleiding

Energiearmoede staat al langer op de beleidsagenda, maar rond waterarmoede blijft het vaak stil. Toch stellen we vast dat er recent meer aandacht voor dit thema komt. In 2012 kaartte de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) het probleem aan en middenveldorganisatie Samenlevingsopbouw werkt aan een project rond waterarmoede.¹ Wetenschappelijk onderzoek naar het thema blijft schaars, maar recent verscheen een verkennende studie naar waterarmoede in België in opdracht van de Koning Boudewijnstichting (Aubard & Robert, 2015). In het Vlaams Actieplan Armoede 2015-2019 worden diverse acties genoemd. We vinden het dan ook belangrijk om in dit Jaarboek met focus op energiearmoede de nauw verwante thematiek van 'waterarmoede' onder de loep te nemen.

De SERV (2012, p.13) definieerde waterarmoede, naar analogie van energiearmoede, als volgt: "een persoon is in waterarmoede wanneer hij/zij bijzondere moeilijkheden ondervindt om zich in zijn/haar woonst te voorzien van drinkwater noodzakelijk voor elementaire behoefte." Volgens de SERV (2012) vat deze definitie het risico om afgesloten te worden van de levering van drinkwater, maar evenzeer 'verdoken waterarmoede'. Daarvan is sprake als men zo zuinig omspringt met drinkwater dat men niet kan voorzien in elementaire behoeften of dat men andere en goedkopere waterbronnen gebruikt waarvan de kwaliteit niet gegarandeerd is.

Naar analogie met energiearmoede, kent waterarmoede drie oorzaken: een ontoereikend inkomen, een te hoge waterfactuur (bijvoorbeeld door een toename van de waterprijs of een verhoogd waterverbruik, zoals bij werkloosheid) en de huisvestingssituatie (bijvoorbeeld verborgen lekken, het ontbreken van waterbesparende installaties of van regenwaterrecuperatie) (Aubard & Robert, 2015). Waterarmoede mag, net als energiearmoede, niet los worden gezien van de algemene armoede-problematiek (SERV, 2012; Aubard & Robert, 2015).

Hoewel het recht op water (net zomin als het recht op energie) niet als zodanig is opgenomen in de Belgische grondwet, zou men kunnen aanvoeren dat het deel uitmaakt van het recht op een menswaardig leven, het recht op behoorlijke huisvesting of het recht op bescherming van de gezondheid (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2015). Toegang tot (drink)water is immers essentieel voor hydratatie, lichamelijke hygiëne en algemene hygiëne (bv. schoonmaak, kleding wassen), het bereiden van voedsel en sanitaire voorzieningen. Wie zijn toevlucht moet nemen tot (drink)water uit flessen of tot publieke voorzieningen (bv. drinkwaterfontein, openbaar sanitair) en wie onvoldoende kan voorzien in algemene of persoonlijke hygiëne, riskeert gezondheidsproblemen, hogere uitgaven en/of sociaal isolement (Aubard & Robert, 2015).

Er bestaat geen algemeen aanvaarde indicator om waterarmoede te meten. Een aantal cijfers duiden wel op de omvang van de problematiek, zoals het aandeel van de waterfactuur tegenover het inkomen, zelfrapportage van huishoudens over de betaalbaarheid van de factuur, schulden en het aantal afsluitingen van drinkwater. In dit hoofdstuk bekijken we de belangrijkste cijfers. Eerst schetsen we beknopt de context van drinkwaterlevering in Vlaanderen. Vervolgens gaan we dieper in op de betaalbaarheid van de waterfactuur. Daarna focussen we op de procedure bij wanbetaling in Vlaanderen. We ronden af met enkele beleidsaanbevelingen.

2. Drinkwater in Vlaanderen: de context

Het waterbeleid is een regionale bevoegdheid. Het Vlaams gewest is dus bevoegd voor de productie en distributie van drinkwater, de zuivering van afvalwater en riolering. Met de zesde staatshervorming kwam daar het prijsbeleid voor drinkwater bij. In tegenstelling tot de energiemarkt is de drinkwatersector niet geliberaliseerd. Drinkwater is een publieke voorziening, geleverd via watermaatschappijen (in Vlaanderen zijn dat er negen). Deze zijn voornamelijk georganiseerd in intercommunales of regionale maatschappijen. Het Vlaamse Drinkwaterdecreet uit 2002² voorziet onder andere in impulsen voor een duurzaam gebruik van water en een duidelijke band tussen het verbruik van water en de afvalwaterheffing. De Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) is de regulator, deze is onder meer bevoegd voor het controleren van de kwantiteit en kwaliteit van water en het innen van heffingen.

In Vlaanderen bestaat de waterfactuur uit drie componenten: de drinkwatercomponent (de vergoeding voor de productie en levering van leidingwater), de gemeentelijke saneringsbijdrage (voor het afvoeren en inzamelen van gebruikt water) en de bovengemeentelijke bijdrage (voor het zuiveren van afvalwater). De prijs van drinkwater is verschillend naargelang de regio: in de goedkoopste gemeente betaalt een gezin met twee personen en een verbruik van 75 m³ per jaar bijvoorbeeld € 2,2418 per m³, in de duurste gemeente loopt dat op tot € 4,0692 per m³ (VMM, 2016a). Die prijsverschillen ontstaan deels door het verschil in kosten die watermaatschappijen hebben om drinkwater te produceren en leveren. Daarnaast variëren de kosten voor het gemeentelijk transport van afvalwater en regenwater naargelang kosten voor het onderhoud en de verdere uitbouw van het rioleringsstelsel (de gemeentelijke bijdrage). De goedkoopste gemeenten rekenen hiervoor niets aan. De bovengemeentelijke bijdrage is overal in Vlaanderen hetzelfde (VMM, 2016a). De WaterRegulator binnen de Vlaamse Milieumaatschappij is belast met toezicht en regulering van de waterfactuur.

Het verbruik van drinkwater neemt af, onder meer door rationeler gebruik. Zo daalde op tien jaar tijd (2003-2013) het gefactureerd leidingwaterverbruik in Vlaanderen met 6% (VMM, 2015). Een gemiddeld gezin in Vlaanderen, dat bestaat uit 2,33 personen, had in 2013 een leidingwaterverbruik van 84m³ per jaar of 99 liter per persoon per dag (VMM, 2015). Een analyse op basis van cijfers uit 2009 (Vanhille, 2012) toont dat vooral de gezinsgrootte doorslaggevend is. Ook huishoudens

die wonen in een dichtbevolkt gebied, huishoudens die huren, huishoudens waar een werkloze volwassene aanwezig is en huishoudens met minstens een persoon met buitenlandse nationaliteit verbruiken meer water. De studie vond geen verband tussen inkomen en waterverbruik. Er bestaat geen specifieke informatie over het watergebruik van mensen in armoede. Toch kan worden verondersteld zij een laag verbruik hebben. Zo blijkt uit een inschatting van het verbruik van klanten die recht hebben op een sociale correctie, dat 37% zich situeert in de categorie '1 of 2 gedomicilieerde(n) met zeer laag verbruik' (Vlaams Parlement, 2015). Ook uit het werkveld klinken signalen dat mensen in armoede het absolute minimum verbruiken in functie van hun budget (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2015).

Tegenover
het dalende
waterverbruik
staat een toename
van de prijs van de
waterfactuur

Tegenover het dalende verbruik staat een toename van de prijs van de waterfactuur. Met name de hervorming van de watersector in 2005 speelde daarbij een rol. Sinds dan staan de drinkwatermaatschappijen niet alleen in voor de productie, distributie en transport van drinkwater, maar ook voor de sanering. Die taak was voordien voorbehouden voor de gewesten en de gemeenten. De kost daarvoor werd doorgerekend aan de klant via de integrale waterfactuur. Deze steeg voor een gemiddeld gezin tussen 2005 en 2011 in Vlaanderen met gemiddeld 61% (VMM, 2012). Ook in de voorbije jaren (2010-2015) nam de integrale waterfactuur verder toe met 28% (VMM, 2016a). In deze periode nam de drinkwatercomponent toe met 12%, de bovengemeentelijke saneringscomponent met 39% en de gemeentelijke saneringscomponent met 44%. De consumptie-index steeg in dezelfde periode 'slechts' met 9%. In 2013-2014 was er sprake van een sterke stijging van de vaste vergoeding. Die was deels te verklaren door de invoering van bijkomende sociale correcties waarvan de kost doorgerekend werd via de vaste vergoeding. De toename van de gemeentelijke bijdrage is toe te schrijven aan het feit dat steeds meer gemeenten de maximumbijdrage aanrekenen (zie VMM, 2015).

Sinds januari 2016 kent de waterfactuur in Vlaanderen een nieuwe tariefstructuur. Ze bestaat uit enerzijds een vastrecht (vaste vergoeding) van 100 euro: 50 euro voor de productie en levering van drinkwater, 30 euro voor de afvoer van afvalwater en 20 euro voor de zuivering van afvalwater. Per gedomicilieerde is er een korting van € 20 (voor maximum 5 gedomicilieerde personen per wooneenheid). Anderzijds wordt het waterverbruik zelf aangerekend: voor de eerste 30 kubieke meter waterverbruik per wooneenheid betaalt men een basistarief en elke gedomicilieerde heeft recht op nog eens 30 m³ drinkwater aan dit basistarief. Alle verbruik daarboven wordt aangerekend tegen een comforttarief (het basistarief maal twee). De drinkwatertarieven zijn nog steeds verschillend van maatschappij tot maatschappij.³ Bovenop deze bedragen komt 6% btw.⁴ Merk op dat vanaf 1 januari 2016 de levering van de eerste 15 kubieke meter leidingwater (verhoogd met 15m³ per gedomicilieerde persoon) werd afgeschaft.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen niet-beschermde en beschermde klanten (zie de bijlage achteraan dit Jaarboek voor meer informatie). De groep beschermde klanten wordt nog onderverdeeld in vrijstellingsgerechtigde en niet-vrijstellingsgerechtigde beschermde klanten. Alle beschermde klanten genieten van een aantal voordelen (zoals een gratis waterscan van de woning, maandelijke betalingen, geen kosten voor herinneringsbrieven en ingebrekestellingen). Enkel de vrijstellingsgerechtigde klanten genieten daarnaast van een sociaal tarief: een korting van 80% op elk onderdeel van de waterfactuur. Dit uniforme sociaal tarief vervangt de vroegere sociale correcties die konden verschillen tussen gemeenten. De doelgroep werd niet gewijzigd, wel de berekeningswijze (SERV, 2015). Onder de 2.585.844 huishoudelijke afnemers in Vlaanderen in 2015 waren 175.335 klanten ‘beschermde klant’ (6,8%). Van deze beschermde klanten waren 154.691 vrijstellingsgerechtigd en 20.644 niet-vrijstellingsgerechtigd (Vlaamse Milieumaatschappij, 2016b).

3. De betaalbaarheid van de drinkwaterfactuur

Hoewel de waterfactuur toenam, blijft het aandeel hiervan in de totale consumptie-uitgaven van gezinnen beperkt. In 2014 bedroeg het aandeel van de uitgaven voor water (kosten voor leidingwater en zuivering) voor Vlaamse gezinnen 0,8% van hun totale uitgaven (zie tabel 1). Dit is een stijging tegenover 2007, toen het nog 0,6% bedroeg (Vlaamse Milieumaatschappij, 2015). De tabel toont aan dat dit aandeel daalt naarmate het inkomen stijgt.

Tabel 1. Gemiddelde uitgaven per huishouden per jaar voor water: verdeling per inkomensgroep volgens de kwartielen⁵, Vlaanderen, 2014

	Gemiddelde uitgaven totale consumptie (€)	Gemiddelde uitgaven voor water (€)	Aandeel uitgaven water in totale consumptie (%)
Kwartiel 1	21.930	226	1,0
Kwartiel 2	32.861	283	0,9
Kwartiel 3	42.516	321	0,8
Kwartiel 4	54.894	391	0,7
Totaal	38.053	305	0,8

Bron: Huishoudbudgetonderzoek 2014, ADSEI.

Uitgaven voor water: leidingwater plus kosten in verband met zuivering afvalwater.

Voor heel wat gezinnen is het aandeel van de kosten voor water in hun jaarlijks equivalent beschikbaar inkomen wel aanzienlijk hoger dan het aandeel in hun totale consumptie-uitgaven. Voor gezinnen in de laagste inkomensgroepen varieerde het aandeel van de kosten voor water in het jaarlijks equivalent beschikbaar inkomen in 2012 van 2,3% tot 4,7%, afhankelijk van het type gezin (Vlaamse Milieumaatschappij, 2015).

Om energiearmoede te meten, wordt vaak verwezen naar de 10%-drempel: wie meer dan 10% van zijn/haar beschikbaar inkomen aan energie uitgeeft, wordt beschouwd als energiearm (zie hoofdstuk 1). De regulator van de watersector in Engeland, OFWAT, maakt gebruik van een soortgelijke vaste drempel om waterarmoede te becijferen. Volgens OFWAT (2015) krijgt een gezin betaalbaarheidsproblemen als de waterfactuur meer dan 3% (of zelfs meer dan 5%) van het beschikbaar inkomen

In 2012 gaf
5,3%
Belgische
gezinnen
meer dan 3%
van hun
beschikbaar
inkomen uit
aan water

bedraagt. OFWAT maakt hiervoor gebruik van het niet-equivalent beschikbaar huishoudinkomen na aftrek van de huisvestingskosten zoals huur, hypotheek, verzekeringspremies voor de woning en andere kosten (zoals servicekosten). Deze methode is vergelijkbaar met de werkwijze van de indicator 'gemeten energiearmoede', zie hoofdstuk 1).

In eigen land becijferden Aubard en Robert (2015) dat in 2012 5,3% Belgische gezinnen meer dan 3% van hun beschikbaar inkomen moest uitgeven om hun behoefte aan water te dekken. In Vlaanderen gaf in 2010 4% gezinnen (op basis van de EU-SILC 2010) meer dan 3% van het inkomen na huisvestingskosten aan de waterfactuur en 1,4% gaf meer uit dan 5%. Met name eenoudergezinnen, alleenstaanden, huurders en de drie laagste inkomensdecilen hebben het moeilijk (SERV, 2011).

Op het moment van schrijven van dit hoofdstuk loopt bij het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen) een studie naar de betaalbaarheid van water in het kader van de 'referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie'. Deze referentiebudgetten zijn korven van goederen en diensten van wat gezinnen minimaal nodig hebben om menswaardig aan de samenleving te kunnen participeren. In de studie werd een normatief budget voor water berekend: een bedrag dat gezinnen zouden moeten uitgeven voor minimaal noodzakelijk watergebruik (vergelijkbaar met het normatief energiebudget in hoofdstuk 4). De eerste resultaten wijzen er op dat het belangrijk is om niet enkel te kijken naar wie veel uitgeeft aan water, maar ook naar voor wie een minimaal noodzakelijk waterverbruik disproportioneel zwaar op het gezinsbudget zou wegen. Dit gaat deels om verschillende huishoudens: in het bijzonder in de onderste inkomenscategorieën zijn er huishoudens te vinden van wie de waterfactuur minder bedraagt dan wat minimaal noodzakelijk is en bij wie een hoger waterverbruik relatief zwaar op het gezinsbudget zou wegen, rekening houdend met andere noodzakelijke uitgaven.

Om de betaalbaarheid van de waterfactuur na te gaan, kunnen we ook afgaan op opinieonderzoek. Zelfrapportage over de drinkwaterfactuur komt aan bod in de waterpeiling 2014 van de Vlaamse Milieumaatschappij (2014). De helft van de in 2013 ondervraagde respondenten vond de hoogte van de waterfactuur normaal, 37% vond ze hoog. De helft van de ondervraagden had geen mening over de vraag of de prijs van kraantjeswater een correcte prijs is, 22% ging akkoord en 30% ging

niet akkoord. 22,6% stelde dat de uitgaven voor kraantjeswater een groot deel van hun huishoudbudget vertegenwoordigen (vooral laaggeschoolden), een toename tegenover de jaren daarvoor. 27,7% gaf aan dat kraantjeswater een goede prijs-kwaliteit verhouding heeft. Lager geschoolden zijn het daar significant minder vaak mee eens dan hoger opgeleiden. Het aandeel dat niet akkoord gaat met deze stelling (20,6%) is toegenomen over de jaren.

4. Van wanbetaling tot afsluiting van drinkwater

Om zicht te krijgen op wie afgesloten wordt van drinkwaterbedeling, schetsen we de procedure bij wanbetaling. In tabel 2 tonen we enkele belangrijke cijfers voor huishoudelijke klanten. Deze zijn afkomstig uit de sociale statistieken van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM, 2016). De drinkwaterbedrijven moeten, net als de energiebedrijven, gegevens aanleveren voor de publicatie van deze sociale statistieken.⁶

De waterexploitant factureert het waterverbruik en de kosten via de integrale waterfactuur. De klant kan uitstel van betaling aanvragen, maar de exploitant kan vrij kiezen om hierop in te gaan. Meestal doen zij dat wel. In 2015 ontvingen de exploitanten 61.387 aanvragen tot betalingsuitstel, een daling met 15,2% t.o.v. 2014. 97,9% van deze aanvragen werd toegestaan. Concreet kregen 49.583 klanten minstens één uitstel van betaling. Verhoudingsgewijs kregen beschermde niet-vrijstellingsgerechtigde klanten vaker een betalingsuitstel dan vrijstellingsgerechtigde klanten of niet-beschermde klanten.

In geval van een abnormaal hoog verbruik kan de klant (onder bepaalde voorwaarden) binnen zes maanden na de factuurdatum van de verbruiksfactuur een verzoek tot minnelijke schikking indienen bij de exploitant (zie bijlage achteraan dit boek voor meer informatie). In 2015 werden 2.104 aanvragen ingediend, waarvan 68,2% (1.434 gevallen) werd toegestaan.

Als de klant na het verstrijken van de uiterste betaaldatum niet betaald heeft, krijgt hij/zij een herinneringsbrief, waarin de procedure voor ingebrekestelling wordt toegelicht en wordt gewezen op de mogelijkheid om een afbetalingsplan af te sluiten. Als de klant dan nog geen regeling treft, stelt de exploitant de klant in gebreke met een aangetekende brief. In deze ingebrekestelling moet de exploitant uitleggen wat er gebeurt als de klant niet reageert en moet hij nogmaals wijzen op de mogelijkheid om een afbetalingsplan af te sluiten, via de exploitant, via het OCMW of een erkende instelling voor schuldbemiddeling. In 2015 werden in totaal 274.509 ingebrekestellingen verstuurd. 173.259 klanten (6,7% van het totaal) ontvingen minstens één ingebrekestelling. Een heel aantal klanten ontving dus meerdere ingebrekestellingen. In vergelijking met 2014 daalde dit aantal met 20,3%. Beschermde vrijstellingsgerechtigde klanten worden in verhouding het minst vaak in gebreke gesteld wegens het niet tijdig betalen van de waterfactuur.

Klanten hebben recht op het verkrijgen van een afbetalingsplan: weigeren om een afbetalingsplan toe te staan, is in strijd met de Vlaamse wetgeving. In 2015 kregen

42.871 klanten minstens één afbetalingsplan via de exploitant, 8.730 klanten kregen minstens één afbetalingsplan opgelegd door de Lokale Adviescommissie (LAC). Afbetalingsplannen die werden afgesloten via de exploitant schuiven na wanbetaling op naar de LAC of kunnen gerechtelijk worden ingevorderd. Een afbetalingsplan dat werd opgelegd door de LAC, heeft een andere finaliteit: het geldt als voorwaarde om niet te worden afgesloten van de watertoevoer. 41% van de door de exploitanten toegestane afbetalingsplannen werd niet correct nageleefd omdat de klant minstens één keer niet, te weinig of te laat betaalde. 67,3% van de klanten die een afbetalingsplan opgelegd kregen door de LAC, leefde dit niet na.

De gemiddelde uitstaande schuld op het moment dat het afbetalingsplan afgesloten werd, bedroeg 579 euro. Het gemiddeld betalingsbedrag per maand bedroeg € 146 en de gemiddelde looptijd was zes maanden. Bij afbetalingsplannen die via de LAC werden opgelegd, is de uitstaande schuld doorgaans hoger, wellicht omdat deze stap in principe gezet wordt nadat het afbetalingsplan via de exploitant niet gevolgd werd en er vaak een bijkomende schuldopbouw is. Wel kennen deze afbetalingsplannen gemiddeld een lager maandelijks betalingsbedrag en een langere gemiddelde looptijd dan de afbetalingsplannen die worden toegekend door de exploitant. De groep beschermde vrijstellingsgerechtigde klanten krijgt verhoudingsgewijs meer afbetalingsplannen dan de groep niet-beschermde klanten.

Als de klant niet reageert op de ingebrekestelling kan de exploitant ervoor kiezen om de schuld in te vorderen via een procedure via de rechtbank (eventueel vooraf gegaan door een minnelijke invordering) of om over te gaan tot de afsluitingsprocedure door het indienen van een aanvraag tot afsluiting bij de lokale adviescommissie. Net zoals het afsluiten van energie, kan het afsluiten van de drinkwatertoevoer slechts in specifieke gevallen zonder voorafgaandelijke tussenkomst van de LAC, bijvoorbeeld bij onmiddellijke en ernstige bedreiging van de volksgezondheid, bij fraude of bij een onroerend goed dat onbewoond of in onbruik is. In alle andere gevallen moet de exploitant een bijkomende procedure opstarten, ofwel via de LAC, ofwel via een toezichthoudend ambtenaar leefmilieu.⁷ De LAC treedt hoofdzakelijk op bij wanbetaling en bij het weigeren van de toegang tot de watermeter.⁸ Afsluiting is enkel mogelijk als de LAC een positief advies tot afsluiting geeft. Dit advies kan al dan niet voorwaardelijk zijn (zie verder). Op de zitting trachten OCMW, watermaatschappij en klant samen tot een oplossing te komen voor het probleem om het afsluiten van de watertoevoer te vermijden. 294 van de 308 Vlaamse gemeenten beschikken over een actieve LAC-werking voor water. In gemeenten zonder LAC-werking kunnen klanten niet worden afgesloten wegens wanbetaling. Het staat de exploitant vrij om al dan niet naar de rechtbank te gaan. In deze gemeenten is er ook geen proactieve opvolging van wanbetalingsdossiers door het OCMW, al kan de klant wel zelf het OCMW contacteren.

In 2015 werden 6.768 klanten gedagvaard door de rechtbank om de uitstaande schuld te innen (+14,4% t.o.v. 2014). Het gaat zelden om dossiers waarvoor de schuld in het jaar van de rapportering werd opgebouwd: de dagvaardingen die in 2015 werden uitgestuurd, hebben veelal betrekking op dossiers van 2014 of eerder.

30.772 dossiers werden naar de LAC doorgestuurd (-8,3% t.o.v. 2014). Daarvan waren 26.000 dossiers gerelateerd aan betalingsproblemen, bij 4.733 dossiers ging het om weigering van de toegang tot de watermeter. Van de doorgestuurde dossiers werden er uiteindelijk 26.354 behandeld. Een aantal dossiers kwam dus niet voor de LAC omdat de klant al had vereffend of een afbetalingsregeling was gestart, een aantal dossiers werd ook pas het volgende kalenderjaar behandeld.

In 29,2% van de dossiers (7.605 gevallen) volgde de LAC het verzoek van de exploitant om af te sluiten niet op. In 48,2% van de dossiers (12.579 dossiers) gaf de LAC een voorwaardelijk advies. Er wordt dan alsnog afgesloten als de klant de opgelegde voorwaarden niet vervult. Voor 5.886 dossiers gaf de LAC een positief advies om af te sluiten (22,6% van het totale aantal beslissingen). Het betreft bijna een verdubbeling (+48,6%) tegenover 2014, terwijl het totaal aantal overgemaakte dossiers nochtans daalde.

Als we enkel de cijfers voor wanbetaling bekijken, werden 1.119 positieve adviezen gegeven (5,3%), tegenover 797 in 2014. Daarnaast waren er 35,7% (7.605) negatieve adviezen en 59,0% (12.575) voorwaardelijke adviezen. Een negatief advies betekent dat er niet mag worden afgesloten. Het gaat om klanten die om welke reden dan ook, niet meer in staat zijn de waterfactuur te betalen en waar de LAC

op basis van een sociaal vooronderzoek oordeelt dat een afsluiting omwille van sociale redenen niet wenselijk is (Vlaams Parlement, 2015). Een voorwaardelijk advies betekent dat als de klant start met het betalen van de eerste schijf, de watertoevoer niet wordt afgesloten, maar als hij/zij een betaling overslaat of stopt met betalen, dan mag de exploitant afsluiten zonder bijkomend LAC-advies. Het aantal effectieve afsluitingen ligt daardoor lager dan het aantal positieve/voorwaardelijke adviezen. Als de klant zich na de kennisgeving van het advies van de LAC in regel stelt of de opgelegde voorwaarden respecteert, kan afsluiting immers vermeden worden. Ook als de klant ondertussen verhuisd is of in collectieve schuldbemiddeling stapt, wordt de afsluiting niet uitgevoerd. In vergelijking met 2014 merkt de VMM (2016) een verschuiving van de voorwaardelijke adviezen bij wanbetaling (77,3% in 2014 naar

59,0% in 2015) richting negatieve adviezen (18,1% in 2014 naar 35,7% in 2015). Het aantal positieve adviezen bij wanbetaling stijgt lichtjes (van 4,6% in 2014 naar 5,3% in 2015).

In totaal werden in 2015 in Vlaanderen 3.924 klanten afgesloten van drinkwater, oftewel 1 klant op 1.000 (0,15%). Concreet gaat het over 8.470 gedomicilieerde personen. Het gaat om een daling tegenover 2013, toen 4.728 klanten werden afgesloten, maar een stijging tegenover 2014 met 10% (3.568). 3.322 afsluitingen gebeurden na een LAC-beslissing (84,7% van het aantal afsluitingen), 601 gebeurden zonder LAC-tussenkomst (15,3%) en 1 gebeurde door een toezichthouder (0,03%).

In totaal werden
in 2015
in Vlaanderen
3.924 klanten
afgesloten
van drinkwater

Het grootste deel van de 3.322 afsluitingen na LAC had te maken met wanbetaling (3.088). Van de LAC-adviezen die aanleiding kunnen geven tot afsluiting na wanbetaling (positief of voorwaardelijk advies) leidde uiteindelijk 22,6% tot daadwerkelijke afsluiting. Van de 601 afsluitingen zonder LAC-advies, gebeurden er 546 omwille van wanbetaling. Een afsluiting zonder advies van de LAC kan voor woningen zonder domiciliëring, in dit geval gaat het meestal om tweede verblijven. De gemiddelde schuld bij afsluiting van klanten na LAC-advies bedroeg € 1.306, bij afsluiting van klanten zonder LAC-advies was dat € 619. De gemiddelde uitstaande schuld waarvoor werd afgesloten, steeg tegenover 2014.

3.700 afsluitingen werden uitgevoerd bij niet-beschermde klanten (0,15% van het totale aantal niet-beschermde klanten). 197 afsluitingen werden uitgevoerd bij beschermde vrijstellingsgerechtigde klanten (0,13% van het totale aantal beschermde vrijstellingsgerechtigde klanten). Bij beschermde niet-vrijstellingsgerechtigde klanten werden 26 afsluitingen uitgevoerd (0,13% van het totale aantal beschermde niet-vrijstellingsgerechtigde klanten). Er zijn dus geen grote verschillen tussen de verschillende klantengroepen.

In bepaalde gemeenten ligt het aantal afsluitingen tegenover het totaal aantal klanten veel hoger dan in andere gemeenten. Zo werd in de stad Antwerpen 1,3% klanten afgesloten, tegenover gemiddeld 0,13% in Vlaanderen en 0,33% in de dertien centrumsteden.⁹ De LAC van Antwerpen gaf in 2015 voor 4.366 van de 7.701 behandelde dossiers een positief advies (56,7%). De dossiers die door Water-link worden ingediend omwille van weigering tot toegang tot de watermeter worden steeds positief geadviseerd, wat de stijging in het totaal aantal positieve LAC-beslissingen op Vlaams niveau kan verklaren (VMM, 2016). Uit een bevraging van de OCMW's door de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) blijkt nog een belangrijke oorzaak van het hoge aantal afsluitingen. Sommige mensen blijken immers niet te reageren op brieven van het OCMW of op pogingen tot huisbezoek. Wanneer contact en hulpverlening mogelijk zou zijn, kan afsluiting nochtans vermeden worden.¹⁰

Als een klant werd afgesloten omwille van wanbetaling, moet de exploitant binnen vijf werkdagen heraansluiten indien de klant de afbetalingsregeling heeft opgestart of hervat volgens de afgesproken modaliteiten of indien de exploitant de betaling (of een bewijs daarvan) heeft ontvangen. De kosten voor de afsluiting en heraansluiting zijn ten laste van de klant en worden teruggevorderd via een verlenging van de afbetalingsregeling, tenzij de klant deze kosten onmiddellijk betaalt. Van de 3.924 afgesloten klanten werden er uiteindelijk 2.288 heraangesloten op hetzelfde leveringsadres. In 1.328 van de gevallen gebeurde dat binnen zeven kalenderdagen, in 423 gevallen vond de heraansluiting pas plaats na dertig kalenderdagen. 1.634 afgesloten klanten werden niet heraangesloten op hetzelfde leveringsadres (meestal klanten die verhuisd of overleden waren). Volgens de VMM (2016) is het onduidelijk of er ook klanten zijn die, hoewel niet verhuisd noch overleden, toch niet opnieuw aangesloten werden.

Tabel 2. Wanbetaling voor de waterfactuur, klanten zonder ondernemingsnummer, Vlaanderen, 2015

	Aantal	Aantal klanten	% van aantal klanten (2.585.844)
Betalingsuitstel			
Aangevraagd	61.387		
Toegestaan	60.123	49.583	1,9%
Wanbetalingsprocedure			
Herinneringsbrief	937.862	492.267	19,0%
Ingebrekestelling	274.509	173.259	6,7%
Afbetalingsplan via exploitant			
Aangevraagd	55.487		
Toegestaan	55.312	42.871	1,7%
Niet nageleefd	22.656	16.997	
Afbetalingsplan door LAC opgelegd			
Niet nageleefd	10.290	8.730	0,3%
	6.329	5.321	
Rechtbank	6.768		0,3%
Afsluiting			
Doorgestuurde dossiers naar LAC	30.772		1,2%
Waarvan wanbetaling	26.000		
Waarvan weigering toegang tot watermeter	4.733		
Waarvan weigering naleving procedures voor tegen sprekelijke overname of voor vernieuwde indienststelling	39		
Behandelde dossiers	26.354	23.742	0,9%
Waarvan wanbetaling	21.583		
Positief advies (afsluiten)	1.119		
Negatief advies (niet afsluiten)	7.605		
Voorwaardelijk advies	12.575		
Afsluitingen	3.924		0,2%
Na LAC-advies	3.322		
Wegens wanbetaling	3.088		
Wegens weigering toegang tot watermeter	217		
Wegens weigering naleving procedures voor tegensprekelijke overname of voor vernieuwde indienststelling	17		
Zonder LAC-advies	601		
Wegens wanbetaling	546		
Wegens fraude/onbewoond goed	55		
Via toezichthoudend ambtenaar	1		

Bron: Vlaamse Milieumaatschappij (2016).

Wat het profiel van de afgesloten klanten betreft, bevat het verslag van de Vlaamse Milieumaatschappij (2016) geen concrete gegevens. De SERV (2012) berekende (op basis van onvolledige data) dat alleenstaanden en gezinnen van vier of meer per-

sonen oververtegenwoordigd zijn. Ook kenden de afgesloten gezinnen een groter verbruik dan andere gezinnen. Verder onderzoek moet uitwijzen of dit te wijten is aan kwistig gedrag, gebrekkig sanitair of een gebrek aan waterbesparende maatregelen of omdat de bewoners meer thuis zijn omwille van werkloosheid of ziekte. Hoewel de SERV (2012) een gebrekkig inkomen en overmatige schuldenlast aanwijst als hoofdoorzaak, is slechts een minderheid van de afgesloten klanten gekend bij het OCMW.

5. Conclusie en aanbevelingen

In tegenstelling tot energiearmoede krijgt 'waterarmoede' veel minder aandacht. Het speelt zich nochtans af in een vergelijkbare context: een te laag inkomen, een gebrekkige huisvestingssituatie en stijgende facturen brengen heel wat gezinnen in de problemen. Het aandeel van de waterfactuur ten opzichte van het inkomen is beperkt, maar de waterfactuur nam de voorbije jaren sterk toe. Heel wat gezinnen kampen dan ook met betalingsmoeilijkheden. In Vlaanderen tracht een procedure de effectieve afsluiting van drinkwater te voorkomen. Toch werden in 2015 bijna vierduizend Vlaamse gezinnen afgesloten. De gevolgen daarvan zijn niet te onderschatten. Zonder drinkwatervoorziening kan men niet voorzien in elementaire behoeften, zoals persoonlijke hygiëne, of is men genoodzaakt zijn toevlucht te nemen tot alternatieven, zoals duur flessenwater. De bestrijding van waterarmoede vergt, net als de bestrijding van energiearmoede, een integrale aanpak waarbij de armoedeproblematiek als geheel wordt beschouwd.

In het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019 worden alvast enkele maatregelen geformuleerd. "We werken aan een betaalbare waterfactuur ook voor mensen in armoede. We passen sociale openbare dienstverplichtingen aan, aan wijzigingen tariefstructuur/tariegregulering integrale waterfactuur met aandacht voor mensen in armoede en de betaalbaarheid van de waterfactuur in het algemeen. We evalueren het Algemeen Waterverkoopreglement met aandacht voor mensen in armoede. [...]" (Vlaamse Regering, 2015, p.82). Begin 2016 ging de nieuwe integrale waterfactuur van start, waarbij werd voorzien in een uniform sociaal tarief voor bepaalde doelgroepen (zie paragraaf 2). De Vlaamse Regering liet een armoedetoets uitvoeren op haar oorspronkelijke voorstel (zie Vlaams Parlement, 2015). Het sociaal tarief werd als gevolg daarvan uitgebreid van 75% naar 80% korting op de waterfactuur. Het Netwerk tegen Armoede, Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie en het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting pleiten in die armoedetoets wel voor een uitbreiding van de rechthebbenden op het sociaal tarief. In het kader van het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding wordt gewerkt aan een inventaris van de voorwaarden en criteria om als begunstigde van sociale correcties in aanmerking te komen. De Vlaamse Regering zegt bij de evaluatie daarvan rekening te zullen houden met deze vraag (Vlaams Parlement, 2015). Het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (Vlaamse Regering, 2015b) stelt voorop dat het aandeel van de kosten van de integrale waterfactuur (rekening houdend met sociale correcties) ten opzichte van het beschikbaar inkomen tegen 2019 niet meer mag bedragen dan 5% voor kwetsbare groepen.

Verder lezen we: “Een hele concrete actie vanuit een lokale praktijkervaring betreft de opmaak van een draaiboek voor goede praktijkvoorbeelden van de Lokale Advies Commissies inzake water. [...] De uitvoering van de sociale openbare dienstverplichtingen mag dan conform de regelgeving gebeuren, de praktijk wordt toch nog erg divers ingevuld, bv. inzake invorderingspraktijk. Op dit vlak wordt uitwisseling tussen de verschillende watermaatschappijen voorzien om tot goede praktijkvoorbeelden te komen” (Vlaamse Regering, 2015, p.90). In de actie fiches (Vlaamse Regering, 2015b) worden de doelstellingen verder gespecificeerd. Het draaiboek goede praktijken voor de LAC zou in 2017 moeten afgerond zijn door Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie, in samenwerking met OCMW's, VVSG, armoedeverenigingen, de Vlaamse Ombudsdienst en vertegenwoordigers van de drinkwatermaatschappijen.¹¹

Naar aanleiding van de studie van Aubard en Robert (2015) formuleerde ook de Koning Boudewijnstichting (2015) een aantal aanbevelingen in de strijd tegen waterarmoede. Zo moet het recht op water en sanitaire voorzieningen op internationaal, Belgisch en lokaal vlak versterkt worden. België zou het recht op water moeten inschrijven in de Grondwet. In elke gemeente zouden toegankelijke waterpunten en sanitair moeten worden voorzien. Betalingsmoeilijkheden moeten in dialoog en in respect behandeld worden, met realistische oplossingspistes. Verder moet er worden ingezet op sensibilisering en informatie. Zo moet leidingwater verder worden gepromoot als drinkwater en moet voldoende en verstaanbare informatie worden geven over de mogelijkheden voor zuinig watergebruik. In functie van zuinig watergebruik moet volgens de Koning Boudewijnstichting (2015) worden voorzien in één watermeter per wooneenheid, een ruimere toepassing van de waterscan, een systeem van voorfinanciering, premies die onmiddellijk worden verrekend en een begeleidingsaanbod. Ten slotte moet het beleid betreffende water een stevige link leggen met het woonbeleid om de woonsituatie van mensen in armoede in zijn globaliteit aan te pakken. De meeste van deze aanbevelingen worden alvast gedragen door het brede Vlaamse middenveld, zoals blijkt uit het tweejaarlijks verslag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015).

Noten

- 1 Het project Water en Armoede zal de nieuwe maatregelen om waterarmoede te bestrijden toetsen op hun efficiëntie en effectiviteit. Ook de praktijk van de watermaatschappijen wordt in kaart gebracht om er goede praktijkvoorbeelden uit te distilleren. Er worden ook beleidsaanbevelingen geformuleerd. Zie: http://www.samenlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/nl/programmas-en-projecten/wonen/water-en-armoede-vlaanderen_111.aspx
- 2 Het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending.
- 3 Wel valt te verwachten dat de toepassing van een uniform vastrecht voor de levering van drinkwater de spreiding van de variabele tarieven tussen de drinkwaterbedrijven zal verkleinen. In ieder geval zullen de verschillen die te wijten zijn aan de verschillende kostenstructuur van de maatschappijen transparanter worden (SERV, 2015).
- 4 Zie voor meer informatie: <https://www.vmm.be/water/waterfactuur/prijzen-en-tarieven-gezin>
- 5 Inkomenskwartielen delen de inkomens in gelijke delen van 25%: de 25% laagste inkomens (kwartiel 1) hadden in 2014 een inkomen lager dan € 21.761, huishoudens in kwartiel 2 hadden een inkomen tussen € 21.761 en € 34.050, huishoudens in kwartiel 3 hadden een inkomen tussen € 34.050 en € 50.733. De 25% rijkste huishoudens (kwartiel 4) hadden een inkomen hoger dan € 50.733.
- 6 Een van de exploitanten (De Watergroep) startte in de loop van 2015 met een nieuw klanten-opvolgingssysteem. Hierdoor werd het normale proces van facturatieopvolging voor een aantal maanden onderbroken. Dit heeft invloed op de cijfers die De Watergroep rapporteerde. Hierdoor liggen de cijfers voor bijvoorbeeld herinneringsbrieven of ingebrekestelling lager dan wat normaal kan worden verwacht.
- 7 De laatste mogelijkheid bestaat pas sinds mei 2015 en wordt slecht in specifieke gevallen toegepast: bij weigering om de geadviseerde herstelmaatregelen bij een bedreiging voor de volksgezondheid uit te voeren; bij verzet tegen keuring, inventarisatie-, controle- en onderhoudstaken; bij een niet-conforme binneninstallatie.
- 8 De LAC treedt ook op bij weigering om klant te worden terwijl men wel gebruik maakt van de watervoorziening ('weigering tot naleving van de procedures voor de tegensprekelijke overname of een vernieuwde indienstelling). In 2015 werden slechts 39 dossiers om die reden naar de LAC doorgestuurd, waarvan er uiteindelijk 17 effectief werden afgesloten.
- 9 De dertien centrumsteden zijn: Aalst, Antwerpen, Brugge, Genk, Gent, Hasselt, Kortrijk, Mechelen, Leuven, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout.

- 10 VVSG, 23 september 2015: opnieuw meer mensen in waterarmoede naar OCMW's, via <http://www.vvsg.be/nieuws/Paginas/Opnieuw-meer-mensen-in-waterarmoede-naar-OCMW%E2%80%99s.aspx>
- 11 Zoals we elders in dit Jaarboek vermeldde, ontwikkelde Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie (2008) ook een draaiboek met goede praktijken voor de LAC energie, zie: <http://www.samenlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/uploads/publicaties/EA/2008-12-definitieve-LAC-brochure.pdf>

Referenties

- Aubard, B., & Robert, A. (2015). *Etude exploratoire sur la précarité hydrique en Belgique, Novembre 2015*, SIA Partners.
- Koning Boudewijnstichting (2015). *Zoom Waterarmoede, maart 2016*, Brussel: Luc Tayart de Borms.
- OFWAT (2015). *Affordability and debt 2014-15, supporting information, December 2015*, via http://www.ofwat.gov.uk/wp-content/uploads/2015/12/pap_tec20151201affordabilitysupp.pdf.
- Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie (2008). *Leidraad voor een goede praktijk van de Lokale Adviescommissie (LAC)*, via <http://www.samenlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/uploads/publicaties/EA/2008-12-definitieve-LAC-brochure.pdf>.
- Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) (2012). *Rapport: Sociale aspecten waterbeleid, 21 november 2012*, Brussel: Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen.
- Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) (2015). *Advies tariefregulering drinkwater, 7 september 2015*, Brussel: Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015). *Publieke diensten en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks verslag 2014-2015*, Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.
- Vanhille, J. (2012). A Social Gradient in Households' Environmental Policy Responsiveness? The Case of Water Pricing in Flanders, *Conference Paper presented at the 32nd General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, Boston, USA, August 5-11, 2012*.
- Vlaamse Milieumaatschappij (2012). *Watermeter 2011. Drinkwaterproductie en -levering in cijfers*, Aalst: Vlaamse Milieumaatschappij.
- Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) (2014). *Waterpeiling 2014. Marktonderzoek bij huishoudelijke gebruikers over de integrale waterfactuur*, Aalst: Vlaamse Milieumaatschappij.
- Vlaamse Milieumaatschappij (2015). *Watermeter 2014. Drinkwaterproductie en -levering in cijfers*, Aalst: Vlaamse Milieumaatschappij.
- Vlaamse Milieumaatschappij (2016a). *Onderzoek en trends*, via <https://www.vmm.be/water/waterfactuur/onderzoek-en-trends>.
- Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) (2016b). *Statistieken Toepassing Algemeen Waterverkoopreglement, jaar 2015*, Aalst: Vlaamse Milieumaatschappij.

Vlaams Parlement (2015). Ontwerp van decreet tot wijziging van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van oppervlaktewateren tegen verontreiniging en het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending, wat betreft de aanpassing van de aanrekening van de kosten voor publieke drinkwatervoorziening en de kosten voor gemeentelijke en bovengemeentelijke sanering, 562 (2015-2016) – Nr. 1 30 oktober 2015 (2015-2016).

Vlaamse Regering (2015a). Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019.

Vlaamse Regering (2015b). Bijlage bij Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019: actiefiches.

Deel 2

In dit tweede deel stellen we het Jaarboek open voor bijdragen vanuit het ruimere werkveld. Dat kunnen middenveldorganisaties zijn, maar evengoed publieke instellingen. Hun bijdragen zijn niet strikt gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, maar steunen op de kennis die opgedaan wordt door betrokkenheid bij en analyse van concrete beleidsprocessen rond energiearmoede en/of op de praktijkkennis van terreinwerkers, onder meer met de inbreng van mensen in armoede zelf en hun vertegenwoordigers. Vertrekpunt daarbij is doorgaans een grondrechtenbenadering. Door middenveldorganisaties en publieke instellingen een plaats te geven in het Jaarboek beogen we de stand van het maatschappelijke debat en de praktijk rond energiearmoede in kaart te brengen en te documenteren. We stellen kort de organisaties voor die we in dit Jaarboek aan het woord laten over energiearmoede.

Het Netwerk tegen Armoede ondersteunt de erkende Vlaamse verenigingen waar armen het woord nemen en stimuleert de uitwisseling van ervaringen, visies, succesverhalen en leerprocessen. Het Netwerk doet aan beleidsbeïnvloeding en onderneemt ook juridische acties. Daarnaast werkt het aan de verbetering van de beeldvorming rond mensen in armoede.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting werd opgericht door de federale staat, de gewesten en de gemeenschappen. Het organiseert overleg tussen de verenigingen waar armen het woord nemen, de OCMW's, de sociale partners, de beroepskrachten van de verschillende sectoren, de administraties, Op basis daarvan formuleert het beleidsaanbevelingen. Het perspectief is een analyse van de effectiviteit van de grondrechten van personen die in moeilijke socio-economische omstandigheden leven.

De sector samenlevingsopbouw ondersteunt maatschappelijk kwetsbare groepen. Samen met hen pakken buurt- en opbouwwerkers gemeenschappelijke problemen aan die te maken hebben met grondrechten of de leefbaarheid in de stad, buurt of streek. Samenlevingsopbouw werkt ook aan een beleid dat afgestemd is op de noden en behoeften van maatschappelijk kwetsbare groepen.

De hoofdstukken die in dit deel aan bod komen, zijn:

Naar een integrale kijk op de strijd tegen energiearmoede

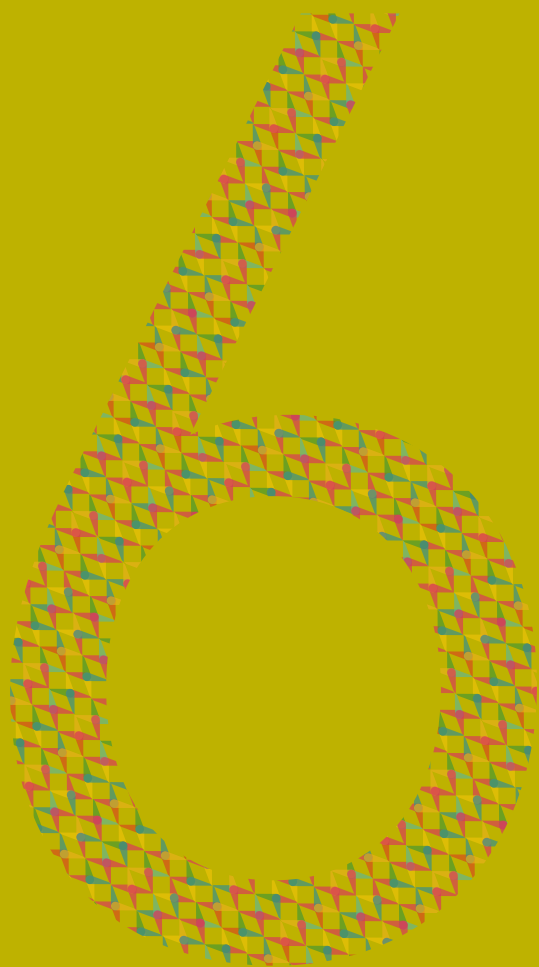
*Frederic Vanhauwaert
Thijs Callens
Hilde Linssen*

Recht op energie: verslag van een dialoog

Henk Van Hootegem

Inclusieve wijkontwikkeling in de Gentse Dampoort: Participatieve woonrenovatie op maat van kwetsbare bewoners

*Pascal Debruyne
Natan Hertogen*



Naar een integrale kijk op de strijd tegen energiearmoede

Frederic Vanhauwaert, Thijs Callens & Hilde Linssen

1. Inleiding

Ook een rijke regio als Vlaanderen kampt met problemen rond energiearmoede. Dankzij verschillende registraties en wetenschappelijk onderzoek krijgen we een goed zicht op deze problematiek. Enkel voor elektriciteit werden in 2015 al 10.010 nieuwe budgetmeters geplaatst en bijna 65.000 afbetalingsplannen opgestart (VREG, 2016a). Uit rapporten van het Vlaams Centrum Schuldenlast (2014) blijkt dat schulden voor nutsvoorzieningen de vaakst voorkomende schuldsoort zijn bij opgestarte schuldhulpdossiers. De Barometer Energiearmoede toont aan dat 10,5% van de Vlaamse gezinnen meer betaalt voor hun energiekost dan aanvaardbaar is (Delbeke & Meyer, 2015).

Verschillende federale en Vlaamse beleidsmakers bleven de afgelopen decennia niet blind voor deze problematiek. Energieleveranciers kregen steeds meer te maken met wanbetalers, terwijl het maatschappelijk besef groeide dat totale afsluiting van basisvoorzieningen armoede verder in de hand werkt. Sinds 1996, met de introductie van het decreet tot regeling van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water kennen we de lokale adviescommissies.¹ Deze commissies, ingebed binnen het lokale OCMW, zouden lokaal en samen met de cliënt op zoek gaan naar oplossingen voor schulden bij netbeheerders, met als bedoeling het aantal totale afsluitingen terug te dringen.

Sinds 2003 kwamen daar de sociale openbaredienstverplichtingen binnen de vrijgemaakte energie- en aardgasmarkt bovenop. Deze maatregelen legden verplichtingen op aan leveranciers omtrent procedures bij wanbetaling, gaande van het sturen van herinneringsbrieven tot de installatie van budgetmeters. Deze maatregelen moesten voorkomen dat al te veel mensen uit de boot vielen bij de verdere liberalisering van onze energiemarkt.

Ook andere beleidsinstrumenten gaan dagelijks de strijd aan met energiearmoede. Het Sociaal Verwarmingsfonds komt gedeeltelijk tussen in verwarmingsfacturen van personen die het moeilijk hebben en verwarmen op huisbrandolie of bulkpropaan-gas. Voor aardgas en elektriciteit zijn er voor bepaalde groepen sociale tarieven die sinds 2009 automatisch worden toegekend. Sinds 2010 voorziet de Vlaamse overheid, afhankelijk van gemeente tot gemeente, een beperkte financiële steun voor mensen die in de winter moeten verwarmen via een aardgasbudgetmeter. De bijlage in dit Jaarboek geeft meer informatie over deze steunmaatregelen.

Toch geven ervaringen van mensen in armoede aan dat het niet de goede kant op gaat met energiearmoede. Hoe komt dat en wat zou dan wel kunnen helpen? Al vele jaren zien wij binnen de verenigingen waar armen het woord nemen hoe mensen in armoede zelf energiearmoede ervaren en welke maatregelen enig effect hebben. In groepswerkingen van deze verenigingen werd nagedacht over hoe het beter kan. Binnen het Netwerk tegen Armoede worden deze aanbevelingen getoetst aan ervaringen van andere verenigingen en gaan we samen aan de slag. Vanuit deze ervaringskennis willen we met dit hoofdstuk een bijdrage leveren aan de strijd tegen energiearmoede.

We starten deze bijdrage met een inblik in de oorzaken van energiearmoede. Vervolgens focussen we op een deelprobleem, de energiefactuur. Meer specifiek bekijken we de procedure in geval van wanbetaling. Hier treedt immers een heel mechanisme in werking, waaraan mensen in armoede met moeite kunnen ontsnappen. Daarna presenteren we onze beleidsaanbevelingen. We eindigen met een conclusie.

2. Het probleem: de oorzaken van energiearmoede

Zoals met alle vormen van armoede, zijn ook de oorzaken van energiearmoede erg divers. Mensen in armoede hebben vaak te kampen met een waaier aan problemen, waarvan de energiefactuur er één is. De belangrijkste oorzaak is de armoede en sociale uitsluiting in haar geheel.

Mensen die overleven in armoede hebben inkomens die te laag zijn om te voorzien in hun basisbehoeften. De groep gezinnen en alleenstaanden in armoede in Vlaanderen is erg divers. Verschillende uitkeringen en lage arbeidsinkomens vallen onder de Europese armoedegrens.² Een alleenstaande met een leefloon, bijvoorbeeld, moet maandelijks rondkomen met € 867,4 per maand, terwijl de armoedegrens voor een alleenstaande in België € 1.083 bedraagt. Vooral onvoorspelbare kosten, zoals de jaarlijkse eindafrekeningen, zijn er dan moeilijk bij te nemen. Wanneer een betaling niet tijdig kan worden uitgevoerd, lopen de kosten voor onbetaalde facturen snel hoog op.

De belangrijkste oorzaak van energiearmoede is de armoede en sociale uitsluiting in haar geheel

Mensen die moeten rondkomen met een laag inkomen wonen vaker in slecht geïsoleerde woningen. Een eigen woning verwerven, is lang niet voor iedereen evident en de woonkwaliteit van huurwoningen is, zeker op het onderste segment van de huurmarkt, ondermaats. Het Grote Woononderzoek van 2013 toonde aan dat 46,9% van alle private huurders in een woning van ontoereikende kwaliteit woont. Ook bij woningen die binnen het stelsel van de sociale huur worden verhuurd, is dit percentage hoog (44%). Zowel op de private als de sociale huurmarkt valt bovendien op dat huurders met lagere inkomens een grotere kans maken op woningen van mindere kwaliteit (Damen, Vastmans, & Buyst, 2015).

Woningen met slechte isolatie, enkel glas of vochtproblemen zijn voor mensen in armoede geen uitzondering. De private huurwoningen van betere kwaliteit worden verhuurd aan hoge huurprijzen of aan huurders binnen het netwerk van de eigenaars. Het gevolg is dat huurders in woningen van slechte kwaliteit niet eenvoudig kunnen veranderen van woning: andere huurprijzen liggen te hoog of verhuurders willen hen niet (zie bijvoorbeeld Van den Broeck & Heylen, 2014). Bovendien heeft ook verhuizen steeds een kost.

Wie leeft in armoede, maar er op de een of andere manier wel in slaagde een eigen woning te verwerven, heeft vaak niet de financiële middelen om de woning ook energiezuinig te maken. Uit de gegevens van het Grote Woononderzoek kan afgeleid worden dat in Vlaanderen 4% van de woningen toebehoort aan een noodkoper. Het betreft eigenaars wiens woning ernstige gebreken vertoont, maar die niet de middelen hebben om hier iets aan te veranderen (Vanderstraeten & Rycckwaert, 2015).

Ten slotte zien we dat de energieprijzen de laatste jaren alleen maar stegen, zeker voor elektriciteit. In juli 2016, bijvoorbeeld, betaalde een gemiddelde verbruiker 285 euro per jaar meer voor energie dan in januari 2015 (VREG, 2016b). Daar zijn verschillende redenen voor, gaande van invoering van extra Vlaamse heffingen, de afschaffing van de gratis hoeveelheid kWh tot de stijging van distributienettarieven. Hoewel nu en dan gesproken wordt van sociale correcties, zien we dat deze stijging voor iedereen geldt. Bovendien blijft ook een korting op een extra kost, uiteindelijk een extra kost.

3. De energiefactuur

Een ontoereikend inkomen, hoge energiekosten in woningen van slechte kwaliteit en stijgende energieprijzen leiden vaak tot betalingsmoeilijkheden. In wat volgt, bekijken we wat mensen in armoede zelf ondernemen om energiearmoede te verzachten en zoomen we in op de procedure bij wanbetaling. Hoewel dit slechts een aspect van de energiearmoedeproblematiek beslaat, komt een aanzienlijke groep personen er ooit mee in aanraking en zijn er verschillende knelpunten.

3.1 Wat doen mensen in armoede zelf?

Mensen in armoede proberen uiteraard zelf aan armoede te ontsnappen, ook aan energiearmoede. Alleen blijkt dat, net als voor andere vormen van armoede, alles behalve evident.³

Wij merken dat sommige gezinnen proberen om hun energiefactuur zo laag mogelijk te houden. Mensen dragen niet één, maar twee extra truien en verwarmen slechts één ruimte in de woning. Soms boeten mensen hard in op levenskwaliteit, om toch maar niet geconfronteerd te worden met onbetaalbare facturen.

Mensen in slecht geïsoleerde woningen moeten massaal stoken om het een beetje warm te krijgen. Er wordt noodgedwongen bijverwarmd met energieverblindende elektrische kacheltjes of gasbrandertjes.

Als de factuur komt, is het puzzelen en worden mensen gedwongen tot het maken van onmogelijke keuzes. Evident speelt de hoogte van het bedrag een grote rol, maar ook het moment waarop de factuur in de bus valt, blijkt bepalend. Naast energie moeten ook schoolkosten, dokter- of apotheekkosten en huurprijzen worden betaald. De ene factuur wel betalen, zorgt dat de andere niet kan worden betaald. Op een bepaald moment in de maand is het geld op en is het bang afwachten of er nog extra rekeningen zullen volgen of niet. Als ze toch niet betaald kunnen worden, heeft de enveloppe openen misschien niet echt zin meer. De onbetaalde facturen en aanmaningskosten stapelen zich op.

3.2 De procedure bij wanbetaling

Wanneer een cliënt er niet in slaagt een factuur te betalen, probeert de energieleverancier zo snel mogelijk de schulden te innen. De ingevoerde sociale openbare dienstverplichtingen moesten zorgen dat dit gebeurt met aandacht voor de situatie van de cliënt. Toch hebben mensen in armoede vooral het gevoel dat hier een bal aan het rollen gaat, die ze moeilijk kunnen stoppen.

Wanneer een klant er niet meer in slaagt een rekening te betalen, volgt een waterval aan maatregelen (zie ook hoofdstuk 1). Een klant die het aandurft, kan een afbetalingsplan aanvragen bij de commerciële leverancier. Het afbetalingsplan dat de aanbieder dan voorstelt, is vaak te nemen of te laten, hoewel het niet steeds even realistisch is voor de klant. De energieleveranciers hebben erg weinig zicht op de sociaaleconomische situatie van hun klant en missen vaak de juiste competenties om tot een degelijk afbetalingsplan te komen. Bovendien stijgt na het in werking treden van dit afbetalingsplan vaak de voorschotfactuur, waardoor een klant een extra afbetaling én een verhoogd voorschot moet kunnen betalen. De sociale statistieken van de VREG (2016a) tonen dan ook aan dat voor meer dan 40% van alle afbetalingsplannen een afbetaling wordt gemist, te laat komt of uiteindelijk niet meer correct wordt betaald. In de conceptnota energiearmoedeprogramma van de Vlaamse Regering (2016) staat wel dat de goede praktijken voor betaalplannen (zie VREG, 2014) zullen worden opgelegd aan de leveranciers. Het is afwachten wat daar de effecten van zullen zijn.

Wanneer het bij de commerciële leverancier niet meer lukt om de schulden te betalen, komt men terecht bij de netbeheerder. De netbeheerders kregen de opdracht om klanten die niet terecht kunnen op die commerciële markt, bijvoorbeeld omwille van schulden, te voorzien van energie. Het tarief dat de netbeheerder aanrekent, kan hoger liggen dan het tarief bij de commerciële leverancier (behalve voor beschermde klanten, zij behouden het sociaal tarief). Bovendien moeten ook de schulden van de commerciële leverancier verder worden afbetaald.

Als de klant er ook bij die distributienetbeheerder niet langer in slaagt de factuur te betalen, stapelen ook daar de schulden zich op. Op dat moment plaatst de netbeheerder een budgetmeter, die de kosten voor verbruik per direct gaat opeisen. Bovendien int de budgetmeter tegelijk een deel van de schulden. Hoewel deze budgetmeters de toename aan schulden doen stoppen, is het probleem hiermee zelden opgelost. Ofwel schakelt men over op enorm ondergebruik of verbruikt men enkel de hoogst noodzakelijke hoeveelheid energie, ofwel spendeert men een groot bedrag aan de meter, waardoor andere kosten moeten wachten. Budgetmeters koppelen het recht op energie, het recht op warmte en het recht op een degelijke woonkwaliteit rechtstreeks aan het kunnen betalen van die energie.

Budgetmeters koppelen het recht op energie, het recht op warmte en het recht op een degelijke woonkwaliteit aan het kunnen betalen van die energie

4. Aanbevelingen vanuit het Netwerk tegen Armoede

In de inleiding beschreven we hoe in de groepswerkingen van de verenigingen waar armen het woord nemen, wordt nagedacht over hoe energiearmoede kan worden aangepakt. Op basis van die ervaringskennis van mensen in armoede formuleerde het Netwerk tegen Armoede enkele beleidsaanbevelingen.

4.1 Echte sociale correcties

Verschillende actoren hebben invloed op energiearmoede in Vlaanderen. De federale en Vlaamse overheid hebben invloed op zowel het inkomen als de hoogte van de eenheidsprijzen voor verschillende energiebronnen. Beslissingen die daar worden genomen, gaande van afschaffing van inschakelingsuitkering tot verhoging van distributienettarieven, hebben rechtstreeks effect op de problematiek van energiearmoede.

Sociale correcties moeten zorgen dat ook voor mensen met lage inkomens een voldoende basispakket aan energie betaalbaar is. De bestaande systemen, zoals het sociaal tarief voor elektriciteit en gas, zijn vaak niet corrigerend genoeg en bereiken slechts een deel van de doelgroep. Mensen met werkloosheidsuitkering, met een laag arbeidsinkomen of met uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid, behoren niet tot de groep die recht heeft op het sociaal tarief. Wij vragen dat de groep recht-hebbenden wordt uitgebreid. In het jongste Vlaams Actieplan Armoedebestrijding haalt de Vlaamse Regering aan werk te zullen maken van een uniforme omschrijving van sociale correcties. Wij hopen dat dit grondig en overlegd zal gebeuren.

4.2 Overschat gedragseffecten niet

Daarnaast zet het Vlaamse beleid zowel deze als de afgelopen legislatuur in op het verlagen van het energieverbruik. Daarvoor wordt vooral gekeken naar het beïn-

vloeden van het gedrag bij de eindconsument (via informatiecampagnes of energiesnoeiërs) en deels naar energie-efficiënte aanpassingen aan de woning (via leningen of subsidies).

Het potentieel van gedragseffecten wordt echter snel overschat. Onze ervaringen tonen dat mensen in armoede al erg bewust met energie omgaan omdat net zij maar al te goed weten dat de rekening aantikt (zie hoofdstuk 4). Bovendien zijn er soms goede redenen waarom iemand meer verbruikt dan de gemiddelde Vlaming. Zo zullen mensen wiens leven zich vooral binnenshuis afspeelt inderdaad meer verbruiken dan mensen die voortdurend voor werk of ontspanning onderweg zijn.

4.3 Investeer in woonkwaliteit

Maatregelen gericht op het verbeteren van de woonkwaliteit richten zich nog te vaak op eigenaars. Mensen in armoede zijn vaker huurders en zij die wel een eigen woning bezitten, kunnen die ook met overheidssteun niet renoveren. Voor huurders voorzagen verschillende bevoegde ministers enkele kleinere maatregelen, maar helaas merken we dat ook deze effecten minimaal blijven. We denken hierbij bijvoorbeeld aan energieleningen voor verhuurders of premies voor dakisolatie. De verhuurder moet hierbij aan erg veel regels voldoen voor hij hier gebruik van kan maken, gaande van verhuren via sociale verhuurkantoren aan een bepaalde doelgroep tot verhuren aan huurprijzen die lager liggen dan de marktprijs. Bovendien hinkt de sociale huurmarkt duidelijk achterop, waardoor ook die huurders een kwetsbare groep vormen en in sociale woningen verblijven die niet voldoen aan de minimale kwaliteitsvereisten. De woonkwaliteit en energie-efficiëntie van de Vlaamse woningen verhogen, zal niet van vandaag op morgen kunnen, maar kan zeker worden versneld.

Binnen de sociale huur moeten dringend voldoende middelen worden voorzien voor degelijke renovaties, zodat energiefacturen ook daar kunnen dalen. We mogen niet blijven aanvaarden dat mensen in sociale huurwoningen leven waar koude via ramen en kieren naar binnen komt en warmte via de muren naar buiten gaat.

Op de private huurmarkt speelt een belangenconflict. De eigenaar is verantwoordelijk voor de woning en de kwaliteit ervan, terwijl de huurder de energierekening betaalt. Voor de eigenaar levert een investering in woonkwaliteit dus niet onmiddellijk op, terwijl ze voor de huurder een groot verschil maakt. Via gericht beleid kan een overheid hier verandering in brengen. We zien dat dit bij bijvoorbeeld de premies voor dakisolatie wel gebeurt: de overheid subsidieert verhuurders wanneer ze werk maken van betere isolatie van de verhuurde woning. Restrictieve regels zorgen er echter voor dat nog te weinig verhuurders toehappen.

De energieleningen van de Vlaamse overheid blijven zich vooral richten op eigenaars of de beperkte groep van eigenaars die verhuren via sociale verhuurkantoren. Als een overheid het echt meent met het aanpakken van de oorzaken van energiearmoede voor kwetsbare gezinnen, moet dringend overlegd worden met

de verhuursector en gekeken worden hoe verhuurders maximaal kunnen worden gestimuleerd om hun patrimonium energievriendelijker te maken. Een ondersteuning van de meest kwetsbare huurders, bijvoorbeeld via uitgebreide huursubsidie, zou ook zorgen dat zij niet langer in energieverblindende woningen hoeven te blijven. Op lange termijn kunnen ook de wettelijke kwaliteitsnormen voor huurwoningen worden aangepast.

4.4 Schuldafbouw via schuldbemiddeling op maat

Voor het binnen de perken houden van schulden rekenen de Vlaamse overheid en de netbeheerders vooral op snelle schuldinning, bij voorkeur via de budgetmeters. De invoering van dit soort maatregelen voelen mensen in armoede onmiddellijk. Heel wat mensen kregen in de loop der jaren een budgetmeter voor elektriciteit en/of aardgas en leren er noodgedwongen mee omgaan. Voor aardgas bestaat nog steeds geen gegarandeerde minimumlevering. Geen geld betekent dus geen gas en geen warmte. Bij een vierde van de budgetmeters voor elektriciteit is de stroombegrenzer uitgeschakeld, ook daar kan men dus volledig afgesloten worden van elektriciteit. In het jongste actieplan Energiearmoede (Vlaamse Regering, 2016) lezen we het voornemen om deze uitschakeling van de 10 ampère-functie onmogelijk te maken, dit is een stap in de goede richting.

Het lijkt soms of budgetmeters een oplossing bieden voor energiearmoede, maar toch zien wij heel wat nadelen. Onderverbruik is er één van: mensen gaan minder energie gebruiken dan goed voor hen is omdat ze het simpelweg niet kunnen betalen. Op deze manier lijkt het of klanten met schulden uit de problemen geraken, terwijl we hen eigenlijk verplichten in te boeten op basiscomfort met allerlei gevolgen op andere levensdomeinen (gezondheid, onderwijs, ...).

Het systeem van automatische schuldafbouw in de budgetmeters, dat ervoor zorgt dat bij elke oplading een deeltje naar schuldafbouw gaat, vergroot deze problematiek. Als Netwerk tegen Armoede bepleiten wij schuldhulpverlening met een integrale kijk op de schuldenaar, waarbij alle schulden in kaart worden gebracht en wordt gezocht naar een oplossing die ook op lange termijn houdbaar is. Via de schuldafbouw in budgetmeters worden netbeheerders eigenlijk bevoorrechtte schuldeisers, die een basisbehoefte inhouden zolang de klant de schuld niet afbouwt. Op deze manier wordt al te vaak een energieschuld opgelost door cliënten te verplichten op een ander levensdomein schulden te maken.

Wij bepleiten
schuldhulpverlening
met een integrale
kijk op de
schuldenaar,
waarbij wordt
gezocht naar een
oplossing die op
lange termijn
houdbaar is

4.5 Informatie is goed, maar niet voldoende

Via promotie van vergelijkingstools en groepsaankopen worden Vlamingen aangespoord om op zoek te gaan naar de goedkoopste spelers op de markt. De campagnes die mensen moeten overtuigen om de goedkoopste leverancier te zoeken of

om mee te dingen via groepsaankopen, bereiken echter te weinig de consumenten die dit het meeste nodig hebben. Mensen in armoede worden niet zo makkelijk bereikt via folders, spotjes of internetcampagnes. Om hen te bereiken, moet worden gewerkt via intermediairen die de mensen ook vertrouwen, bijvoorbeeld via een buurthuis, diensten voor woonbegeleiding of een schuldhulpverlener. We merken echter dat deze intermediairen momenteel vaak niet de tijd hebben om ook aandacht te hebben voor energie.

Ervaringen binnen verenigingen waar armen het woord nemen, tonen aan dat heel wat mensen hun energieleverancier kregen aangesmeerd tijdens een huis-aan-huis verkoop. Deze praktijk moet aan banden worden gelegd.

De eventuele kansen die die vrijgemaakte energiemarkt biedt, zitten vaak verborgen achter een hele hoop verwarrende informatie. Nog meer informatiecampagnes hebben weinig effect. Een uitbreiding van de sociale correcties moet zorgen dat een grotere groep mensen automatisch een degelijk tarief krijgen. Voor zij die hier buiten vallen, moet informatie en begeleiding op maat soelaas bieden. We moeten zorgen dat alles zo eenvoudig mogelijk kan en dat mensen zo snel mogelijk worden geholpen, actief als ze vragen hebben, proactief als de nood duidelijk blijkt.

5. Conclusie

Energiearmoede is en blijft een groeiend probleem. De huidige beleidsmaatregelen bieden geen afdoende oplossingen. Betaalplannen blijken nog steeds onhaalbaar, budgetmeters dienen vooral voor snelle inning van schulden. Gedragseffecten van consumenten worden systematisch overschat en de bestaande sociale correcties corrigeren niet genoeg. Het woonbeleid schiet te kort.

De Vlaamse Regering moet daarom werk maken van sterk corrigerende maatregelen voor mensen met een laag inkomen om het basispakket aan energie betaalbaar te maken.

De woonkwaliteit en de energie-efficiëntie van de Vlaamse woningmarkt dienen sterk verbeterd te worden. Er is nood aan een woonbeleid met meer aandacht voor de huurmarkt.

Binnen de sociale huur moeten dringend voldoende middelen worden voorzien voor degelijke renovatie. Op de private huurmarkt moet gekeken worden hoe men verhuurders maximaal kan ondersteunen in het energiezuinig maken van de woning. Kwetsbare huurders moet men op maat ondersteunen om een energiezuinige woning te kunnen vinden en houden. Op langere termijn worden wettelijke kwaliteitsnormen voor woningen beter aangepast.

Bij de schuldafbouw pleiten wij voor een meer integrale kijk, die verder reikt dan enkel de energieschuld en de bevoorrechte plaats van de energieleverancier in vraag durft te stellen.

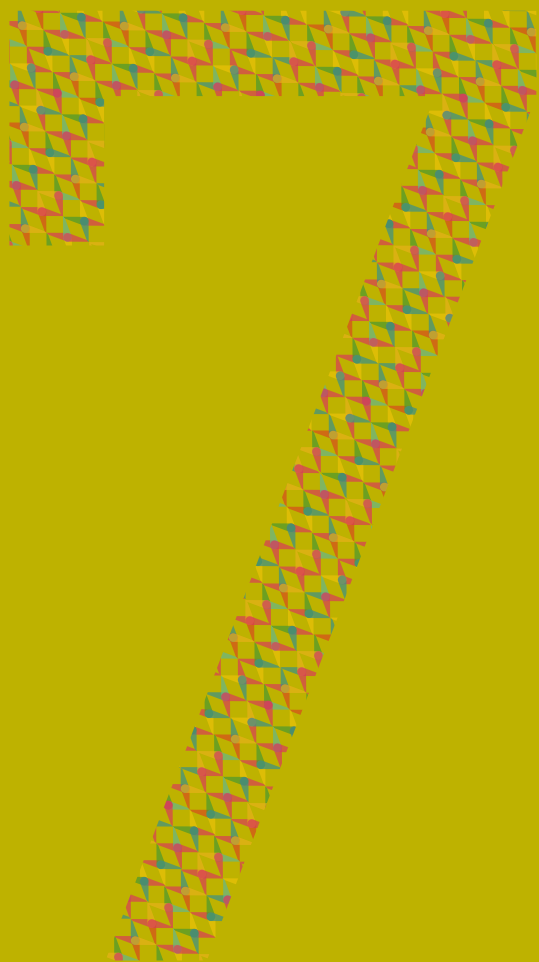
Noten

- 1 Decreet van 20 december 1996 tot regeling van de rol van de lokale adviescommissie in het kader van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water.
- 2 De Europese armoedegrens werd vastgelegd op 60% van het mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen. Voor meer informatie over de berekening, zie hoofdstuk 1 in dit Jaarboek.
- 3 Die onoverbrugbare kloof komt ook al voor in de definitie van prof. em. Jan Vranken (Vranken & Geldof, 1992): “Armoede is 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.”

Referenties

- Damen, S., Vastmans, F., & Buyst, E. (2015). De prijsevolutie van woningen verklaard, In P. De Decker, B. Meeus, I. Pannecoucke, E. Schillebeeckx, J. Verstraete & E. Volckaert (red.), *Woonnood in Vlaanderen: Feiten, mythen, voorstellen*, Antwerpen: Garant, 83 -86.
- Delbeke, B., & Meyer, S. (2015). *Barometer Energiearmoede (2009-2013), november 2015*, Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Van den Broeck, K., & Heylen, K. (2014). *Discriminatie en selectie op de private huurmarkt in België*, Leuven: HIVA-KU Leuven.
- Vanderstraeten, L., & Ryckewaert, M. (2015). Het verhaal van noodkopers en 'captive renters', In P. De Decker, B. Meeus, I. Pannecoucke, E. Schillebeeckx, J. Verstraete & E. Volckaert (red.), *Woonnood in Vlaanderen: Feiten, mythen, voorstellen*, Antwerpen: Garant, 87- 106.
- Vlaams Centrum Schuldenlast (VCS) (2014). *Onderzoeksrapport. Cijfer- en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budget- en/of schuldhulpverlening anno 2013, mei 2014*, via: <http://www.vlaamscentrumschuldenlast.be/uploads/documentenbank/b227393c718f1c435dc541b5388e584c.pdf>.
- Vlaamse Regering (2016). *Conceptnota aan de Vlaamse Regering: Energiearmoedeprogramma*.
- Vranken, J., & Geldof, D. (1992). *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 1991*, Leuven/Amersfoort: Acco.
- Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) (2016a). *Sociale statistieken 2015*, Brussel: Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt.
- Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) (2016b). *Evolutie energiefactuur januari 2015 - januari/maart 2016*, via <http://www.vreg.be/nl/infografieken>.

Deel 2 Hoofdstuk



Het recht op energie: lessen uit een dialoog

Henk Van Hootegem

1. Het recht op energie

Ooit zei een politicus dat het thema energie het hart van onze samenleving vormt. Een hart laat je niet zomaar in de steek. Een hart dat goed pompt, zorgt voor bloedcirculatie in je hersenen waardoor we zuurstof krijgen in al onze belangrijke organen in ons lichaam. Het is dus levensnoodzakelijk. Net zoals energie (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2015, p.151).

In het Algemeen Verslag over de Armoede (ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), & Koning Boudevijnstichting, 1994) en in het Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen inzake de bestendiging van het armoedebeleid¹ staat armoede omschreven in termen van schending van mensenrechten. Het is de wettelijke opdracht van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (verder: Steunpunt) om de effectiviteit van de uitoefening van rechten in situaties van armoede te evalueren. Vooraleer we verslag doen van een dialoog die het Steunpunt organiseerde rond het recht op energie, beginnen we dit artikel door het energietema te plaatsen binnen deze rechtenaanpak.

Het recht op energie wordt niet uitdrukkelijk vermeld in onze Grondwet, maar er kan juridisch geargumenteed worden dat dit vervat zit in artikel 23 van de Grondwet. Dat bepaalt dat iedereen het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Zo kan het verbonden worden met het recht op een behoorlijke huisvesting, maar ook met het recht op bescherming van de gezondheid, beide gewaarborgd onder artikel 23 van onze Grondwet. In eerdere tweejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt meldden verenigingen waar armen het woord nemen dat veel van hun gezondheidsproblemen toe te schrijven zijn aan de slechte omstandigheden waarin ze leven, zoals het gebrek aan warm water of onvoldoende verwarming (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2003). Het recht op energie wordt ook impliciet via andere regelgeving erkend, waarbij een gegarandeerde minimumverlening kan gezien worden als een onderdeel van een effectief recht op energie. Ook in de gewestelijke Wooncodes vinden we woonkwaliteitsvereisten met betrekking tot energie. Zo heeft artikel 5, §1 van de Vlaamse Wooncode het onder andere over verwarmingsmogelijkheden (aanwezigheid van voldoende veilige verwarmingsmiddelen om de woongedeelten met een woonfunctie tot een normale temperatuur te kunnen verwarmen), verlichtingsmogelijkheden en minimale energetische prestaties.

Ook op internationaal vlak is een grondrecht of mensenrecht op (toereikende) energie niet expliciet opgenomen in de door België geratificeerde internationale mensenrechtenverdragen als een zelfstandig recht (Vandenhoele, 2009). Maar uit wat volgt, zal blijken dat er stappen werden ondernomen in functie van de erkenning ervan als mensenrecht.

In artikel 11, § 1 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten van 1966 (IVESCR) wordt het recht erkend op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin, met daarbij inbegrepen toereikende voeding, kleding en huisvesting, alsook een continue verbetering van de levensomstandigheden. Het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (ESCR) maakte reeds duidelijk dat het elektriciteit als een basisdienst beschouwt binnen het kader van een behoorlijke huisvesting. Bijgevolg moet de overheid de toegang ertoe met de maximaal beschikbare middelen verzekeren, met prioritaire aandacht voor de rechten van de kwetsbare groepen in de samenleving, zoals mensen in armoede. In zijn 'General Comment nr. 4' citeert het Comité verschillende elementen, verbonden met het recht op wonen, die in alle omstandigheden dienen te worden gerespecteerd. Het gaat onder andere over het voorhanden zijn van diensten, materiaal, toestellen en infrastructuur die toegang tot de natuurlijke en publieke bronnen mogelijk maken (zoals energie om te koken en voor verwarming).²

Op 25 september 2015 heeft de VN de '2030 Agenda for Sustainable Development Goals' goedgekeurd, met als doel om tegen 2030 armoede uit te roeien, ongelijkheid en onrechtvaardigheid te bestrijden en de klimaatverandering tegen te gaan. Onder de zeventien 'Sustainable Development Goals' die mondiaal en vanuit een universele rechtenbenadering geformuleerd zijn, is er één doelstelling gewijd aan energie: 'Verzeker toegang tot betaalbare, betrouwbare, duurzame en moderne energie voor iedereen'.³

Het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) bevat geen enkele bepaling met betrekking tot energie, maar er kan wel een verband gemaakt worden via het recht op eerbiediging van het gezins- en privéleven (artikel 8 EVRM) en het verbod van foltering en vernederende en onmenselijke behandeling (artikel 3 EVRM). Een bijkomend wettelijk kader kan gevonden worden in het herziene Europees Sociaal Handvest van 1996. Daarbij stelt het Europees Comité voor Sociale Rechten dat het recht op behoorlijke huisvesting een impliciete verwijzing bevat naar een (vanuit het gezondheidsstandpunt) veilige woonplaats, wat onder meer een basisuitrusting zoals elektriciteit veronderstelt. Dit Comité wees tevens op de verantwoordelijkheid van de overheid om te waken over de onderbreking van essentiële diensten zoals elektriciteit.

We kunnen ook verwijzen naar rechtspraak van nationale en internationale rechtbanken en –hoven die interessante elementen aangeeft met betrekking tot het recht op energie en zijn toepassingen.⁴

Het recht op energie kan nationaal versterkt worden door het expliciet te vermelden in de Grondwet, als onderdeel van het recht op een behoorlijke huisvesting en door internationaal elk initiatief terzake te ondersteunen.

2. Een dialoog rond het recht op energie

Het Steunpunt is een interfederale onafhankelijke instelling, opgericht via het Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen inzake de bestendiging van het armoedebestrijd. Het organiseert dialoogprocessen met verenigingen waar armen het woord nemen en diverse andere actoren in de strijd tegen armoede. In 2014-2015 organiseerde het Steunpunt verschillende

Het recht op energie kan versterkt worden door het expliciet te vermelden in de Grondwet

overleggroepen die zich bogen over de vraag welke rol publieke diensten kunnen en moeten spelen in de strijd tegen armoede. Publieke diensten worden hierbij in ruime zin beschouwd: alle organisaties aan wie de overheid een publieke opdracht heeft toevertrouwd.⁵

Eén van de overleggroepen behandelde energie en water, twee levensbelangrijke diensten. Deze overleggroep kwam zeven maal samen, met deelnemers vanuit verschillende sectoren: verenigingen waar armen het woord nemen, samenlevingsopbouw, informatie- en begeleidingsdiensten, OCMW's, distributienetbeheerders, gewestelijke regulatoren, administraties, ombudsdiensten, universiteiten,...⁶ In de overleggroep werden ervaringen en inzichten vanuit verschillende invalshoeken uitgewisseld en kreeg de tekst voor het hoofdstuk voor het

tweejaarlijkse Verslag gaandeweg vorm. Dit artikel baseert zich voornamelijk op dit proces en bijhorend hoofdstuk in het Verslag, met ook een zicht op praktijken in de verschillende gewesten. We kijken daarbij zeker af en toe over het muurtje naar de watersector waarmee interessante overeenkomsten en verschillen zijn. Het artikel beschrijft dus geen onderzoek, maar wil verslag doen van deze dialoog met diverse organisaties en instellingen, een overzicht bieden van bestaand onderzoek en dit koppelen aan de praktijk. Het materiaal, de aanbevelingen en onderzoeksvragen kunnen gebruikt worden in verder (politiek) debat en onderzoek.

In het volgende punt behandelen we kort de context van de geliberaliseerde energiemarkt en verschillende aspecten inzake consumentenbescherming (punt 3). De situaties waarmee consumenten in armoede en bestaanonzekerheid in deze geliberaliseerde energiemarkt geconfronteerd worden, verdienen specifieke aandacht. Het gaat hierbij om informatie en begeleiding, verkooptechnieken, facturen, waarborgen en betaalplannen.

In punt 4 behandelen we de situaties waarbij huishoudens hun eigen energie- of waterverbruik niet kunnen meten, door de afwezigheid van een individuele meter of omdat ze worden belevend via een collectieve verwarmingsinstallatie. Dit maakt

de berekening van de factuur niet evident. In deze situaties stellen zich ook problemen in de toepassing van de sociale maximumprijzen en van de openbare dienstverplichtingen.

In de twee volgende punten hebben we het eerst over de prijsbepaling en –regulering (punt 5) en vervolgens hoe met betalingsmoeilijkheden kan worden omgegaan, in functie van een duurzame oplossing en met respect voor de rechtspositie van de klant (punt 6). Bijzondere aandacht gaat hierbij naar de situaties waarbij energieleveranciers schuldvorderingen doorverkopen aan (internationale) bedrijven die vervolgens heel actief en zelfs agressief deze achterstallen gaan invorderen.

De omvang van de factuur wordt in sterke mate bepaald door de karakteristieken van de woongelegenheden. In het laatste punt gaan we dan ook kort in op de dienstverlening om de energiestatistiek van de woongelegenheden te verbeteren, in het bijzonder voor mensen in armoede en bestaansonzekerheid (punt 7).

3. De energiemarkt en de bescherming van (arme) consumenten

De gas- en elektriciteitsmarkten zijn in de drie gewesten volledig geliberaliseerd. Een huishouden gaat voor zijn energielevering een contract aan met een leverancier. Daarnaast zijn er de netbeheerders. Dit zijn publieke instellingen die de exploitatie van de distributienetwerken van leidingen en kabels verzorgen. Ze hebben ook opdrachten inzake de stimulering van rationeel energiegebruik en fungeren als sociale leverancier. De elektriciteits- en gasmarkten worden gecontroleerd door de federale en regionale regulatoren: de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG), de Vlaamse regulator van de elektriciteits- en gasmarkt (VREG), de ‘Commission wallonne pour l’Energie’ (CWaPE) en de Brusselse regulator voor de gas- en elektriciteitsmarkt (BRUGEL).

Het heeft enkele jaren geduurd vooraleer de consumenten de nieuwe situatie, met de keuzevrijheid van gas- en elektriciteitsleverancier, ten volle zijn gaan beseffen. Intussen verandert er jaarlijks een groot aantal huishoudens van leverancier. Toch blijft het voor de consument en de hulpverleners vaak moeilijk om zijn of haar weg te vinden in de veelheid van actoren en in de regelgeving. Zeker groepen die leven in armoede of bestaansonzekerheid botsen op een gebrek aan informatie, complexe wetgeving, enzovoort.

Ondertussen zijn er organisaties op het terrein ontstaan die een bijdrage willen leveren aan de realisatie van het recht op energie, via informatie, begeleiding en uitvoering van besparende maatregelen,... Een bijzondere rol is weggelegd voor de OCMW's, die vaak een specifieke dienst hebben opgericht voor energie. In de overleggroep werd meermaals gewezen op de moeilijke rol van dergelijke publieke diensten (zoals OCMW's, CAW's, opbouwwerkinitiatieven, ...). Eigenlijk zijn ze bezig met het herstellen van de problemen van het huidige systeem van de geliberali-

seerde energiemarkt, zowel op financieel vlak (schulden) als op het vlak van procedures (advies, bemiddeling met de marktspeelers), en het informeren van het publiek, op een vulgariserende manier. In het algemeen willen we wijzen op het belang van de ontwikkeling en ondersteuning van collectieve expertise, in functie van een sterke consumentenvertegenwoordiging rond alle vragen die (zwakkere) consumenten aanbelangen. Hiervoor moeten middelen worden voorzien. De mogelijkheden voor de deelname van dergelijke groeperingen of organisaties aan overlegplatforms moeten worden versterkt. De andere marktactoren beschikken zelf over financiële en menselijke middelen om deze kwesties te onderzoeken en om hun stem bij de overheden te laten horen.

Sinds de liberalisering van de energiemarkt staan huishouden en leverancier dus in een contractuele en commerciële relatie. We merken dat mensen die op een of andere manier minder sterk in de samenleving staan (financieel, qua opleiding, qua taal, ...) slachtoffer kunnen zijn van de commerciële aanpak. We bekijken achtereenvolgens het gebrek aan informatie en begeleiding, verkooppraktijken, facturen, betaalplannen en waarborgen.

We merken dat mensen die minder sterk in de samenleving staan, slachtoffer kunnen worden van de commerciële aanpak

3.1 Informatie en begeleiding

Het beschikken over voldoende en juiste informatie is essentieel om als bewuste consument te handelen in de energiemarkt. De voorbije jaren zijn een aantal campagnes gevoerd om de bevolking te informeren over de geliberaliseerde energiemarkt. Naast de inspanningen van de regionale regulatoren om de mensen aan te zetten om prijzen te vergelijken, was er in 2012 een federale campagne ('durf vergelijken') die in 2014 werd herhaald. Enkele jaren geleden werd de federale ombudsdienst energie operationeel en er bestaan ook enkele gewestelijke informatie- en begeleidingsdiensten. Ook op lokaal niveau ontstonden verschillende initiatieven, waarvan een aantal de interessante combinatie maken van informatie en begeleiding rond energiebesparende ingrepen en bijhorende premies (zie bijvoorbeeld de 'Energiecentrale' in Gent). Deze diensten hebben een duidelijke meerwaarde en de continuïteit ervan moet verzekerd worden.

Het belang van diensten die contact hebben met het publiek en die de rol van intermediair kunnen vervullen, moet blijven benadrukt worden. Verschillende organisaties, waaronder het Steunpunt, pleiten voor lokale woon-, energie- en waterloketten. Er kan gekeken worden, naargelang de lokale context, welke bestaande instanties een dergelijke rol kunnen spelen. Daarbij is het belangrijk om erover te waken dat de ontwikkelde initiatieven mensen in armoede werkelijk bereiken en om voldoende mogelijkheden te voorzien voor een gepersonaliseerde begeleiding.

De bereikbaarheid en toegankelijkheid van energieleveranciers blijft een belangrijk punt. De klanten- en klachtendiensten van energieleveranciers zouden over

een gratis nummer moeten beschikken opdat klanten kosteloos over problemen kunnen communiceren. De communicatie betreffende facturen, wijzigingen van de voorwaarden, ... verloopt meer en meer digitaal. Voor heel wat mensen, die weinig vertrouwd zijn met elektronische en digitale mogelijkheden, geeft dit problemen. Een gepersonaliseerde aanpak blijft belangrijk.

3.2 Verkooppraktijken

Een verkoper van [...] kwam langs met ...-‘relax-3 jaar-pakketten’. Ik heb een handtekening gezet, want de verkoper zei: “dit is geen contract, dit is om te bewijzen aan mijn baas dat ik hier geweest ben”. Achteraf bleek ik een contract te hebben getekend (getuigenis in: Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie, 2014).

Vooraf met betrekking tot de deur-aan-deur-verkoop worden er verschillende wanpraktijken vastgesteld. De Ombudsdienst Energie (2015) registreerde in 2014 een honderdtal klachten aangaande deur-aan-deur-verkoop en geeft hierbij aan dat de overgemaakte klachten slechts een topje van de ijsberg vormen. In sommige gevallen leiden klachten tot het ontslag van verkopers, maar vaak gaan deze verkopers dan aan de slag voor een andere leverancier. De deelnemers aan het overleg binnen het Steunpunt benadrukken de verantwoordelijkheid van de leveranciers en pleiten voor een verbod op deur-aan-deur-verkoop. De bevoegde minister gaf aan dat er geen verbod kan ingevoerd worden omdat de Europese wetgeving dit niet toelaat.⁷ Mocht een verbod niet mogelijk zijn, dringt zich in elk geval een sensibilisering en responsabilisering van de leveranciers op. Ook de versterking van de bestaande controle en de invoering van de mogelijkheid van sancties, zoals in Engeland (waar dit leidde tot meer zelfregulering bij de leveranciers) kan overwogen worden. Een aantal terreinorganisaties zijn alvast gestart met een bewustmakingscampagne. Ze stellen stickers beschikbaar aan huishoudens die geen verkoper aan de deur willen (analoog met de ‘geen reclame’-stickers).

Met betrekking tot de energiemarkt bestaat het consumentenakkoord⁸, begeleid door een gedragscode voor ‘verkoop buiten de onderneming’ en ‘verkoop op afstand’. In 2013 werden hiervan nieuwe versies ondertekend met een aantal verbeteringen. Zo zijn verbrekingsvergoedingen niet langer mogelijk en zijn de situaties waarin iemand verhuist beter geregeld. De FOD Economie wijst op afdwingbaarheid via de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument. Het probleem is echter dat men op het terrein te weinig resultaten ervaart. Het akkoord en de gedragscode zijn te weinig gekend bij de consumenten en bij de hulpverleners. Consumenten moeten in het geval van problemen zelf actie ondernemen. Het akkoord en de gedragscode zijn niet door alle leveranciers getekend en ook niet door de netbeheerders (die nochtans een rol van sociale leverancier hebben). De vraag blijft ook of de afdwingbaarheid van deze afspraken niet beter via regelgeving gebeurt. Het federaal Regeerakkoord voorziet een evaluatie van het akkoord en de gedragscode tijdens deze legislatuur.

3.3 Facturen

Een veel voorkomend probleem betreft de verstaanbaarheid van de tussentijdse- en eindfacturen en de betalingsmodaliteiten ervan. Enerzijds is het wettelijk verplicht om bepaalde elementen (naargelang gewest) op de factuur te vermelden om de consument voldoende te informeren. Anderzijds gaat het vaak om veel informatie en wordt de factuur onleesbaar. Er moet dus een evenwicht gezocht worden tussen voldoende informatie en de verstaanbaarheid ervan.

Met een eenvormige en leesbare factuur moeten de consumenten nog beter de afgesproken en aangerekende prijzen, tarieven en kortingen kunnen beoordelen en vergelijken (Ombudsdienst voor Energie, 2015). Dit geldt niet alleen voor leveranciers, maar ook voor netbeheerders. In het overleg binnen het Steunpunt werd op het belang gewezen van het betrekken van mensen in armoede en hun verenigingen in het denkproces. Informatie over het sociaal tarief voor elektriciteit en gas (als dat van toepassing is) moet duidelijk worden vermeld, dit staat bijvoorbeeld niet altijd op de maandelijks facturen. Ook is meer duidelijkheid over de aard van de vermelde meterstand nodig: gaat het om een reële stand of over een schatting? Er zou een eerste pagina moeten worden voorzien met daarop een eenvormige samenvatting. Ook aparte facturen voor elektriciteit en gas kunnen overwogen worden. Ten slotte werd gewezen op het belang van het niet opnemen van wijzigingen van contractuele voorwaarden. Deze zouden onderwerp moeten zijn van aparte communicatie.⁹

3.4 Waarborgen

Leveranciers vragen soms van afnemers met (vermoedelijke) betalingsproblemen een te hoge waarborg om klant te kunnen blijven of te worden. Het is ook vaak onduidelijk wanneer deze teruggegeven wordt (Deekens, Lauwaert, Lenaerts, Van der Wilt, & Vermeiren, 2011). In het bestaande consumentenakkoord is geen reglementering hieromtrent opgenomen. Strikte en duidelijke regels voor waarborgen zijn uiteraard van belang. Enkel op deze manier kan verzekerd worden dat mensen in armoede niet verhinderd worden door grote waarborgbedragen om zich bij een leverancier aan te sluiten. In het overleg binnen het Steunpunt werd verwezen naar het systeem in het Brussels Gewest. Daarbij mogen leveranciers enkel een waarborg vragen als de klant bij hem schulden heeft. Vergelijkbaar met de huurwaarborg wordt daarbij het bedrag op een geblokkeerde rekening geplaatst. Hoewel dit een interessante regeling lijkt, werd wel gesignaleerd dat deze regeling tot nu toe nooit zou zijn toegepast en dat leveranciers in de praktijk klanten met schulden zouden weigeren. In Wallonië werd ondertussen de waarborg beperkt tot drie maanden en leveranciers moeten er aan klanten een aanbod doen op een niet-discriminerende manier.

In elk geval verdient het meer onderzoek om de verschillende praktijken na te gaan en te zoeken naar geschikte oplossingen. Striktere regels kunnen ingeschreven worden in het consumentenakkoord (voor heel België) of in de gewestelijke regelgevingen.

3.5 Betaalplannen

Betaalplannen voor energieleveranciers moeten zeer vaak binnen de zes maanden (of na aandringen binnen het jaar) afbetaald worden. Dit zorgt voor maandelijkse betalingen van soms meer dan 100 euro, bovenop de maandelijkse factuur. Daardoor moeten mensen met een laag inkomen en/of schulden, wachten tot de schuld bij een incasso of gerechtsdeurwaarder zit vooraleer er een betaalplan op maat komt met extra kosten tot gevolg (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie, 2015, p.4).

In Vlaanderen deed de VREG een onderzoek naar de betalingsplannen inzake energie en werkte het een eindrapport met goede praktijken uit (VREG, 2014). Verscheidene leveranciers volgen deze goede praktijken echter niet. In Wallonië werd een bepaling ingevoerd inzake 'redelijke' betalingsplannen, evenals een beroepsmogelijkheid bij de 'Commission Locale pour l'Energie' (CLE). De CLE's zijn vergelijkbaar met de Vlaamse lokale adviescommissies (LAC). De leveranciers zijn verplicht om redelijke betalingsplannen aan de klanten voor te stellen vooraleer de plaatsingsprocedure van een budgetmeter op te starten. De Waalse regering moet de betekenis van de term 'redelijk' echter nog definiëren. Interessant is de mogelijkheid tot beroep, maar er zal moeten gekeken worden hoe hier door de huishoudens in bestaansonzekerheid gebruik zal van gemaakt worden. Ook de Brusselse ordonnances voor elektriciteit, gas en water voorzien de mogelijkheid van een betaalplan, echter zonder bijkomende bepalingen.

Het debat rond de redelijkheid van betaalplannen is in elk geval belangrijk voor huishoudens die moeten leven met een laag inkomen. Een betaalplan mag het leven in menselijke waardigheid niet hypothekeren. Voor de bepaling van een 'levensminimum' dat bij een afbetaling gevrijwaard zou moeten worden, werden reeds verschillende voorstellen gedaan, zoals het leefloon vermeerderd met de gezinsbijslag (Centre d'Appui SocialEnergie de la Fédération des Services Sociaux, 2015) of het minimum dat gehanteerd wordt in het Brusselse Gewest in het kader van de definitie van beschermde klant.¹⁰ Ook wordt gewezen op het belang van ondersteuning door sociale organisaties in de procedure en op de noodzaak aan kennis van het wettelijk kader en van de methodieken voor schuldbemiddeling.

4. Meters en installaties

4.1 De meting van het verbruik

Een belangrijk element in de dienstverlening waarmee mensen in armoede worden geconfronteerd is de manier waarop het verbruik van een huishouden wordt gemeten. De verbruikscijfers zijn natuurlijk de basis voor de berekening van de factuur. In een aantal situaties is het echter niet mogelijk om het eigen verbruik van het huishouden te kennen, bijvoorbeeld bij situaties met een collectieve meter (een collectieve aansluiting met één meter voor meerdere wooneenheden). Er moet

dan telkens een herverdeling van de kosten tussen eigenaar en huurders opgesteld worden, terwijl er geen regelgevend kader voor bestaat. De betrokken huishoudens krijgen dus moeilijk zicht op hoe hun verbruik en factuur worden berekend.

In de gewestelijke wetgeving is bij nieuwbouw meer en meer een individuele meter verplicht, maar voor bestaande woningen blijven heel wat probleemsituaties bestaan. Ook op verschillende toeristische terreinen en voormalige toeristische terreinen waar permanent wonen gebeurt, bestaat deze problematiek. De overleggroep benadrukt dat collectieve installaties moeten ontmoedigd worden en officiële individuele meters moeten voorzien worden. In Wallonië voorzien de nieuwe elektriciteits- en gasdecreten de mogelijkheid voor een eindafnemer om een individuele meter te eisen. In elk geval dient elke eigenaar van een flatgebouw dergelijke individuele tellers te voorzien tegen ten laatste 1 januari 2024.¹¹

Een andere kwestie is de mogelijke introductie van 'slimme' meters. Dergelijke slimme meters geven informatie over het elektriciteits- en/of gasverbruik, in de veronderstelling dat ze op die manier tot energiebesparing kunnen leiden. Ze verminderen ook de inzet van personeel voor de opname van de meterstanden. Europa moedigt de invoering van slimme meetsystemen aan, op voorwaarde van een positieve kosten-batenanalyse. De beslissing om de slimme meter in te voeren, is in de drie Gewesten nog niet definitief genomen. In Vlaanderen loopt een proefproject bij 50.000 huishoudelijke afnemers. Klanten met een budgetmeter waren nog niet in dit project betrokken, maar nu wordt ook een proefproject met 'slimme budgetmeters' gepland (VREG, 2015). In de overleggroep werden verschillende bedenkingen geformuleerd ten aanzien van deze slimme meters, meer bepaald over:

- de geringe besparing die men realiseert;
- de hoge kost van de toestellen en de installatie en de doorrekening ervan in de tarieven;
- de mogelijkheid om tarieven te ontwikkelen op basis van de gedetailleerde dagverbruiken (met het risico op steeds complexere tariefplannen als gevolg);
- het wegvallen van het menselijk contact (en dus van de mogelijkheden om vragen te stellen om de procedure te begrijpen) bij meteropname en bij afsluiting;
- risico's op het vlak van bescherming van de klant bij verwijdering van de vermogensbegrenzing en bij volledige afsluiting op afstand (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie & Netwerk tegen Armoede, 2015);
- de vraag welke informatie standaard zal kunnen afgelezen worden op de meters.

Ook rezen er vragen rond het beheer van de gegevensverzameling. Is er geen inbreuk op privacy, wat met de doorverkoop van gegevens? Kunnen de gegevens gebruikt worden voor andere doelstellingen?

De vraag van privacy bij slimme meters is heel belangrijk. We moeten weten tot welke gegevens de leveranciers hierbij toegang tot hebben: moeten ze weten hoe

laat we een douche nemen, hoe laat wij thuis zijn en wanneer niet? (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2015, p.161).

Er worden vragen gesteld bij de term ‘slim’, gezien het soms meer lijkt te gaan om een bediening op afstand. Men moet voor de verschillende functionaliteiten goed nadenken voor wie ze een meerwaarde kunnen bieden en of de meerkost hiermee in verhouding staat. Belangrijk is dus om te evalueren of een slimme meter wel een vooruitgang is voor de gebruikers en in het bijzonder voor mensen in armoede. Men moet alle functies van de slimme meter toetsen op hun impact op armoede met een armoedetoets. Het debat rond de introductie van de slimme meters moet publiek verder gevoerd kunnen worden, met consultatie van de organisaties van verbruikers (in armoede).

4.2 Problemen inzake de toepassing van sociale maatregelen bij collectieve installaties en meters

Een belangrijk aandachtspunt is de toepassing van de sociale maatregelen in de situaties met collectieve meters en installaties. Er worden bijvoorbeeld meer en meer ‘central heating’ managementsystemen gebruikt, waarbij woonblokken belevd worden met ‘warmte’. Bij dergelijke collectieve installaties stelt zich de vraag hoe openbaredienstverplichtingen en sociale tarieven kunnen toegepast worden. In het geval van een warmte-installatie, wordt er bijvoorbeeld warmte in de plaats van gas en elektriciteit verkocht. Mensen kunnen geen beroep doen op sociale tarieven of, in het geval van wanbetaling, op de voorziene procedure. Eenzelfde probleem stelt zich bij de nieuwe warmtenetten.

Hier is het interessant om te kijken naar de toepassing van de sociale correcties bij de waterfactuur in Vlaanderen. Verbruikers die in principe recht hebben op korting, maar zelf geen klant zijn omwille van collectieve bemetering (de persoon woont bijvoorbeeld in een appartementsgebouw met één gemeenschappelijk watermeter), krijgen een forfaitaire compensatie, rekening houdend met het aantal gezinsleden. In 2013 werd dit systeem, via een automatische toekenning, toegepast voor 63.324 huishoudens (op een totaal van 223.508 rechthebbende huishoudens).¹²

5. Een redelijke prijs voor energie

Vanuit de benadering van energie als grondrecht – en de noodzaak ervan om menswaardig te kunnen leven – heeft de overleggroep meerdere keren het belang benadrukt van een betaalbare prijs voor energie. De energiefactuur (die naast de kostprijs voor de energielevering ook verschillende taksen omvat) neemt voor heel wat mensen een steeds grotere hap uit hun budget. In het bijzonder de factuur voor elektriciteit zal, omwille van verschillende elementen (zoals de herinvoering van 21% btw, de afschaffing van de gratis kWh, de introductie van de bijdrage Energiefonds, ...) in 2016 sterk stijgen.

In de volgende paragrafen hebben we het over de factuur en meer bepaald over tarifiering en sociale tarieven.

5.1 Tarifiering

Bij de uitwerking van een tariefsysteem is een van de discussiepunten of de tarifiering een progressief karakter dient te hebben, onder andere in functie van het stimuleren van rationeel energiegebruik. Er zijn dan verschillende verbruiksschijven waarvan de prijs oploopt. Voor elektriciteit en gas is tot nu toe vooral een degressieve tarifiering van toepassing, voordelig dus voor grootgebruikers. Het Vlaamse Gewest had een soort progressieve tarifiering met de schijf van 100 kWh gratis elektriciteit per gedomicilieerde en per gezin, maar dit is sinds 2016 afgeschaft. Het Waalse Gewest heeft een progressieve, solidaire en familiale tarifiering in 2017 voorzien.¹³ In deze tarifiering zal rekening gehouden worden met beschermd statuut en aantal gedomicilieerden, op basis van een momentopname per jaar. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voorziet eveneens een progressieve en solidaire tarifiering, ten laatste op 1 januari 2018.¹⁴

De deelnemers aan de overleggroep benadrukken dat in elk geval een degressieve tariefstructuur, met dus een dalende prijs in hogere verbruiksschijven, niet te verdedigen valt.

Centraal in de discussie staat de vraag welke impact een progressieve tarifiering heeft op de facturen van mensen in armoede en bestaansonzekerheid. Alles hangt af van de woning waarin men woont. Zo zijn er heel wat sociale woningen waar elektrisch wordt verwarmd. Het ontbreekt mensen met een laag inkomen vaak aan het budget om energie- en waterbesparende toestellen te kopen. Huurders, maar ook huiseigenaars die in armoede leven, wonen vaak in woningen met een slechte energieprestatie (weinig isolatie, enkel glas, ...). We beschikken echter over weinig gegevens inzake het verbruik van energie van groepen in armoede en dus ook over de impact van een progressieve tarifiering op hun factuur. Vanuit het terrein worden situaties gesignaleerd waarbij arme huishoudens bijzonder weinig verbruiken door heel systematisch het absolute minimum te verbruiken in functie van hun budget.¹⁵

Er worden situaties gesignaleerd waarbij arme huishoudens systematisch het absolute minimum verbruiken in functie van hun budget

Het is in elk geval belangrijk om na te denken over de ongelijkheden op het vlak van woonsituatie, hier verder zicht op te krijgen en een duidelijke link te maken tussen het energie- en het woonbeleid. De impact van een maatregel moet onderzocht worden en met de betrokken actoren bediscussieerd worden. 'Ex ante-evaluatie' of de armoedetoets kan hierbij een nuttig instrument zijn.¹⁶

In functie van een tarifiering die aan sociale, solidaire en ecologische criteria beantwoordt, schuift de overleggroep een combinatie van volgende elementen naar voren :

- een abonnement of vaste vergoeding die zo laag mogelijk gehouden wordt, met vrijstelling voor bepaalde groepen, in functie van de toegang tot energie en van rationeel energiegebruik;
- een basishoeveelheid energie en water aan een lage prijs;
- een hogere prijs voor de volgende verbruiksschijf of –schijven;
- de gezinsgrootte moet in rekening worden genomen;
- sociale tarieven voor groepen in armoede en bestaansonzekerheid;
- een fonds dat kan tegemoet komen in het kader van specifieke ondersteuningsmaatregelen, zowel op financieel als technisch vlak (cfr. het energiefonds en het sociaal waterfonds in het Waalse en Brusselse Gewest);
- een solidariteitsbijdrage in het kader van de Noord-Zuidproblematiek (cfr. Brussels Gewest, wat water betreft);
- een sterke link met een woonbeleid dat focust op maatregelen ter verbetering van de energie- en waterprestatie van de woninggelegenheden voor huishoudens met een laag inkomen.

De overleggroep benadrukt het belang van betaalbare energie voor mensen die geen recht op sociale tarieven hebben. Hier is ook de kwestie van de btw-heffing belangrijk: tussen 1 april 2014 en 31 augustus 2015 was er een verlaging van de btw op elektriciteit van 21% naar 6%. Sinds 1 september 2015 geldt echter opnieuw het 21%-tarief voor elektriciteit. Nochtans kan men elektriciteit, net zoals water, als een levensbelangrijk goed beschouwen. Een aantal actoren wijzen op de interessante piste om de prijzen te plafonneren (zoals tijdens een bepaalde periode in de vorige legislatuur ook het geval was). De netbeheerders signaleren echter de moeilijkheid dat de overheid vaak nieuwe maatregelen aanneemt die de netbeheerders geld kosten, wat moeilijk te combineren is met een prijzenplafonnering. Ze benadrukken dat in Vlaanderen bijvoorbeeld, ongeveer de helft van de distributienettarieven inzake elektriciteit naar financiering gaat van de openbaredienstverplichtingen.

Ook de overleggroep wijst op het vraagstuk van de financiering van de openbaredienstverplichtingen. Deze zou eigenlijk via de algemene middelen moeten gebeuren. Door het belastingstelsel draagt iedereen dan progressief bij, volgens inkomen. De openbaredienstverplichtingen inzake rationeel energiegebruik in Vlaanderen bijvoorbeeld, werden vroeger ook met algemene middelen gefinancierd. Een ander voorstel betreft het voorzien van een heffing die moet dienen voor de financiering van de openbaredienstverplichtingen en waarvan bepaalde groepen worden vrijgesteld. Ook de SERV en Minaraad stellen zich, naar aanleiding van de nieuwe watertarifiering, de vraag of sociale correcties en openbaredienstverplichtingen niet op een andere manier moeten worden gefinancierd. Ze suggereren om andere mogelijkheden, zoals heffingen, taksen, toeslagen, een aparte bijdrage, ... te onderzoeken (SERV & Minaraad, 2016).

5.2 Sociale tarieven

Voor gas en elektriciteit bestaan op federaal vlak sociale maximumprijzen waarvan de toekenning ondertussen grotendeels geautomatiseerd is. Het Waalse en Brusselse Gewest hebben aan de groep die op federaal vlak als beschermde klant wordt erkend nog een aantal groepen toegevoegd. Vlaanderen heeft enkele jaren geleden daarentegen zijn groepen gelijkgesteld met en beperkt tot de erkende groepen op federaal niveau. In Brussel bestaat de mogelijkheid waarbij een huishouden, met een laag inkomen en dat in gebreke is gesteld door zijn leverancier, via het OCMW, de gewestelijke regulator BRUGEL of de netbeheerder Sibelga het statuut van beschermde klant kan aanvragen. Het aantal huishoudens met dit statuut is echter beperkt (2.721 in juni 2015), waarschijnlijk door een te geringe bekendheid van de maatregel, het complexe statuut, versterkte controlemaatregelen en de verplichte installatie van een vermogensbegrenzer. Verschillende actoren wijzen erop dat het een interessante maatregel is, al zijn er nog verbeteringen mogelijk. Zo pleit BRUGEL ervoor om de voor- en nadelen voor de verbruiker meer in evenwicht te brengen (Misselyn, 2015).

Er is ook aandacht nodig voor de groepen die andere energiebronnen gebruiken. Voor stookolie, bulkpropaangas en verwarmingspetroleum bestaat er het sociaal verwarmingsfonds. In getuigenissen van verenigingen waar armen het woord nemen, wordt gewezen op het probleem dat de steun enkel na het voorleggen van facturen wordt gegeven. Er moet dus voorgefinancierd worden door de huishoudens en bij gezamenlijk aankoop stelt zich ook een probleem. Bovendien komt een aantal energiebronnen niet voor de steun in aanmerking (zoals gas in flessen en steenkool). Er wordt voorgesteld om de steun uit te breiden naar verschillende energiebronnen en deze ook mogelijk te maken in de vorm van een forfaitaire steun bij het begin van de winter.

De doelgroep van sociale tarieven zou verder moeten uitgebreid worden. Het aantal gerechtigden ligt beduidend onder het aantal personen met een armoederisico. Er kan afgestemd worden op de doelgroepen van het sociaal verwarmingsfonds, namelijk alle gerechtigden op de verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering en mensen in collectieve schuldenregeling of in een dienst van schuldhulpverlening. Volgens de Ombudsdienst voor Energie (2015) zou hiermee aan bijna één miljoen kwetsbare gezinnen een sociaal tarief kunnen aangeboden worden. Dat komt ongeveer overeen met het aantal gezinnen dat in België met een risico op armoede en sociale uitsluiting leeft (20% van de gezinnen in België). In het Vlaamse actieplan armoedebestrijding is voorzien om een proces op te zetten rond de bepaling van de doelgroep voor sociale correcties in de verschillende regelgevingen.

De doelgroep van sociale tarieven zou verder moeten uitgebreid worden

Verschillende organisaties klagen aan dat de 'gratis' schijf elektriciteit vanaf 1 januari 2016 in Vlaanderen werd afgeschaft zonder dat er compenserende maatre-

gelen zijn voorzien. Het nieuwe beleid is sterk gefocust op rationeel energiegebruik, wat uiteraard een belangrijke doelstelling is. Maar gezien de grote ongelijkheden waarmee groepen in armoede geconfronteerd worden (wonen in private woningen van slechte kwaliteit, geen reserves voor investering in besparende maatregelen en toestellen, ...) blijven zich sociale ondersteuningsmaatregelen opdringen in afwachting van de realisatie van kwaliteitsvolle en energiezuinige woningen voor iedereen.

6. Omgaan met betalingsmoeilijkheden

Vanuit de verenigingen waar armen het woord nemen, wordt opgemerkt dat men het eigenlijk zou moeten hebben over hoe rechten gerealiseerd kunnen worden, terwijl de discussie vaak verglijdt naar hoe men ervoor kan zorgen dat schulden worden afbetaald. Er is een tendens naar het culpabiliseren van mensen. De stap van responsabilisering naar culpabilisering wordt heel vlug gezet. Men verwijst ook naar de commotie rond de 'black-out': mensen maken zich momenteel grote zorgen over wat er gaat gebeuren als ze geen elektriciteit meer zullen hebben, maar ze staan er niet bij stil dat mensen in armoede vaak met dit risico geconfronteerd worden (cfr. budgetmeters zonder minimumlevering en afsluitingen).

De diensten met een publiek karakter zijn niet betrokken bij de strikte levering van energie, maar zijn, zoals gezegd, vaak bezig met het herstellen van de problemen van het huidige systeem van de geliberaliseerde energiemarkt. Zo zijn er heel wat problemen door fouten in de facturatie, de complexiteit van procedures, enzovoort. Er wordt gesignaleerd dat OCMW's sterk onder druk staan om een soort invorderingsdienst te worden voor energie en water. Vaak ontbreekt de mogelijkheid om de situatie te bevroren. In Brussel zijn er interessante praktijken van vrederechters: ze geven bijvoorbeeld bij een rechtszaak rond achterstal zes weken de tijd om een begeleiding op te starten of te intensifiëren. Het statuut van beschermde klant in Brussel is dan weer bedoeld om het huishouden de kans te geven om financieel op adem te komen en te sparen in functie van de afbetaling. Betaalplannen moeten ook kunnen onderhandeld worden met betrokkenheid van de sociale diensten van OCMW's en andere terreinorganisaties.

6.1 Budgetmeters en minimumlevering

In het Vlaamse en Waalse Gewest worden in de loop van de procedure bij wanbetaling budgetmeters voor elektriciteit en gas geïnstalleerd; in het Brusselse Gewest zijn er geen budgetmeters voorzien. In Vlaanderen waren er op 31 december 2016 40.619 actieve budgetmeters elektriciteit en 27.760 actieve budgetmeters gas (VREG, 2016).

Volgens verschillende deelnemers van het overleg houdt het gebruik van budgetmeters echter verschillende problemen in. Zo stelt dit het huishouden bloot aan de risico's van zelfafsluiting, wanneer de budgetmeter geen minimumlevering voorziet en het huishouden niet in de mogelijkheid verkeert om hun kaart op te laden. Het

maakt de toegang tot energie afhankelijk van de beschikbare financiële middelen, op dat moment, van het huishouden. Het biedt slechts twee mogelijkheden aan een huishouden dat over onvoldoende middelen beschikt: geen energie hebben of schulden maken op andere posten. In feite wordt geen enkele structurele oplossing geboden. Bovendien is het een dure maatregel (zowel het toestel als de plaatsing ervan).

Vanuit een vereniging waar armen het woord nemen, kwam in het overleg binnen het Steunpunt volgende reactie op de budgetmeter:

Men zou moeten aangeven op welke manier er een menswaardig leven kan geleid worden. Mensen in de groep vonden zowel positieve als negatieve elementen bij het gebruik van een budgetmeter, maar vanuit een armoedeperspectief was er geen enkel goed punt: gebrek aan middelen om op te laden, ongeletterdheid en problemen in het omgaan met een dergelijke meter, ... Men zou als toetssteen daarentegen moeten nemen dat wat goed is voor mensen in armoede, ook goed is voor iedereen [...] (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2015, p.168).

Andere actoren wijzen er op dat de budgetmeters een instrument kunnen zijn in de preventie en de aanpak van energieschulden en het mogelijk maken om het verbruik beter op te volgen.

Daarnaast is, in de drie gewesten, voorzien in een minimumlevering voor elektriciteit, in de vorm van de plaatsing van een vermogensbegrenzer. In de budgetmeter voor elektriciteit is een dergelijke minimumlevering voorzien, maar deze kan uitgeschakeld worden. In Vlaanderen waren er eind 2015 10.744 budgetmeters zonder minimumlevering, dat is toch een op de vier (VREG, 2016). Een dergelijke 'naakte' budgetmeter (een budgetmeter zonder minimumlevering) betekent dat de klant enkel over energie beschikt indien hij de financiële middelen heeft om de budgetmeter op te laden. Bij gebrek aan middelen sluit de klant zich als het ware zelf af. Het gaat om situaties van verborgen energiearmoede die alle aandacht verdienen.

Voor de budgetmeter gas kan er omwille van technische redenen geen koppeling met een minimumlevering worden voorzien. Er is in Vlaanderen een systeem uitgewerkt via een financiële tussenkomst van het OCMW tijdens de wintermaanden. Niet alle OCMW's nemen echter aan dit systeem deel. Maximum 70% van de factuur kan door de netbeheerder betaald worden. De overige 30% is ten laste van de klant of van het OCMW. De OCMW's hanteren verschillende praktijken betreffende de betaalregeling. De rechthebbenden moeten zelf de stap zetten om deze ondersteuning aan te vragen. In de winter 2014-2015 werd voor 12 procent van de budgetmeterklanten door de OCMW's een aanvraag bij de netbeheerders ingediend voor deze ondersteuning (VREG, 2016). We kunnen dus zeggen dat de non take-up van deze maatregel groot is.¹⁷

Eigenlijk weten we nog te weinig over de impact van een budgetmeter, prepaid meter en slimme meter op het leven in armoede. Het zou interessant zijn om hierover meer gegevens te verzamelen, in het bijzonder op basis van de ervaringen van de huidige gebruikers en van de inzichten van mensen in armoede, en er een armoedetoeets op toe te passen.

6.2 Vragen tot afsluiting van energie

Vragen tot afsluiting van elektriciteit en gas worden in het Vlaamse en het Waalse Gewest in lokale adviescommissies (respectievelijk LAC en CLE genoemd) behandeld. In het Vlaamse Gewest werden in 2015 1.115 toegangspunten elektriciteit en 1.668 aansluitingspunten gas na LAC-advies afgesloten. Deze afsluitingen zijn een indicator van een wanbetalingsproblematiek en van energietoelagen (VREG, 2016).

In Brussel bestaan geen lokale adviescommissies voor energie. Wanneer bij de distributienetbeheerder (DNB) de schulden onbetaald blijven, kan deze een aanvraag indienen bij de vrederechter om tot afsluiting over te gaan. Elke afsluiting van energie voor residentieel gebruik is dus alleen mogelijk op beslissing van de vrederechter. Deze kan in de winter worden opgeschort, hetzij op beslissing van de vrederechter of na interventie van het OCMW. In het geval van energie kan het vrederechter de DNB bovendien verplichten om tijdelijke energie te leveren aan een gezin dat in de winter geen elektriciteit en/of gas ontvangt, als het oordeelt dat de menselijke waardigheid wordt aangetast. In 2014 voerde Sibelga 785 afsluitingen voor elektriciteit en 693 afsluitingen voor gas uit (Lefere, 2015).

De werking van de LAC's kan sterk verschillen naargelang de gemeente. Dit leidt tot situaties waarbij mensen met problemen op verschillende wijze worden betrokken bij de commissies en waarbij de besluitvorming niet eenduidig gebeurt (Clymans, Dries, Meurkens, & Van der Wilt, 2011). Sommige commissies kiezen er bijvoorbeeld voor om slechts een beperkt aantal dossiers te behandelen, met het oog op voldoende tijd voor de bespreking ervan. Er is wel een leidraad goede praktijken uitgewerkt voor de LAC's energie (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie, 2008) en ondertussen is een gelijkaardig initiatief opgestart voor de LAC's water. Belangrijk is ook dat er regelmatige vormingsmomenten komen opdat de betrokken actoren (OCMW-medewerkers en –raadsleden, medewerkers van watermaatschappijen, van distributienetbeheerders en van terreinorganisaties) op de hoogte zijn van de verschillende bepalingen en de rol van elkeen.

Om mensen in armoede een sterkere rechtspositie te verschaffen, is ook in Vlaanderen een beroepsprocedure tegen LAC-beslissingen nodig

Een tweede belangrijke vraag bij de werking van de commissies is over welke rechtsmiddelen een persoon beschikt die na advies van de LAC wordt afgesloten. Hoewel er veel afhangt van het advies van de LAC, is er in Vlaanderen geen beroepsmogelijkheid voorzien.¹⁸ De Waalse wetgeving voor-

ziet sinds 2014 wel een beroepsmogelijkheid bij de vrederechter tegen beslissingen van de lokale adviescommissie inzake elektriciteit en gas¹⁹, maar dit geldt enkel voor de situaties die in een CLE voor komen.

Om mensen in armoede een sterkere rechtspositie en duidelijkheid te verschaffen, lijkt het noodzakelijk om ook in Vlaanderen een duidelijke beroepsprocedure wettelijk in te schrijven. Bij de lokale adviescommissies is bovendien één van de leden, met name de netbeheerder/watermaatschappij, ook eisende partij en heeft het OCMW een dubbele rol, namelijk enerzijds hulpverlener en anderzijds medebeslissers in sancties. Verschillende organisaties vragen dat voor een beslissing over afsluiting enkel de vrederechter bevoegd zou zijn omdat een rechter garant staat voor het respect van de rechten en plichten van alle partijen, zoals het geval is voor energie en water in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en voor water in het Waalse gewest.

Een derde punt betreft de betrokkenheid van de klant en een eventueel ondersteunende organisatie in de procedure. Zowel de lokale adviescommissies als de vredegerechten kampen met het probleem dat in veel zaken de klant niet aanwezig is. In ongeveer 90 procent van de behandelde dossiers is de klant niet aanwezig of vertegenwoordigd op de zitting van de LAC (VREG, 2016). Hiervoor kunnen verschillende redenen zijn: de klant heeft de uitnodiging niet gezien of niet goed begrepen, de betrokkene heeft schrik om voor de adviescommissie te verschijnen, ..., maar het kan ook gebeuren dat er al voor de zitting een contact is geweest met de OCMW-medewerker. Ook bij rechtszaken bij de vredegerechten is er een geringe opkomst. Een studie van Infor GazElec van 2010 spreekt over 129 beslissingen bij verstek in 197 zaken in de Brusselse vredegerechten.²⁰ Laatstgenoemde studie toont wel een interessante praktijk aan in de vredegerechten van Vorst en het vijfde kanton van Brussel. Daar worden zittingen specifiek voor energiedossiers voorbehouden en is een akkoord getroffen met het OCMW zodat er steeds een vertegenwoordiger van het OCMW aanwezig is tijdens de dag van de zitting. Indien nodig verwijst de rechter de betrokkene naar de vertegenwoordiger van het OCMW om het statuut van beschermde klant aan te vragen.

Er moet dus nagedacht worden over hoe mensen met betalingsproblemen beter bereikt kunnen worden, zodat versteksituaties (bij de lokale commissies en bij de vrederechter) zo veel mogelijk vermeden kunnen worden.

6.3 Overdracht van schuldvorderingen

Een belangrijk aandachtspunt betreft de praktijken waarbij leveranciers hun schuldvorderingen verkopen aan andere bedrijven die een deurwaarder inschakelen ter invordering van de overgenomen schulden. Vaak gaat het hier om internationale bedrijven die vanuit een Belgisch filiaal opereren. De leveranciers doen dit omdat ze zelf de kans klein achten om het bedrag nog te kunnen recupereren of omdat ze denken dat het te veel moeite zal kosten. De invorderingsbedrijven daarentegen, zijn gespecialiseerd in de inning van schulden.

Deze bedrijven maken bovendien gebruik van de Europese betalingsbevelprocedure²¹ voor de inning van de vordering. De Europese procedure is een unilaterale procedure: de schuldeiser dient door middel van een standaardformulier zijn verzoek in bij het gerecht waarbij hij zich kan beperken tot een beschrijving van de bewijsstukken waarover hij beschikt. De rechter doet uitspraak op basis van het door de schuldeiser ingevulde formulier, zonder de schuldenaar te horen en zonder over te gaan tot een grondig onderzoek van de vordering. De schuldenaar heeft vervolgens een termijn van dertig dagen vanaf de dag volgend op de dag van de betekening van het betalingsbevel om een verweerschrift in te dienen. Indien de schuldenaar niet reageert, gaat deze (unilaterale) procedure verder. Indien wel verweer wordt aangetekend, wordt de procedure voortgezet volgens het gewone burgerlijk procesrecht (met tegensprekelijke debatten).

Deze procedure bevoordeelt de schuldeiser in aanzienlijke mate. Als de schuldenaar niet reageert door een verweerschrift in te dienen, kan deze niet anders dan de bedragen betalen. Indien de schuldenaar wel een verweerschrift indient, kan de schuldeiser de procedure kosteloos staken en vermijdt deze verdere kosten. Cruciaal in een dergelijke procedure is dus dat de schuldenaar reageert, wat echter voor mensen in een situatie van armoede en bestaanonzekerheid niet evident is. Het is ook niet eenvoudig om in de voorziene periode van dertig dagen voldoende informatie en ondersteuning te vinden voor een eventueel verweer. De procedure brengt ook meer kosten met zich mee voor mensen die reeds betalingsproblemen hebben (Centre d'Appui Médiation de Dettes, Infor GazElec, & Centre d'Appui SocialEnergie, 2015). In de praktijk rekenen sommige gerechtsdeurwaarders extra kosten aan voor de indiening van het verzoek (het gaat nochtans om een simpel formulier dat enkel moet worden opgestuurd naar de griffie) en voor de betekening van de beslissing (terwijl een ontvangstbewijs voldoende is). Het moet ook gaan om zekere en onbetwiste schuldvorderingen, terwijl er soms sprake is van vorderingen inzake voorschotfacturen (die dus niet aangepast zijn aan het reëel verbruik), betwiste facturen (discussie betreffende berekening van intresten, schadevergoedingen, verhuis, ...) en verjaarde facturen.²²

Een aanbeveling kan zijn dat schuldenaars zich bij overdracht van hun energieschulden kunnen beroepen op de openbare dienstverplichtingen op basis van gewestelijke regelgeving. Een recente beslissing van februari 2015 van de Geschillendienst van BRUGEL bevestigt dat een schuldoverdracht de leverancier niet ontslaat van de openbardienstverplichtingen. Leveranciers zouden expliciet de toepasbaarheid van de openbare dienstverplichtingen moeten communiceren naar de betrokken schuldenaars – zoals één leverancier ook al doet – en ze moeten ook hun informatieplicht over de omvang en aard van de schulden blijven vervullen.

De deelnemers aan het overleg verwijzen ook naar een recente wijziging van het Gerechtelijk Wetboek (nieuw artikel 1394/20 en volgende) waarbij een schuldvordering van 'onbetwiste geldschulden' wordt voorzien, uitgevoerd door de gerechtsdeurwaarder en zonder tussenkomst van een rechter. Deze wijziging is enkel van toepassing op schulden van zelfstandigen, maar de vrees bestaat dat dit de deur

opent naar een toepassing in de toekomst voor wat schulden van particulieren betreft.

7. Rationeel energiegebruik

Het beperken van het energiegebruik heeft een impact op de factuur van het betrokken huishouden, maar is ook belangrijk vanuit het duurzaam gebruik van energie. Mensen in armoede en bestaansonzekerheid wonen vaak in een woning van slechte kwaliteit en beschikken meestal niet over toestellen met een laag verbruik. In de overleggroep werd gewezen op de ruime verspreiding van elektrische verwarming in sociale woningen en in rurale gebieden.

In de verschillende gewesten worden regelmatig informatiecampagnes rond energiegebruik gevoerd, maar het is niet evident om daarmee specifieke doelgroepen te bereiken. In campagnes moet de informatie doorgegeven worden aan de sociale diensten en verspreid worden op plaatsen waar mensen in armoede vaak komen. Er moet aandacht zijn voor analfabetisme en de informatieverstrekkers moeten ook zelf naar de mensen toe gaan om hen te informeren. In het Vlaamse Gewest is een brochure rond water uitgewerkt voor moeilijk bereikbare groepen.²³ De meerwaarde van de verschillende initiatieven (zoals bijvoorbeeld de energiescan) kan zeker nog verhoogd worden door het maximaal gebruik van het moment dat een beroepskracht ('energiesnoeier', sociaal werker, medewerker van een distributienetbeheerder of watermaatschappij) aan huis komt. Ook het op elkaar afstemmen van instrumenten (bijvoorbeeld energie- en waterscan) of het investeren in lokale begeleiding en informatiepunten kan daartoe bijdragen.

Grotere besparende maatregelen kunnen bestaan uit bijvoorbeeld het uitvoeren van isolatiewerken of het aankopen van energie- en waterzuinige toestellen. Huishoudens met een laag inkomen beschikken echter vaak niet over de middelen om dergelijke besparende maatregelen te nemen of wonen in een huurwoning waarbij men afhankelijk is van de wil tot investering door de eigenaar of huisvestingsmaatschappij. Met betrekking tot de begeleiding van gezinnen in armoede zijn verschillende interessante projecten aan de gang. Essentieel hierbij is dat investeringen voorgefinancierd kunnen worden en dat premies, maar ook een eventuele belastingaftrek of forfaitaire compensatie, in het proces onmiddellijk verrekend kunnen worden. De afbetaling van het resterend bedrag moet kunnen gebeuren via een haalbaar afbetalingsplan dat rekening houdt met de reële besparingen en het beschikbaar inkomen.

Een instrument in een dergelijk financieringssysteem is de lening van het 'Fonds ter reductie van de globale energiekost' (FRGE). Het FRGE werd intussen geregionaliseerd en de FRGE-lening werd vervangen door de Vlaamse energielening. De lokale entiteiten die zijn opgericht in het kader van FRGE ('Energiehuizen' in Vlaanderen) kunnen zeker een belangrijke rol spelen in het lokaal beleid ten aanzien van huishoudens in armoede, in samenwerking met andere lokale organisaties die deze

Voor de ondersteuning van huurders dringen zich specifieke maatregelen op

huishoudens kunnen bereiken en begeleiden. Momenteel wordt aan een hervorming van de Vlaamse energielening gewerkt, met een armoedetoets.²⁴

Voor de ondersteuning van huurders dringen zich specifieke maatregelen op. Eigenaars zijn niet altijd bereid om investeringen te doen of verhogen nadien de huurprijs. Het is wel zo dat de huurder geniet van de besparing door de investering. Zowel op het vlak van belonend beleid (bijvoorbeeld fiscale stimuli, premies) als op het vlak van verplichtend beleid zijn reeds verschillende initiatieven genomen (zie bijvoorbeeld de sociale dakisolatiepremie voor huurwoningen). Er zijn ook experimentele projecten die een evenwichtige win-winsituatie van eigenaar en huurder beogen. Het zou interessant zijn om de verschillende ervaringen samen te leggen om te zien hoe tegelijk de huurmarkt in zijn rol kan gevalideerd worden en de huurders meer kwaliteit en ook zekerheid (cfr. het verlengen van huurcontracten) kunnen krijgen. Een beleid inzake rationeel energie- en watergebruik moet sterk verbonden zijn met het woonbeleid. Hierbij is ook de rol van de sociale huisvestingsmaatschappijen belangrijk.

8. Conclusie

Het recht op energie is niet als zelfstandig recht expliciet opgenomen in de Belgische Grondwet of in internationale mensenrechtenverdragen, maar tegelijk zijn er belangrijke indicaties in functie van de erkenning ervan als mensenrecht.

Diverse actoren hebben zich in een overleggroep binnen het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting gebogen over het recht op energie, in het kader van een dialoog over de rol van publieke diensten in de strijd tegen armoede. We stelden vast dat de liberalisering van de energiemarkt het de arme consument er zeker niet gemakkelijker op gemaakt heeft. Mensen die op een of andere manier minder sterk in de samenleving staan, kunnen slachtoffer zijn van de commerciële aanpak. Het is dan ook essentieel om hun als consument te ondersteunen met betrekking tot informatie en begeleiding, verkooppraktijken, facturen, betaalplannen, waarborgen, ... Verder vroegen we ook aandacht voor de overdracht van schuldvorderingen waarbij de schuldenaar tegenover internationale invorderingsbedrijven komt te staan.

In situaties van armoede en bestaansonzekerheid kunnen mensen te maken hebben met collectieve meter- of verwarmingsinstallaties (appartementengebouwen, sociale woonblokken, ...), waardoor de toepassing van sociale maatregelen, waarop ze eventueel recht hebben, moeilijker kan worden. Of ze kunnen te maken krijgen met slimme (budget)meters met eventuele gevolgen voor de toepassing van de openbaredienstverplichtingen. De mogelijke gevolgen van dergelijke maatregelen of instrumenten voor mensen in armoede kunnen nagegaan worden via een armoedetoets.

Vanuit de benadering van energie als grondrecht – en de noodzaak ervan om menswaardig te kunnen leven – heeft de overleggroep het belang benadrukt van een betaalbare prijs voor energie. De tarifiering moet aan sociale, solidaire en ecologische criteria beantwoorden. Het bestaand systeem van sociale tarieven helpt in de vermindering van de factuur, maar de doelgroep is momenteel te beperkt. De recente verhogingen van de energiefactuur hebben nogmaals de noodzaak van sociale correcties benadrukt.

Er is voorzien in procedures bij betalingsmoeilijkheden: mogelijkheid tot betalingsplannen, levering door de distributienetbeheerder, plaatsing van een budgetmeter, een systeem van minimumlevering, oproep door de lokale adviescommissie, ... Bij alle praktijken moet er over gewaakt worden dat mensen hun recht op energie effectief kunnen realiseren. Het grote aantal 'naakte' elektriciteitsbudgetmeters (zonder minimumlevering), de grote non take-up van de maatregel minimale levering gas, een aantal LAC-adviezen tot afsluiting, ... tonen dat heel wat huishoudens mogelijks niet op energie kunnen rekenen om hun huis te verwarmen of te verlichten, te koken, over warm water te beschikken, ...

We eindigden het artikel met een luik rond rationeel energiegebruik. De energieprestatie van de woning (en van toestellen) heeft natuurlijk een belangrijke impact op de factuur. Nog altijd stellen we ongelijkheden vast in de mogelijkheden tot energiebesparing en een vermindering van de factuur: een huurwoning van slechte kwaliteit, onvoldoende zicht op premiemogelijkheden, gebruik van oude, energieverslindende toestellen, ... Gerichte en aangepaste informatiecampaagnes, innovatieve gecombineerde systemen inzake voorfinanciering en premies en een doorgedreven samenwerking tussen de verschillende organisaties op het vlak van informatieverstrekking en begeleiding, moeten ook dit luik van het recht op energie kunnen versterken.

Noten

- 1 Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid, Belgisch Staatsblad van 16 december 1998 en van 10 juli 1999, zie: <http://www.armoe-debestrijding.be/samenwerkingsakkoord.htm>
- 2 United Nations – Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1992). *General Comment No. 4, The right to adequate housing* (art. 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), zie: E/1992/23, <https://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm4.htm>
- 3 Zie: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgover view/post-2015-development-agenda.html>
- 4 Zie de rubriek ‘rechtspraak’ op de site van het Steunpunt: www.armoe-debestrijding.be/rechtspraak.htm
- 5 De resultaten van deze werkzaamheden zijn opgenomen in het tweejaarlijkse Verslag 2014-2015 van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaan-sonzekeerheid en sociale uitsluiting (2015).
- 6 Een van de hoofdstukken van het tweejaarlijkse Verslag behandelt energie en water. Achteraan in het hoofdstuk is een lijst met de deelnemende organisaties en instellingen opgenomen, zie http://www.armoe-debestrijding.be/publications/verslag8/6_energieenwater.pdf
- 7 Minister Kris Peeters in antwoord op parlementaire vragen, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 3 februari 2015, <http://www.dekamer.be/doc/CCRA/pdf/54/ac078.pdf>
- 8 Akkoord “De consument in de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt”, zie: http://economie.fgov.be/nl/binaries/accord_electricity_nl_tcm325-41209.pdf
- 9 Binnen de Koning Boudewijnstichting is intussen een dergelijk denkproces opgestart, met betrokkenheid van verschillende actoren en marktspelers.
- 10 Zie: <http://www.socialenergie.be/fr/mesures-sociales/mesures-sociales-ga-zelec/le-statut-de-client-protege/calcul-du-montant/>
- 11 Zie bijvoorbeeld art. 24 van het decreet houdende wijziging van het decreet van 19 december 2002 betreffende de organisatie van de gewestelijke gasmarkt, *Belgisch Staatsblad*, 21 mei 2015.
- 12 Bron: Vlaamse Milieumaatschappij.
- 13 Besluit van 16 januari 2014 van de Waalse Regering betreffende de openbare dienstverplichting ten laste van de distributienetbeheerders, waarbij het rationeel energiegebruik wordt bevorderd, *Belgisch Staatsblad*, 31 januari 2014.
- 14 Ordonnantie van 8 mei 2014 tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de ordonnantie van 1 april 2004 betreffende de or-

- ganisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende wegenisretributies inzake gas en elektriciteit en houdende wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, *Belgisch Staatsblad*, 11 juni 2014.
- 15 Signalen vanuit het Project Armoede en Water van Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw.
 - 16 Een interessante oefening was deze in het kader van de nieuwe tariefstructuur in Vlaanderen, met betrokkenheid van het Netwerk tegen Armoede, Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie (Project Armoede en Water) en het Steunpunt Armoedebestrijding. Op korte termijn kon in het kader van deze armoedetoets cijfermateriaal verzameld worden over het gebruik van bepaalde groepen in een situatie van armoede en bestaansonzekerheid. De cijfers toonden mogelijke effecten van de nieuwe tariefplannen op deze groepen aan. *Armoedetoets 'Tariefstructuur en tariefregulering'*. Gepubliceerd in: Ontwerp van decreet tot wijziging van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van oppervlaktewateren tegen verontreiniging en het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending, wat betreft de aanpassing van de aanrekening van de kosten voor publieke drinkwatervoorziening en de kosten voor gemeentelijke en bovengemeentelijke sanering, Vlaams Parlement, 562 (2015-2016) – nr. 1, ingediend op 30 oktober 2015, p. 24-58, zie: <https://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2015-2016/g562-1.pdf>
 - 17 Voor meer duiding rond de omvang, mogelijke oorzaken en oplossingspistes betreffende non take-up van rechten, zie de werkzaamheden van het Steunpunt hieromtrent: <http://www.armoedebestrijding.be/themanontakeup.htm>
 - 18 Een argument in het debat is dat de LAC's geen beslissingsbevoegdheid hebben, maar strikt juridisch gezien enkel een advies verstrekken, wat geen administratieve rechtshandeling is waartegen men in beroep kan gaan (VREG, 2011). Blijft wel de vaststelling dat het advies van de LAC tot een afsluiting kan leiden. De redenering dat men beroep kan aantekenen bij de arbeidsrechtbank tegen elke beslissing van het OCMW lijkt moeilijk te handhaven omdat het advies (naast het feit dat het strikt juridisch gezien geen beslissing is) geen eenzijdige OCMW-beslissing betreft, aangezien ook de distributienetbeheerder of de watermaatschappij stemgerechtigd is.
 - 19 Artikel 41 van het Waals decreet van 11 maart 2014 tot wijziging van het decreet van 12 april 2001 betreffende de organisatie van de gewestelijke elektriciteitsmarkt, *Belgisch Staatsblad*, 17 juni 2014.
 - 20 Infor GazElec (2010), ongepubliceerd document.
 - 21 Deze is van kracht sinds 12 december 2008. Artikel 6, lid 2 van Verordening (EG) Nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure, *Publicatieblad van de Europese Unie*, 30 december 2006.
 - 22 Zie ook het interessante arrest van het Vredegerecht van Antwerpen van 13

maart 2014 waarin geweigerd wordt een betalingsbevel uit te vaardigen in het kader van de Europese betalingsbevelprocedure, evenals een arrest van het Vredegerecht van Elsene van 27 juli 2015. Te raadplegen in de rubriek 'Rechtspraak' van de website van het Steunpunt: <http://www.armoedebestrijding.be/rechtspraak.htm> (Energie en water).

- 23 Zie: <http://www.vmm.be/waterloket/campagnemateriaal/goed-geregeld-geld-gespaard/brochure-goed-geregeld-geld-gespaard/view>
- 24 Er werd een armoedetoets uitgevoerd op de nieuwe plannen rond de Vlaamse energielening, met betrokkenheid van het Netwerk tegen armoede, Samenlevingsopbouw en het Steunpunt, zie: http://www.armoedebestrijding.be/publications/energie_armoedetoets.pdf

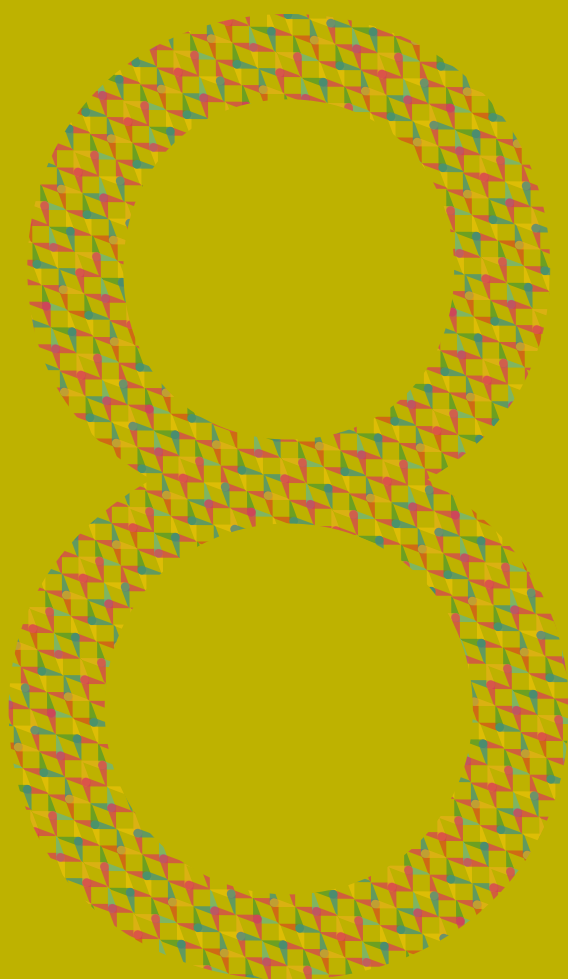
Referenties

- ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), & Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Centre d'Appui SocialEnergie de la Fédération des Services Sociaux (2015). *Dette d'énergie et plan d'apurement raisonnable. Analyse et recommandations*, Anderlecht: FDDS.
- Centre d'Appui Médiation de Dettes, Infor GazElec, & Centre d'Appui SocialEnergie (2015). *Note d'analyse. Les pratiques de recouvrement mises en œuvre par la société HOIST KREDIT AB et l'application de la procédure européenne d'injonction de payer, notamment dans le cadre de dettes énergétiques*, via http://www.mediationdedettes.be/IMG/pdf/note_d_analyse_hoist_et_la_procedure_europ_injonction_de_payer.pdf?548/80292652bb39ac7fb34c5f-68d1a18a199607f0fd.
- Clymans, M., Dries, E., Meurkens, D., & Van der Wilt, A. (2011). *Al ijsberend de winter door... Of warmlopen door sociale energiemaatregelen? Evaluatie van de Sociale Openbaredienstverplichtingen Energie*, Mechelen: Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie via http://www.samenlevingsopbouw-antwerpenprovin-cie.be/nl/programmas-en-projectenrecht-op-energie/uploads/publicaties/EA/111011_EA_evaluatieSODV_rapport.pdf.
- Deekens, P., Lauwaert, S., Lenaerts, K., Van der Wilt, A., Vermeiren, R. (2011). *Je rechten als energiegebruiker*, Berchem: EPO.
- Lefere, R. (2015). *Sibelga: sociaal leverancier, focus op een afnemende activiteit van openbaar nut, Presentatie op de conferentie van 9 november 2015 in het Brusselse Parlement «Welke bescherming voor de Brusselse huishoudelijke afnemer?»*, via http://www.brugel.be/Files/media/Conferences/091115/pdfs_161115/5.-SIBELGA---Lefere--Colloque-BRUGEL---protection-consommateurs---20151109---version-finale-NL.pdf.
- Misselyn, P. (2015). *De belangrijkste vaststellingen van BRUGEL, Presentatie op de conferentie van 9 november 2015 in het Brusselse Parlement «Welke bescherming voor de Brusselse huishoudelijke afnemer?»*, via http://www.brugel.be/Files/media/Conferences/091115/pdfs_161115/1-bRUGEL_PMISSLYN_138112_1-NL.pdf.
- Ombudsdienst voor Energie (2015). *Activiteitenverslag 2014*, Brussel: Ombudsdienst voor energie, via http://reports.icorcom.eu/ombudsdient_energie/ar2014/nl/.
- Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie (2008). Een goede praktijk van de lokale adviescommissie. Leidraad voor de hulpverlening, In: P. Deekens, S. Lauwaert, K. Lenaerts, A. Van der Wilt & R. Vermeiren, *Je rechten als energiegebruiker*, Berchem: EPO.

- Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie (2014). *Huis-aan-huis verkoop van gas en elektriciteit*, niet-gepubliceerde nota, 25 juni 2014.
- Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie (2015). *Aandachtspunten betreffende leveranciers*, niet-gepubliceerde nota, 27 februari 2015.
- Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie & Netwerk tegen Armoede (2015). *"Slimme" budgetmeters, Standpunt, 4 mei 2015*, via http://www.samenlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/uploads/nieuwsbrief/150504_SAP-NTA_slimme_budgetmeter_nota.pdf.
- SERV & Minaraad (2015). *Advies. Tariefregulering drinkwater, 7 september 2015*, Brussel, via http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_Minaraad_20150907_watertarieven_ADV.pdf.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2003). *In dialoog (Verslag december 2003)*, Brussel: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, via <http://www.armoedebestrijding.be/tweejaarlijksverslag2.htm>.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015). *Publieke diensten en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2014-2015*, Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, via <http://www.armoedebestrijding.be/tweejaarlijksverslag8.htm>.
- Vandenhoele, W. (2009). *Energiearmoede in Vlaanderen: naar een grondrecht op energie?* In J. Vranken, G. Campaert, D. Dierckx & A. Van Haarlem, *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2009*, Leuven: Acco.
- Vlaamse Milieumaatschappij (2016). *Statistieken - Toepassing Algemeen Waterverkoopreglement, Jaar 2015*, Aalst: Vlaamse Milieumaatschappij, via <https://www.vmm.be/publicaties/statistieken-toepassing-algemeen-waterverkoopreglement-2015>.
- Vlaams Energieagentschap (VEA) & Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) (2011). *Rapport van het Vlaams Energieagentschap en de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt van 30 september 2011 met betrekking tot de evaluatie van de sociale openbaredienstverplichtingen (RAPP-2011-11)*, Brussel, via <http://www.vreg.be/sites/default/files/uploads/evaluatierapportsodv.pdf>.
- Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) (2014). *Mededeling van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt van 5 augustus 2014 met betrekking tot goede praktijk betaalplannen bij commerciële leveranciers, MEDE-2014-05*, via <http://www.vreg.be/sites/default/files/mededelingen/mede-2014-05.pdf>.

Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) (2015). *Advies van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt van 8 april 2015 met betrekking tot een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft het plaatsen van slimme meters*, ADV-2015-03, via http://www.vreg.be/sites/default/files/document/adv-2015-03_ontwerp_van_besluit_uitrol_slimme_meters.pdf.

Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) (2016). *Sociale statistieken 2015*, via <http://www.vreg.be/sites/default/files/document/rapp-2016-08.pdf>.



Inclusieve wijkontwikkeling in de Gentse Dampoort: participatieve woonrenovatie op maat van kwetsbare bewoners

Pascal Debruyne & Natan Hertogen

1. Inleiding

De ondermaatse toestand van het Vlaamse woningpatrimonium heeft een grote impact op de algemene leef- en woonsituatie van kwetsbare stadsbewoners. Bijna een miljoen Vlaamse woningen is kwalitatief ontoereikend (Vanderstraeten & Ryckewaert, 2015). Naar schatting 350.000 van deze woningen is structureel niet in orde en kan een fikse opknapbeurt gebruiken. Jammer genoeg spelen deze cijfers ook een grote rol in de armoedetoestand in Vlaanderen en evenzeer in de stedelijke concentratie ervan (Dewilde & Raeymaeckers, 2008; Oosterlynck, 2010). Wijken met een woningpatrimonium van slechte woon- en energiekwaliteit trekken heel wat mensen met een laag inkomen aan omdat de woningen er doorgaans betaalbaarder zijn. Waar arbeid de grootste potentiële inkomstenbron is, is de woonkost voor Vlaamse gezinnen de belangrijkste uitgavenpost. Wie bij wijze van armoedebestrijding inzet op werk en inkomen, doet dus best even grote inspanningen op het gebied van wonen en uitgaven.

Een te laag aanbod aan kwalitatieve, betaalbare woningen brengt mensen met een laag inkomen dubbel in de problemen. Ten eerste door de hoge huur- en koopprijzen. Zo stegen bijvoorbeeld de private huurprijzen in de periode van 2005 tot 2013 met acht percent. Ten tweede komen daar, bij wie noodgedwongen een slechte woning huurt of koopt, nog hoge energiekosten bij. De elektriciteitsprijzen stijgen en verhogen de woonkosten, maar structureel zorgt vooral de lage Vlaamse renovatiegraad ervoor dat de energiekost de hoogte ingaat (Vlaams Energieagentschap, 2015; Winters e.a., 2013). Slecht geïsoleerde woningen zorgen immers voor heel wat kostelijk energieverlies (Huybrechts, Meyer, & Vranken, 2011). We zien een vicieuze cirkel. Mensen met een beperkt woonbudget wonen in ondermaatse huizen, waar ze een te groot deel van hun inkomen betalen aan de verhuurder of de bank, alsook aan de netbeheerders en energieleveranciers. Ook in het specifieke geval van gepensioneerden huiseigenaars met een afbetaalde hypotheek, maar een laag vervangingsinkomen, zien we hetzelfde mechanisme aan het werk. Op die manier creëert het structurele woonprobleem een accumulatie van individuele armoedeverhalen.

Dit hoofdstuk behandelt het project 'Dampoort KnapT OP!' van CLT Gent vzw in samenwerking met de projectpartners OCMW Gent, Samenlevingsopbouw Gent,

SIVI en Domus Mundi.¹ Dit innovatieve project zoekt zowel financiële oplossingen als een juiste manier van begeleiden voor precare groepen op de woonmarkt. Na een uitgebreide uitleg over het opzet en de specifieke kenmerken van de werking van het project, gaan we dieper in op de mogelijkheden en voorlopige resultaten van deze aanpak. We behandelen dit project als een 'good practice' en als dusdanig een mogelijke inspiratiebron voor een meer inclusieve stadsvernieuwing. We geven inleidend enkele redenen daarvoor.

Het project hanteert ten eerste een collectieve aanpak van wijkrenovatie, gericht op noodkopers. De sociale impact van een wijkrenovatie gaat namelijk al vlug verloren wanneer het kader zich beperkt tot individueel aan te vragen premies en individuele begeleiding. Het collectiviseren van de renovatiewerken kan voor deelnemers financieel en vooral kwalitatief voordelig zijn. Een samenaankoop bijvoorbeeld, sterkt de onderhandelingspositie van de consument ten aanzien van de aannemers. Dit is belangrijk voor lage inkomensgroepen.

Ten tweede beschrijven we de concrete toepassing van een systeem van subsidieretentie. Dat wil zeggen dat de financiering van de renovatiewerken niet via een subsidie verloopt, maar via een rollend fonds dat op een gegeven moment in de toekomst de voorfinanciering zal terugkrijgen. Deze financieel innovatieve aanpak is sterk afgestemd op de noden van kwetsbare bewoners.

Ten derde werkt de participatieve aanpak versterkend voor mensen met een woonprobleem. Participatieve groepsbijeenkomsten van geïnteresseerde verbouwers maken het mogelijk acties op maat uit te voeren. De samenkomsten versterken de sociale cohesie in de groep en versterken de collectieve dimensie van de woonproblematieken die ze ervaren.

Ten laatste kan deze aanpak van wijkontwikkeling via woonrenovatie en participatie een belangrijke rol spelen om processen van gentrificatie of sociale verdringing af te remmen of zelfs tegen te gaan. Kwetsbare zittende bewoners worden gesteund in hun woonrecht, in plaats van gedwongen de woning te moeten verlaten in een zoektocht naar goedkopere huisvestingsalternatieven. Kortom, door wijkrenovaties collectief en bottom-up aan te pakken, afgestemd op de bestaande noden van kwetsbare bewoners, passen ze in een integrale en meer inclusieve visie op stadsvernieuwing.

Afsluitend kaderen we dit lokale project in Vlaamse beleidsintenties om energiearmoede te bestrijden. Het energiearmoedeplan van de Vlaamse Regering (2016) wil energiebesparing niet los zien van de algemene verbetering van de woonkwaliteit. De ervaring uit renovatieprojecten zoals 'Dampoort KnapT OP!', zo willen we aantonen in deze bijdrage, illustreert dat de verbetering van woonkwaliteit en energiezuinigheid best samen worden aangepakt. Doorgedacht naar een grotere schaal kunnen wijkrenovaties van dit type heel wat impact hebben op de genoemde secundaire woonmarkten. Tegelijkertijd kunnen ze een dam opwerpen tegen sociale

verdringing en bijdragen tot de stedelijke (en Vlaamse) klimaatdoelstellingen (Stad Gent, 2013).

2. Woningrenovatie: op zoek naar instrumenten tegen armoede en sociale verdringing

In Gent wordt er al heel wat jaren buurtgericht aan stadsvernieuwing gedaan. Tegenover de diverse grootschalige stadsontwikkelingsprojecten, zoals 'de Oude Dokken' in de voormalige havenbuurt of 'The Loop' achter het Sint-Pietersstation², integreren stadsvernieuwingprojecten in de negentiende-eeuwse gordel een meer participatieve en sociale aanpak. In volgorde van aanpak gaat het in Gent om de buurten Sluizeke-Ham, Brugse Poort, Rabotwijk, Ledeberg en recent Dampoort-Sint Amandsberg en Muide-Meulestede (zie Debruyne, Oosterlynck, & Block, 2008). Terwijl grootschalige projecten extern en privaat investeringskapitaal aantrekken en zich richten tot meer kapitaalkrachtige bewoners, vormen buurtgerichte opwaarderingsprojecten een tegenwicht omdat ze meer de focus leggen op kwetsbare stadsbewoners in specifieke achterstandswijken in de 19e-eeuwse gordel van de stad (Debruyne e.a., 2008). Wie spreekt over stadsvernieuwingprojecten of armoedebestrijding kan moeilijk rond woningrenovatie heen, privaat dan wel sociaal. Beter wonen vormt, samen met het verwerven van een stabiel inkomen, de hoeksteen van zowel armoedebestrijding als sociale mobiliteit.

Voor sociaaleconomisch kwetsbare groepen in preciaire woonsituaties is dit geen sinecure. Het verbeteren van de woonkwaliteit, armoedebestrijding en de mogelijkheid bevorderen voor sociale mobiliteit vraagt gerichte sociale interventies. Hierin schuilt het verschil met middenklassengroepen die als eigenaars sinds jaar en dag hun woningen met eigen middelen en op eigen tempo renoveren (eventueel gesteund door renovatiesubsidies). De voorbije sociale stadsvernieuwingprojecten van het stadsbestuur schieten tekort op het vlak van het aanpakken van de bestaande woonproblematiek. Er wordt sterk ingezet op het genereren van meer sociale mix door het aantrekken van middenklassengroepen ('de tweeverdieners'). Overal in Vlaanderen, niet enkel in Gent, zien we hoe beleidsmakers met krappe budgetten al vlug in zee gaan met nieuwe buurtbewoners die eigen middelen kunnen investeren en zo de spil gaan vormen van de stadsvernieuwingsoperatie.³ Deze 'zelfregeneratie' wordt ondersteut door allerlei renovatiesubsidies in stadsvernieuwingprojecten als 'Ledeberg Leeft', 'Bruggen naar Rabot' ('Wijk in de steigers') of het aankomende 'En Route'-project in de buurt Dampoort-Sint Amandsberg.⁴ Door het beperken of zelfs uitblijven van doelgroepgerichte maatregelen zien we hoe buurten opwaarderen, zonder echter duurzame oplossingen te voorzien voor de minder goedgezittende bewoners. Sociale investeringen in woonbehoud voor minder goedgezittende bewoners zijn schaars. Op termijn

Het verbeteren van de woonkwaliteit, armoedebestrijding en het bevorderen van sociale mobiliteit vraagt gerichte sociale interventies

zullen de stijgende woonprijzen in de buurt hen doen verhuizen, waardoor we zeer gestage sociale verdringing opmerken (zie Coenen & De Putte, 2016).

Er werd voorlopig weinig structureel ingezet op de reeds aanwezige (kwetsbare) bewoners met woonproblemen in de 19e-eeuwse gordel met het zogenaamde sociaal passief: huizen die er al honderd jaar of langer staan (Heughebaert, 1988, 2006).⁵ Deze weinig kwalitatieve woningen worden verhuurd aan of zijn in bezit van mensen met een lager inkomen. Niet toevallig staan in dezelfde buurten vaak ook sociale woonblokken die een halve eeuw geleden werden neergepoot. Vandaag maken ze een meer dan uitgeleefde indruk. De renovatienood van sociale woningen in Gent is dan ook groot (WoninGent, 2013).⁶ De lage Vlaamse renovatiegraad geeft aan dat het standaardbeleid onvoldoende is. De secundaire huur- en koopmarkten in de centrumsteden worden alleen maar groter. Met dit beleid blijft de vraag naar goedkopere (slechte) woningen immers ongecorrigeerd.

Een belangrijke vraag is hoe je effectief kan renoveren in deze secundaire woonmarkten? Daar komt de prangende kwestie van de sociale verdringing bovenop. Hoe kan je woonbuurten kwalitatief versterken mét de aanwezige bewoners, zonder de sociale verdringing te organiseren? Het is op deze vraag dat ‘Dampoort KnapT OP!’ een antwoord wil bieden.

3. Dampoort KnapT OP!

Het kleinschalige renovatieproject ‘Dampoort KnapT OP!’ gaf tien bewoners uit de Gentse Dampoortwijk de kans om hun woning te renoveren. De Dampoortwijk is een wijk uit de 19e-eeuwse gordel waar een significant deel van de woningvoorraad weinig kwalitatief is. De achterliggende doelstelling is de woonkwaliteit en de energieprestatie gevoelig te verbeteren bij noodkopers (of in sommige gevallen ‘verarmde eigenaars’). Om de nabijheid en gezamenlijkheid te versterken, werd er bovendien voor gekozen om de tien deelnemers te gaan zoeken in een beperkte bouwblok, enkele nabijgelegen straten.

‘Dampoort KnapT OP!’ schoot uit de startblokken in januari 2015 en rondde de eerste tien renovaties af eind 2016. Het project focust op noodkopers. Dit zijn bewoners die, bij gebrek aan betaalbare woningen op de huurmarkt, een ondermaatse woning aankopen of behouden. Tegelijkertijd beschikken ze niet over de nodige middelen om hiervan een goede kwaliteitsvolle woning te maken. Noodkopers kunnen hun renovatiewerken niet voorfinancieren, waardoor ze de renovatiepremies mislopen. Ook zeer goedkope leningen zijn vaak geen oplossing omdat noodkopers geen ruimte hebben voor extra afbetalingen.

De projectpartners gingen op zoek naar oplossingen bij de beweging rond de ‘Community Land Trust’ (CLT), een (eveneens) nieuw woon- en gemeenschapsmodel waarbij voor gelijkaardige doelgroepen en op een even innovatieve manier nieuw-bouwwoningen worden voorzien. Door woningen en grond te scheiden van elkaar,

kunnen mensen met een laag inkomen een woning aankopen. De grond blijft in gemeenschappelijk beheer (CLT Gent, 2012). Het idee om via subsidieretentie en rollende fondsen in te zetten op voorfinanciering komt uit deze hoek. De 'C' ('community') in CLT staat bovendien voor de inherente zoektocht naar samenwerking en gemeenschappelijkheid, een element dat ook in 'Dampoort KnapT OPI' wordt meegenomen (zie verder).

Onderzoek toont aan dat de huidige maatregelen deze mensen weinig of niet bereiken. De verdeling van premies voor renovaties toont dat hier een mattheuseffect speelt (Winters e.a., 2015). De hoogste aandelen begunstigden vinden we in de inkomenskwintielen 3, 4 en 5. Het laagste inkomenskwintiel geniet het minst van de voordelen.⁷ Het sterkste mattheuseffect zien we bij de premies die niet inkomensbegrensd zijn: de belastingvermindering en de premies van de netbeheerders (Winters e.a., 2015). Huurders of verhuurders komen al helemaal niet in aanmerking voor deze premies en leningen. Meestal is de individuele eigenaar met een gemiddeld inkomen het ijkpunt van het renovatiebeleid.

Gezien de hoge huurprijzen zijn noodkopers een groeiende, maar relatief onzichtbare groep. Volgens recente woonstudies bedraagt die vier percent van het patrimonium of ongeveer 119.000 woningen (Vanderstraeten & Ryckewaert, 2015). Het probleem kan nog wat ruimer bekeken worden. Dezelfde studie, die als eerste in Vlaanderen het aantal noodkopers in kaart bracht, geeft tevens aan dat tot een extra vijf percent van de Vlaamse huishoudens leeft in even slechte woningen, maar zonder dezelfde directe financiële problemen. Ook hier echter, kan volgens de auteurs een gebrek aan middelen een belangrijke factor zijn, naast bijvoorbeeld nonchalance of reeds lopende gefaseerde verbouwingen. De investering houdt voor velen een te groot risico in, wat net als bij de eerste groep kan leiden tot een echt woonprobleem. Omgerekend, gaat dit maximaal over nog eens 148.750 gezinnen. Opgeteld bij de eerste groep, kunnen we concluderen dat er in Vlaanderen tot 267.750 huiseigenaars dringend zitten te wachten op financiële steun nog voor ze renovatie kunnen (en zullen) overwegen (Vanderstraeten & Ryckewaert, 2015). De groep noodkopers komt in een patstelling terecht: terug gaan huren is een vaak duurdere stap achteruit, de woning opknappen, is onbetaalbaar. Mensen worden noodkoper wanneer ze noodgedwongen een woning kopen (door de vele slechte en dure huurwoningen, in combinatie met de lage rentes van de laatste jaren), maar ze geen vermogen hebben voor het onderhoud en renovatie van hun woning. Het gaat ook om mensen die decennia terug een woning kochten, maar die door de lage pensioenen en de gestegen energiefactuur vaak geen middelen hebben om hun woonst nog aan te passen aan de huidige woonnormen.

De woonproblemen (en de mogelijke oplossingen) van noodkopers lopen grotendeels gelijk met die van de preciaire huurders. Ook zij wonen tegen hoge huurprijzen in woningen van slechte kwaliteit. Veelal laten de verhuurders hun woning niet doelbewust verslechteren. Ook zij missen soms de financiële mogelijkheden om renovatiewerken te financieren of de noodzakelijke ondersteuning om dit aan te

pakken. Het groeiende succes van de sociale verhuurkantoren toont nochtans aan dat heel wat verhuurders bereid zijn om te verhuren aan kwetsbare huurders in ruil voor een verzekerde huurinkomst en ontzorging.

Dampoort KnapT OP!
combineert een innovatief
financieel model voor
woningrenovatie van
kwetsbare groepen met
een doelgroepgericht
begeleidingsmodel

Om de financiële middelen efficiënt in te zetten, wordt een systeem van subsidieretentie gebruikt. Een renovatietoelage voorfinanciert de werken van de noodkopers. Dit betekent meteen een opstap om later aanspraak te maken op andere renovatiepremies, die slechts na uitvoering van de werken kunnen aangevraagd worden en waarbij dus voorfinanciering nodig is. Een tweede steunpilaar is de ontzorging of begeleiding op maat van de doelgroep: niet enkel bouwtechnisch, maar ook sociaal.

Er komt heel wat bij een renovatie kijken. Verbouwen is een stressvolle aangelegenheid. Ervaring uit andere participatieprojecten, zoals 'Ledeberg Leeft', leert dat dit bij kwetsbare gezinnen nog sterker is. Goede begeleiding zorgt ervoor dat iedereen aan boord blijft.

Kort samengevat, loopt er doorheen het project zowel een financieel, herverdelend spoor als een sociaal, ondersteunend spoor: het is zowel een innovatief financieel model voor woningrenovatie van kwetsbare groepen, als een doelgroepgericht begeleidingsmodel, die beide een integrale stadsvernieuwing ondersteunen.

3.1 Een innovatief financieel model van subsidieretentie en rollende fondsen

'Dampoort KnapT OP!' ging op zoek naar een financiële oplossing voor de woningrenovatie van noodkopers. OCMW Gent creëerde als sleutelpartner uit eigen middelen een rollend fonds van 300.000 euro, met andere woorden: tien keer een renovatietoelage van 30.000 euro.

Vernieuwend is, zoals reeds aangehaald, dat het hier niet gaat over een eenmalige subsidie die kwetsbare eigenaars gewoon ontvangen, maar over een systeem van 'subsidieretentie'. De toelage is een vorm van langlopende voorfinanciering. Op het einde van de rit, wanneer de deelnemers hun huis verkopen of in het geval van een erfenis, gaat de toelage terug het fonds in. Door de waardevastheid van vastgoed is de garantie op terugbetaling van dit bedrag groot. Tussentijdse afbetalingen zijn binnen het opzet van dit project niet nodig. Subsidieretentie is dus geen traditionele premie die slechts eenmalig ter beschikking gesteld wordt van één gezin of één woning. Bij subsidieretentie keert de tegemoetkoming (plus een deel van de gerealiseerde meerwaarde op het vastgoed, zie verder) terug naar de overheid. Deze kan de middelen opnieuw ter beschikking stellen van een nieuw gezin. Dit maakt het mogelijk om een stadsvernieuwingsoperatie te continueren. Overheidsmiddelen worden zo geïnvesteerd in meerdere gezinnen en meerdere gebouwen. Een eenmalige financiële injectie kan zo jarenlang ingezet worden in strategisch gekozen wijken, zelfs zonder dat er continu bijkomende investeringsmiddelen nodig

zijn. Het Gentse OCMW verliest haar geld niet en kan het hergebruiken op dezelfde manier. Om de onvermijdelijke geldontwaarding te dekken, vraagt het OCMW een stukje van de meerwaarde bij verkoop (indien aanwezig). Recyclage van investeringsmiddelen als het ware. Daarom spreken we over een 'rollend fonds'. Doordat de middelen terugkeren, is het fonds ook in de toekomst een instrument van stadsvernieuwing. De wijk zal via een systeem van subsidieretentie op een blijvende manier veranderen. Door de terugkerende middelen kan de overheid substantieel grotere bedragen vrijmaken.

Dit is zinvol, aangezien noodkopers zelf niet kunnen investeren en (lokale) overheden te weinig budgettaire ruimte hebben om het in hun plaats te doen. De overheid overbrugt enkele jaren lang het liquiditeitsprobleem van de deelnemer, terwijl het finaal wel de bewoner-noodkoper blijft die instaat voor de kosten. De noodkoper kan de renovatie financieren, maar betaalt de tussenkomst bij verkoop ook terug. De initiële investeringskost is substantieel voor de overheid, maar zal metertijd beduidend lager uitvallen dan in het geval dat ze blijft opteren voor traditionele subsidiesystemen. Kortom, subsidieretentie is elementair in het opzetten van inclusieve wijkrenovatie omdat het ook de bewoners van morgen en de toekomstige woonproblemen in de wijk opneemt in stadsvernieuwing. Letterlijk dus een 'volhoudbare' of duurzame stadsvernieuwing.

Uiteraard is dit systeem van subsidieretentie enkel mogelijk op basis van eerlijke en heldere selectiecriteria en een juridisch waterdichte overeenkomst tussen het OCMW en de noodkoper. Om te beginnen, veronderstelt de instaprocedure voor het project een goede screening van zowel de woning als de bewoner. De projectpartners ontwikkelden samen een voorwaardenkader dat bepaalt wie in aanmerking komt voor de renovatietoelage en –begeleiding, op basis van een bouwtechnisch en sociaal onderzoek. Allereerst wordt de staat van de woning nagegaan. Hiervoor gebruikten de projectpartners het technisch verslag dat Wonen Vlaanderen opmaakte op basis van de Vlaamse wooncode.⁸ Woningen met meer dan vijftien strafpunten wijzen op grote kwaliteitsproblemen en dus een duidelijke renovatienood. Vervolgens geven de kandidaten informatie mee over onder andere hun gezinssituatie en (huidig) inkomen. Beide elementen worden gewogen, waarna alle kandidaten gerangschikt worden volgens hun noden. Iedereen die vervolgens in het project stapt, tekent een overeenkomst met het OCMW Gent. Deze bepaalt hoe de 30.000 euro kan worden ingezet. De overeenkomst stipuleert onder meer welke werken overeengekomen worden, dat de woning geschat wordt voor de werken, hoe het OCMW en de deelnemer de eventuele meerwaarde juist moeten berekenen en dat het OCMW een hypotheek in tweede graad neemt op de woning.

3.2 Een doelgericht begeleidingsmodel op maat van noodkopers

Je huis verbouwen of laten verbouwen is een lastige, bij wijlen onaangename klus. De volkswijsheid luidt inmiddels dat het altijd meer kost en langer duurt dan gepland. Sinds enkele jaren zijn daarom allerlei vormen van renovatiebegeleiding, 'ontzorging' met een mooi woord, in opmars. Ook het feit dat de lat op het vlak van

woonkwaliteit en energiezuinigheid steeds hoger komt te liggen, zal hier een rol in spelen. In elk geval vraagt het coördineren en/of uitvoeren van renovatiewerken heel wat deskundigheid en organisatiewerk. Het is om die reden dat 'Dampoort KnapT OP!' inzet op een begeleidingsmodel. Zeker bij noodkopers vormt de combinatie van financiële druk, de ongeriefelijke woonsituatie en eventueel andere armoedeproblematieken geen vanzelfsprekende basis om te gaan renoveren. Begeleiding of ontzorging op maat is hier zeker aan de orde, ook om uitval te voorkomen (en om zekerheid te hebben over een kwalitatieve renovatie). Maar wat wil dat zeggen: op maat? Belangrijk is dat dit al begint bij de werving van de deelnemers. Een armoede- en/of woonproblematiek zorgt ervoor dat mensen van dag tot dag leven. Daardoor laten ze structurele oplossingen gemakkelijker links liggen. Dit, in combinatie met een taaldrempel van deze laaggeschoolde bewoners, maakt dat de werving met zorg en via niet-geijkte kanalen dient te gebeuren. De mensen worden doelgericht geïnformeerd via sleutelfiguren in de wijk en de buurtactoren waar ze over de vloer komen. Kandidaat-deelnemers worden vanaf dag een ondersteund, bijvoorbeeld bij het indienen van hun aanvraag om in te stappen in het project.

De doelgroepgerichte aanpak van 'Dampoort KnapT OP!' bevat enkele belangrijke handvaten, die we hieronder verder concretiseren: er is de bouwtechnische begeleiding, aangevuld met de individuele sociale begeleiding en daarbovenop de organisatie van groepsbijeenkomsten en buurtgerichte activiteiten die de sociale samenhang versterken.

3.2.1 Bouwtechnische begeleiding

Het uitgangspunt van 'Dampoort knapT OP!' is niet een welbepaald al-dan-niet energie-technisch aanbod, zoals hoogwaardige dakisolatie of een nieuwe verwarmingsketel. Het project zet ook niet in op één bepaalde ingreep die overal moet worden toegepast. 'Dampoort KnapT OP!' vertrekt eerder van een integrale aanpak. De problemen en noden in de woning (bijvoorbeeld vocht, tocht, lekken, gevaarlijke of verouderde installaties, ...) worden samen aangepakt. Daarbij gaan woonkwaliteit en energiezuinigheid hand in hand.

Zo stelden de bouwtechnische begeleiders van Domus Mundi in acht van de tien woningen vast dat de daken lekken vertoonden of minstens op korte termijn hersteld of vernieuwd moesten worden. Ze combineerden deze ingrepen uiteraard met het plaatsen van dakisolatie. Een gelijkaardige 'win-win'-situatie is van toepassing op oude, inefficiënte en vaak slecht functionerende verwarmingsketels, oude gevels met regendoorslag (die men meteen ook kan isoleren) of buitenschrijnwerk dat houtrot vertoont en meteen plaats kan maken voor dubbele beglazing.

De renovatiebegeleiding gebeurt met duidelijke doelstellingen, zoals het wegwerken van de vastgestelde strafpunten op de woonkwaliteit en een stevige reductie van het potentiële energieverlies. Het startpunt is dan ook de bouwtechnische screening en het onderzoek naar de EPC-waarde bij aanvang van het project (de EPC-score is een kengetal dat aangeeft hoeveel energie een woning zou verbruiken

op jaarbasis onder gestandaardiseerde condities). Toch blijft tegelijkertijd het hele traject vraaggericht. De bekommernissen en prioriteiten van de deelnemers-bewoners zijn elementair en gaan voor in de planning.

De renovatiebegeleider komt vaak over de vloer, legt veel uit en speelt kort op de bal. Concreet gaat het onder andere over het opvragen van offertes, het afspreken met de aannemers, hen bijsturen en hulp bij bieden bij de vele premieaanvragen. Na controle van de facturen betaalt het OCMW rechtstreeks aan de aannemer. Dat is ook een zorg minder. Waar architecten en ingenieurs opgeleid zijn om vooral de 'koude kant' van het bouwen en verbouwen te overzien, zorgt projectpartner Domus Mundi voor begeleiders die ook sociale competenties hebben. Het liefst hebben ze ervaring met of zijn ze geïnteresseerd in het werken voor en met de doelgroep.

3.2.2 Individuele en sociale begeleiding

De individuele begeleiding is onontbeerlijk om de omstandigheden te creëren waarin de renovatiewerken goed vlotten. Financiële problemen zoals inkomensverlies of schulden, mentale of fysieke klachten, familiale problematieken of bur-entwisten, werk- en opleidingskwesaties, allemaal zijn het zaken die mensen bezig houden en het werken aan een betere woonsituatie kunnen bemoeilijken.

De projectpartners SIVI en Samenlevingsopbouw Gent zetten dan ook in op extra individuele begeleiding. Zoals gezegd, begint dit bij de werving. Mensen moeten overtuigd worden van de meerwaarde van een gerenoveerde woning, moeten de tijd krijgen om vertrouwen te krijgen in het in hun ogen zoveelste projectvoorstel en willen graag al ondersteuning bij de formaliteiten die gepaard gaan met hun kandidaatstelling. Eenmaal de renovatie echt op gang komt, is de sociale begeleiding soms een kwestie van directe hulpverlening (formulieren helpen invullen, diensten opbellen, een goed gesprek) en soms een zaak van gericht doorverwijzen. Doordat de woonsituatie centraal staat, is er veel contact en komt er automatisch heel wat aan het licht. Het opbouwen van wederzijds vertrouwen is daarbij – zoals steeds in het sociaal werk – doorslaggevend. Bij grote renovatiewerken voorziet het project ten slotte in de mogelijkheid om een paar maanden door te brengen in een transitwoning van de stad Gent. Een belangrijke extra steun en stimulans om comfortabel te renoveren.

Individuele begeleiding is onontbeerlijk om de renovatiewerken goed te doen vlotten

3.2.3 Bewonersgroep en community-werking

De bewonerswerking komt neer op een maandelijkse bijeenkomst van de tien deelnemers en enkele daaruit voortvloeiende activiteiten. Via de groepswerking ontstaat onderlinge solidariteit en steun en leren buurtbewoners elkaar beter kennen en appreciëren. Er is ruimte voor een babbel en het is duidelijk dat sommige deelnemers daar echt ook nood aan hebben. Kansen en problemen worden gezamenlijk besproken, gedragen en aangepakt. De werking wil een vormend en politi-

serend effect hebben. Mocht 'Dampoort KnapT OPI' zich beperken tot een louter dienstverlenende rol, dan zou de emanciperende doelstelling niet gehaald worden. Door sporadisch vormingen in te lassen voor de betrokken deelnemers rond premiestelsels of dagdagelijkse energiebesparing worden de deelnemers zich beter bewust van hun woonproblematiek en mogelijke hulp of oplossingen. Bovendien is het in deze experimentele fase interessant om de mening van de deelnemers te horen tijdens diverse evaluatiemomenten en om hen inspraak te geven over de do's-en-don'ts bij volgende stappen in het project. Op die manier stappen ze ook een beetje in de rol van ambassadeur van het project. Juist dat, het waarderen en betrekken van mensen voor en via hun inhoudelijke inbreng, scherpt burgerschap aan en werkt versterkend. Van cliënt groeien ze door naar participant, waarbij ze meer vat krijgen op structurele problemen waarmee ze worden geconfronteerd.

Zoals reeds aangehaald, namen de projectpartners uit de 'Community Land Trust' ook de 'C' van 'community' mee. 'Dampoort KnapT OPI' beperkt zich niet enkel tot de eigen private woonsituatie, maar richt de aandacht van de bewonersgroep ook naar de woonomgeving, de buurt. Wat kunnen zij apart of samen betekenen voor de buurt? Wat heeft de buurt hen te bieden? Concreet werd de link met de buurt op twee manieren gestimuleerd. In samenwerking met het sociaalartistiek buurtproject 'Echo's uit de wijk' fotografeerden de deelnemers hun woning en leefwereld voor en na de renovatiewerken.⁹ Volgens de methodiek van dit kunstzinnige project plakten de mensen van 'Dampoort KnapT OPI' vervolgens een selectie van de foto's in groot formaat aan enkele leegstaande gebouwen in de wijk. Een tweede verband met de buurt werd gelegd via de uitleendienst voor doe-het-zelfmaterialen die de projectpartner Samenlevingsopbouw Gent in dezelfde periode opstartte in samenwerking met de prille werking van 'De Pastory' (een buurtgericht burgerinitiatief in de Dampoortwijk, in het oude pastoriegebouw aan de Heilig-Hartkerk; zie Hertogen, 2016). Niet toevallig is dit iets waar mensen in volle verbouwingen veel aan kunnen hebben.

4. De eerste resultaten ¹⁰

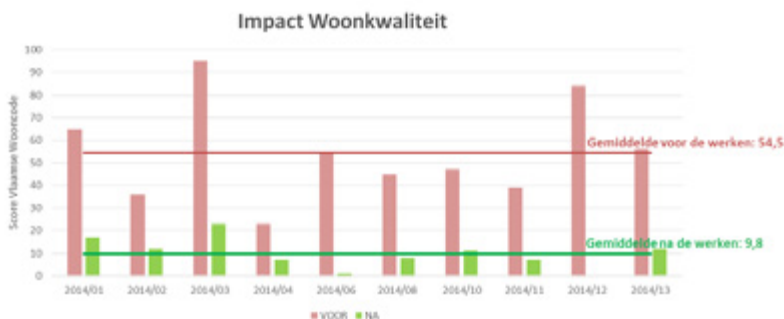
De eerste resultaten kunnen we opdelen in kwaliteitsresultaten inzake woningkwaliteit en energiebesparing enerzijds en sociale impact door begeleiding en omkadering anderzijds.

4.1 Kwaliteit van de woningen

De kwaliteit van de tien woningen is er dankzij de renovatiewerken sterk op vooruitgegaan. Geen enkele van de geselecteerde woningen voldeed aan de minimumeisen van de Vlaamse Wooncode. Ze scoorden gemiddeld vijfenvijftig strafpunten. Bovendien vertoonde het merendeel van de woningen ernstige gevaren op het vlak van veiligheid en gezondheid (CO-gevaar, elektrocutiegevaar en vocht). Met de werken achter de rug, is de gemiddelde score volgens de Vlaamse Wooncode tot tien strafpunten herleid (zie figuur 1). Op de Y-as zien we de score op het gebied

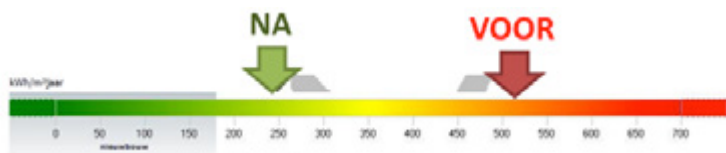
van woonkwaliteit. Volgens de Vlaamse wooncode is vijftien het maximale aantal strafpunten. Indien verhuurders bijvoorbeeld, de achterliggende gebreken niet verhelpen, kan hun woning op termijn ongeschikt verklaard worden. Op de X-as zien we per woning de scores voor en na de werken.

Figuur 1. De impact van de renovatiewerken op de woonkwaliteit



Ook op het vlak van energieprestatie scoorden alle woningen zeer slecht bij aanvang van het proefproject. Om een objectieve beoordeling toe te laten, werd hiervoor een analyse uitgevoerd op basis van de EPC-waarde. Hoe hoger de woning scoort, hoe meer energieverlies. Voor de start van de werken, bedroeg de gemiddelde EPC-waarde voor de tien woningen 518,9 kWh/m². Ter vergelijking: dit gemiddelde ligt voor Vlaanderen op 296 kWh/m² (voor rijwoningen).¹¹ Dankzij de renovatiewerken is de gemiddelde EPC-waarde gedaald tot 243,6 kWh/m², beter dan het Vlaamse gemiddelde (zie figuur 2).

Figuur 2. De impact van de renovatiewerken op de energieprestatie



4.2 Sociale impact

Het is nog te vroeg om de invloed van de individuele begeleiding, bewonerswerking en buurtgerichte initiatieven ten gronde te evalueren. Toch kunnen hier al enkele zaken over gezegd worden. Het project startte op met tien deelnemers en haalde met iedereen de finishlijn. Er was geen uitval uit het renovatietraject. Gezien de opdracht (renoveren) en de doelgroep (noodkopers) is dit een succes. Na de start van het project staken nochtans bij verschillende deelnemers problemen op die een goede afloop bemoeilijkten. Telkens bleek de individuele sociale begeleiding deze afdoende te kunnen verhelpen. Omdat het hier een proefproject van slechts tien deelnemers betreft, is het omwille van hun privacy niet aangewezen om hier in detail op in te gaan. Door de band betrof het zaken die in de welzijnsfeer liggen (OCMW Gent, 2016).

Deelnemers in de bewonerswerking bleven actief tot het einde van het proefproject (najaar 2016). De bijeenkomsten werden steeds behoorlijk goed bijgewoond. De deelnemers leerden elkaar beter kennen en evalueren dit alvast positief.¹²

Deze voorlopige resultaten ondersteunen alvast het belang van de gezamenlijke aanpak van woonkwaliteit en energieprestatie. Meer zelfs, samen met de keuze voor subsidieretentie, is het is juist hierdoor dat ‘Dampoort KnapT OPI’ er in slaagt ‘energiewinsten’ te boeken in woningen bij een doelpubliek waar voorlopig weinig andere methodes echt impact hebben. Als we hier op doordenken, tekent zich een valabele piste af om ook op grotere schaal op de secundaire woonmarkten resultaten te boeken. Daarenboven zorgt de begeleiding op maat voor een lage uitval (in dit geval geen). Het stimuleren van het groeps- en buurtgevoel kan hier extra toe bijdragen.

5. Conclusie: van sociaal innovatief project naar structureel beleid?

Wat leren we nu uit een project als ‘Dampoort KnapT OPI’? We sluiten af met het bespreken van de meerwaarde van dit project. Vervolgens verkennen we paden van mogelijke opschaling.

Via ‘Dampoort KnapT OPI’ veranderden de verschillende projectpartners het geweer van schouder. In plaats van enkel de woonproblemen aan te klagen, gingen

de projectpartners samen op zoek naar concrete oplossingen in het ‘hier en nu’, vanuit de leefwereld van kwetsbare bewoners. Het zijn hun noden en behoeftes die centraal staan als startpunt om het recht op wonen te verzekeren. Deze praktijkgerichte ‘doe-aanpak’ is een bewuste keuze voor de strategie van ‘prefiguratie’ (voorafbeelding, het goede voorbeeld tonen) en sociale innovatie. Een volgende stap is om wat nu experimenteel vorm kreeg op heel kleine schaal om te zetten in een structurele beleidskeuze. Zoals reeds aangehaald, liggen hier heel wat mogelijkheden op het gebied van sociale stadsvernieuwing, zoals het bestrijden van sociale verdringing en armoedebestrijding. Een concrete piste zou zijn om de aanpak van ‘Dampoort KnapT

OPI’ meteen door te trekken naar de genoemde preciaire huurders en hun verhuurders. Uiteraard op voorwaarde dat deze reeds kwetsbare huurders kunnen blijven wonen waar ze wonen en een gelijke woonlast (huurprijs en energiekosten samen) behouden.

Cruciaal echter in een mogelijke opschaling en verduurzaming van de aanpak is de link naar de klimaatdoelstellingen. Tegen 2050 wil de huidige Vlaamse Regering elke Vlaamse woning energiezuinig gerenoveerd hebben. Wat niet genoeg kan gezegd worden, is dat de grootste energetische winsten te rapen vallen in de woningen waarvan de bewoners niet beschikken over voldoende investeringsmiddelen.

Een volgende stap is om wat nu experimenteel vorm kreeg op kleine schaal om te zetten in een structurele beleidskeuze

Zoals we reeds vaststelden, biedt traditionele stadsvernieuwing geen antwoord in die zin dat ze rekent op eigen middelen en dus eindeloos een residumarkt met slechte woonkwaliteit en hoge energieverliezen reproduceert. Het is in dit licht dat het experiment van 'Dampoort KnapT OP!' interessant wordt. De sociale aspecten blijken wonderwel te sporen met deze om klimaatredenen even belangrijke verduurzaming van het woningpatrimonium. Het is mogelijk om verder te denken op een project als 'Dampoort KnapT OP!' en er een strategie van 'inclusieve wijkrenovaties' uit te puren. Deze zetten zowel in op sociale als ecologische doelstellingen, maar zijn in meer dan enkel dit opzicht inclusief. De collectieve aanpak, de gelijktijdige inzet op woonkwaliteit en energieprestatie en de keuze voor subsidieretentie als alternatief financieringsmodel, zijn allemaal elementen in een inclusievere benadering van het woonprobleem, stadsvernieuwing en armoedebestrijding, die sociale verdringing vermijdt.

Zowel het Renovatiepact (Vlaams Energieagentschap, 2015) als het Vlaamse Energiearmoedeplan (Vlaamse Regering, 2016) maken gewag van grootschalige wijkrenovaties. Doel hiervan is een aanzienlijke energiebesparing en de reductie van de CO₂-uitstoot. Het energiearmoedeplan kadert in de ambitie om tegen 2050 de energieprestaties van het volledige Vlaamse woningpatrimonium op punt te stellen. Wanneer kwetsbare buurtbewoners niet vanaf dag één worden meegenomen in de renovatie van hun wijk, zullen ze doorschuiven naar andere wijken met een voor hen betaalbaar en vaak inferieur woonaanbod. Op die manier houden we de residumarkt van ondermaatse huur- en koopwoningen in stand. Met projecten zoals 'Dampoort KnapT OP!', gekaderd in een structureel beleid rond inclusieve wijkrenovaties, hoeft het niet zo ver te komen.

Noten

- 1 Het project is een samenwerking van de genoemde partners, aangevuld met Regent vzw, VIBE vzw, Bouwunie en Belfius (voor de juridische ondersteuning). Zie: <http://www.ocmwgent.be/Dampoort-KnapT-OP.html>
- 2 Zowel 'de Oude Dokken' als 'The Loop' zijn grootschalige stadsontwikkelingsprojecten. Waar het eerste project vooral mikt op bijkomende woningen genereren op de plaats waar de haven van Gent wegtrok aan de Dampoort tot de Muide, mikt het tweede project veeleer op de ontwikkeling van grootschalige economische ontwikkeling via uitbreiding van de kantoormarkt en shopping gelegenheid.
- 3 Zie project 'Ledeberg Leeft' met focus op zelfregeneratie op basis van renovatiesubsidies (Oosterlynck & Debruyne, 2008).
- 4 Deze stadsvernieuwingsprojecten zijn beleidsinterventies in 19e-eeuwse gordelbuurten, waarbij er diverse interventies plaatsvinden: sociaal-culturele, sociaaleconomische en ruimtelijk-fysieke regeneratie.
- 5 De ervaring met het 'Ledeberg Leeft'-project, waar werd ingezet op gesubsidieerde woonrenovaties, toonde een sterk mattheuseffect aan van deze subsidies. Samenlevingsopbouw Gent werd ingezet om met het project "KWEEK" deze subsidies bij lagere inkomensgroepen te brengen. Het project werd door Samenlevingsopbouw negatief geëvalueerd omdat het geen doelstelling van de organisatie is om structureel deficiënte projecten recht te trekken. Ook in het Gentse Rabot werkt dit subsidiesysteem voor renovaties niet in het voordeel van lage inkomensgroepen. Meer zelfs, een overgroot deel van de subsidiemiddelen zijn er nog omdat veel bewoners in het Rabot de weg ernaartoe niet vinden.
- 6 WoninGent (de Gentse huisvestingsmaatschappij) maakte een inventaris op van haar patrimonium, waaruit blijkt dat een derde ervan nood heeft aan een grondige renovatie en dat voor nog eens een derde een ingrijpende deelrenovatie binnen de volgende tien jaar nodig is om de woonkwaliteit verder te kunnen garanderen. Een van de meer uitgesproken projecten is de sloop en nieuwbouw van de Rabottorens in het Gentse Rabot. Andere projecten zijn de renovatie van sociale woningen aan de Watersportbaan.
- 7 Inkomens worden gerangschikt van laag naar hoog en in tien gelijke delen verdeeld. Kwintielen 3, 4 en 5 betreft de middenklasse. Het laagste kwintiel betreft de 10% armste gezinnen.
- 8 Zie: <http://www.woneningaoz.be/minimale-kwaliteitsnormen> en <https://www.wonenvlaanderen.be/woningkwaliteitsbewaking/instrument-aan-de-slag-met-het-technisch-verslag>

- 9 Zie: <https://stad.gent/kunst-op-sstraat/echo%E2%80%99s-uit-de-wijk>
- 10 De cijfers in deze paragraaf werden opgemaakt en verwoord door Koen Claes van de bouwtechnische projectpartner Domus Mundi.
- 11 Zie: <http://www.energiesparen.be>

Referenties

- CLT Gent (2012). Blauwdruk pilootproject coöperatief ondernemen, 2012, 12-16.
- Coenen, A., & De Putte, B. (2016). *Is gentrificatie meetbaar? Presentatie voor Stad Gent, Studiedag 'Gent in Cijfers' 31/05/2016*, via <https://stad.gent/sites/default/files/page/documents/Gentrificatie%20-%20presentatie%20Ad%20Coenen%20en%20Bart%20Van%20de%20Putte.pdf>.
- Debruyne, P., Oosterlynck, S., & Block, T. (2008). Sociale innovatie als basis voor stadsontwikkeling: grootschalige stadsprojecten versus sociale stadsvernieuwing in Gent, *Planologisch nieuws*, 28(3), 18-33.
- Debruyne, P., & Oosterlynck, S. (2009). Stedelijke vernieuwing in het Gentse Rabot, *Alert voor Sociaal Werk en Politiek*, 35(3), 20-30.
- Dewilde, C., & Raeymaeckers, P. (2008). *Multidimensionele armoede in Europa. Individuele en institutionele determinanten*, Leuven, Acco.
- Hertogen, N. (2016). Nieuw in de Dampoortwijk: Pastory buurtatelier en uitleendienst, *FRANK*, 15, 6-7.
- Heughebaert, M. (1988). *Over kansarmen en groot geld, inleiding op het Symposium "Naar een nieuw stadsontwikkelingsbeleid?"*, Congrespaleis, Gent, 23 september 1988.
- Heughebaert, M. (2006). Gent, waar Mattheus zich nog altijd thuis voelt, *Oikos* 38(3), 22-36.
- Huybrechs, F., Meyer, S., & Vranken, J. (2011). *Energiearmoede in België, Finaal rapport, december 2011*, Brussel/Antwerpen: CEESE (ULB) & OASes (Universiteit Antwerpen).
- OCMW Gent (2016). Dampoort knapT OP!, wijkrenovatie voor noodkopers, Gent: OCMW Gent, 48 p.
- Oosterlynck, S. (2010). Naar maatschappelijk vernieuwende methodes voor multi-level governance van geïntegreerde wijkontwikkeling, *Multilevel Urban Governance Conference, 1-2 december, Luik, België*, via <http://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/Inleiding%20Stijn%20Oosterlynck.pdf>.
- Oosterlynck, S., & Debruyne, P. (2014). Going beyond physical urban planning interventions: fostering social innovation through urban renewal in Brugse Poort, Ghent, In: F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood & A. Hamdouch (eds.), *International handbook on social innovation: collective action, social learning and transdisciplinary research*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Stad Gent (2013). Gent klimaatstad draait overuren. Gents klimaatplan 2014 – 2019.

Vanderstraeten, L., & Ryckewaert, M. (2015). Het verhaal van noodkopers en 'captive renters', In P. De Decker, B. Meeus, I. Pannecoucke, E. Schillebeeckx, J. Verstraete & E. Volckaert (red.), *Woonnood in Vlaanderen: Feiten, mythen, voorstellen*, Antwerpen: Garant, 87- 106.

Vlaams Energieagentschap (2015). Renovatiepact, Eindverslag fase 1, 16 december 2014 - 29 juni 2015.

Vlaamse Regering (2016). Conceptnota van de Vlaamse Regering. Energiearmoedeprogramma.

Winters S., Ceulemans W., Heylen K., Pannecoucke I., Vanderstraeten L., Van den Broeck K., De Decker P., Ryckewaert M., & Verbeeck G. (2015). *Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld*, Steunpunt Wonen, Leuven.

WoninGent (2013). Beleidsplan WoninGent 2014-2019.

Bijlage

Bijlage: maatregelen in het kader van een sociaal energie- en waterbeleid

Deze bijlage bevat een niet-limitatieve lijst van maatregelen inzake een sociaal energiebeleid. Zowel maatregelen op vlak van elektriciteit, gas als water komen aan bod. De bijlage biedt ook beperkte informatie over premies/subsidies voor kwetsbare doelgroepen. Voor verdere details verwijzen we steeds naar de oorspronkelijke bron.

1. Elektriciteit, aardgas, energiebesparing, ...

1.1 Federale maatregelen

Sociale maximumprijs en statuut beschermde afnemer

Personen die het statuut van 'beschermde afnemer' genieten, hebben recht op een sociaal tarief voor aardgas en elektriciteit. Het betreft een goedkoper tarief dat tweemaal per jaar wordt berekend door de CREG op basis van de laagste commerciële tarieven op de markt. Om het sociaal tarief te krijgen, moet de persoon (of gezinslid op hetzelfde domiciliëadres) een bepaalde uitkering of tegemoetkoming krijgen. Concreet gaat het om 4 categorieën:

- Categorie 1) personen die van het OCMW een van volgende tegemoetkomingen krijgen: een leefloon, financiële maatschappelijke dienstverlening gelijkwaardig aan het leefloon, maatschappelijke steun die geheel of gedeeltelijk wordt terugbetaald door de federale staat, een voorschot op een inkomensgarantie voor ouderen of een voorschot op een tegemoetkoming voor gehandicapten;
- Categorie 2) personen die van de FOD Sociale Zekerheid Directie-generaal Personen met een Handicap een van volgende tegemoetkomingen krijgen: een tegemoetkoming als persoon met een handicap op basis van een blijvende arbeidsongeschiktheid van 65%, een inkomensvervangende tegemoetkoming, een integratietegemoetkoming, een tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, een tegemoetkoming voor hulp van derden, bijkomende kinderbijslag voor kinderen die getroffen zijn door een lichamelijke of geestelijke ongeschiktheid van minstens 66%;
- Categorie 3) personen die van de Rijksdienst voor Pensioenen een van volgende uitkeringen krijgen: een inkomensgarantie voor ouderen, een gewaarborgd inkomen voor bejaarden, een tegemoetkoming als persoon met een handicap op basis van blijvende arbeidsongeschiktheid van 65%, een tegemoetkoming voor hulp van derden.

- Categorie 4) iemand die huurder is van een appartement van een sociale huisvestingsmaatschappij met gemeenschappelijke verwarmingsinstallatie op aardgas (deze groep heeft recht op het sociaal tarief voor aardgas).

Enkel de eerste drie categorieën krijgen het sociaal tarief automatisch toegekend. Het sociaal tarief is niet van toepassing voor tweede verblijfplaatsen, gemeenschappelijke delen van appartementsgebouwen, professionele klanten en occasionele klanten/tijdelijke aansluitingen. Beschermden klanten die gedropt werden door hun commerciële leverancier omwille van betalingsproblemen en bijgevolg worden aangesloten bij de distributienetbeheerder, blijven bij deze laatste het sociaal tarief behouden (niet-beschermden klanten betalen bij de netbeheerder een duurder tarief).

Meer informatie:

http://economie.fgov.be/nl/consument/Energie/Facture_energie/sociale_energie-maatregelen/sociaal_tarief_elektriciteit_aardgas

Sociaal verwarmingsfonds

De vzw Sociaal Verwarmingsfonds komt voor een deel tussen in de betaling van de factuur van huisbrandolie, lamppetroleum (type c) en bulkpropaangas van bepaalde types rechthebbenden. Het gaat om:

- Categorie 1) personen met recht op verhoogde verzekeringstegemoetkoming van de ziekte- en invaliditeitsverzekering met een jaarlijks bruto belastbaar huishoudinkomen lager dan een bepaalde grens. Voor sommige groepen geldt deze inkomensgrens niet;
- Categorie 2) personen met een jaarlijks bruto belastbaar inkomen lager of gelijk aan een bepaalde grens;
- Categorie 3) personen in schuldbemiddeling of collectieve schuldenregeling die de verwarmingsfactuur niet kunnen betalen.

Per huishouden en per verwarmingsperiode wordt maximum 1.500 liter brandstof in aanmerking genomen voor de toekenning van een verwarmingstoelage. Voor grote hoeveelheden brandstoffen schommelt het bedrag van de toelage tussen 14 cent en 20 cent per liter, de maximumtoelage per huishouden is € 300. Voor in kleine hoeveelheden aan de pomp aangekochte huisbrandolie of verwarmingspetroleum (type c) is er een forfaitaire verwarmingstoelage van € 210 (beide kunnen niet worden gecombineerd).

Meer informatie:

<http://www.verwarmingsfonds.be>

Het Federaal Energiefonds

Een van de heffingen via de elektriciteits- en aardgasfactuur is de ‘federale bijdrage’. Deze wordt doorgestort aan de CREG, die de bijdrage gebruikt voor de werking van bepaalde fondsen. Een van deze fondsen is het sociaal energiefonds. Hier wordt de energiewerking van de OCMW’s mee gefinancierd. De OCMW’s moeten met deze middelen begeleiding en financiële maatschappelijke steunverlening aan de meest hulpbehoevenden inzake energielevering verzekeren. Ze mogen er ook een dienst voor schuldbemiddeling en budgetbegeleiding mee opzetten. Ten slotte mogen de OCMW’s er achterstallige rekeningen mee aanzuiveren en maatregelen nemen voor een preventief sociaal energiebeleid.

Meer informatie:

<http://www.creg.be/nl/cotfede.html>

Het consumentenakkoord ‘De consument in de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt’

In 2004 werd een akkoord gesloten tussen de minister van consumentenzaken en de energieleveranciers. Het akkoord is bedoeld om consumenten te beschermen tegen eventuele onrechtmatige praktijken of misleidende informatie. Het bevat bijvoorbeeld een gedragscode voor verkoop buiten de onderneming en verkoop op afstand. Het niet naleven van het akkoord wordt beschouwd als een praktijk die strijdig is met eerlijke handelsgebruiken. Overtredingen zijn strafbaar. De controle-diensten van de FOD Economie kunnen optreden tegen inbreuken.

Meer informatie:

http://economie.fgov.be/nl/binaries/accord_electricity_nl_tcm325-41209.pdf

De Ombudsdienst Energie

Ook de ombudsdienst energie is bedoeld om de consument beter te beschermen. Deze moet de klachten van klanten beoordelen en onderzoeken, bemiddelen om een minnelijke schikking voor geschillen tussen energiebedrijven en klanten te vergemakkelijken, aanbevelingen richten aan het energiebedrijf in geval geen minnelijke schikking kan worden bereikt en beleidsadviezen uitbrengen.

Meer informatie:

<http://www.ombudsmanenergie.be>

1.2 Vlaamse maatregelen

De sociale openbardienstverplichtingen

Er bestaan heel wat maatregelen en procedures in geval van wanbetaling door de klant, als bescherming tegen afsluiting. De procedure wordt geregeld via artikel 5.1.1 tot en met 5.6.5 van het Energiebesluit van 19 november 2010. We verwijzen naar hoofdstuk 1 in dit Jaarboek, waar deze verder wordt toegelicht. Het betreft onder meer de mogelijkheid om een afbetalingsplan af te sluiten, regels met betrekking tot het plaatsen van een budgetmeter, de minimale levering van elektriciteit of aardgas en de procedure tot afsluiting via een lokale adviescommissie. Artikel 5.6.6 regelt de overige sociale openbardienstverplichtingen voor leveranciers en netbeheerders, zoals de verplichting om begrijpbare facturen en herinneringsbrieven te sturen, te voorzien in een klachtenbehandelingsprocedure of een rechtstreeks telefoonnummer te reserveren voor OCMW-medewerkers en andere hulpverleners.

Meer informatie:

<http://codex.vandenbroele.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1019755¶m=inhoud>

Beschermde statuut

In Vlaanderen genieten beschermde klanten (zie hoger) naast het sociaal tarief nog van een aantal andere voordelen. Zo mogen leveranciers van elektriciteit of aardgas hen geen kosten aanrekenen voor het verzenden van herinneringsbrieven en ingebrekestellingen bij niet-betaling van hun facturen. Beschermde klanten komen ook in aanmerking voor voordelen in het kader van de 'REG-openbardienstverplichtingen' (zie volgende punt).

Meer informatie:

<http://www.energiesparen.be/energiebeleid/sociaal-energiebeleid/extra-maatregelen-voor-beschermde-afnemers>

REG-openbardienstverplichtingen

Rationeel EnergieGebruik (REG) wordt voornamelijk gestimuleerd door de netbeheerders, die aan een aantal verplichtingen moeten voldoen om hun eindafnemers aan te sporen tot energiebesparing. Zo moeten ze verplicht voorzien in een aantal premies (bijvoorbeeld voor het plaatsen van isolatie, zonneboilers of warmtepompen). Ze moeten daarbij bijzondere aandacht schenken aan kwetsbare doelgroepen. De premies werden in juli 2016 hervormd, het nieuwe systeem treedt in werking vanaf januari 2017. Beschermde afnemers hebben recht op verhoogde premies en bijkomende maatregelen:

- Een kortingsbon van € 150 voor de aankoop van een energiezuinige wasmachine of koelkast (één bon per jaar);

- Een premie (€ 1.800, maar max. 40% van de factuur) voor de plaatsing van een individuele condensatieketel via een aannemer;
- Premies voor isolatie: dakisolatie: € 10,5 per m² (bij werken uitgevoerd door aannemer) of € 5,25 per m² (bij doe-het-zelf werken); na-isolatie van de spouwmuur: € 9 per m²; plaatsing van hoogrendementsbeglazing (1,1-glas of beter): € 56 per m² (met een maximum van 40% van de factuur);
- Een verhoging van de premie voor zonneboiler of warmtepomp met 20%;
- Een verhoging van de 'combipremie' bij gelijktijdige investering in nieuwe ramen met hoogrendementsglas en muurisolatie (in spouw of via buitenzijde) met 50%;
- Een verhoging van de premie voor buitenmuurisolatie, binnenmuurisolatie, vloerisolatie met 50%;
- Een verhoging van de totaalrenovatiebonus met 50%. Bij minstens drie energiebesparende investeringen binnen een periode van vijf jaar wordt een totaalrenovatiebonus voorzien, die oploopt naarmate men meer investeert (er zijn zeven investeringen mogelijk: dak- of zoldervloerisolatie ≥ 30 m², spouw, buitenisolatie of binnenisolatie ≥ 30 m², vloerisolatie ≥ 30 m², nieuwe beglazing ≥ 5 m², zonneboiler, warmtepomp, ventilatiesysteem). Voorwaarde is dat de volledige woning geïsoleerd moet zijn conform de minimale isolatie-eisen voor het krijgen van een premie vanaf 2017 voor dak, vloer, muur, beglazing.

Meer informatie:

http://www2.vlaanderen.be/economie/energiesparen/premies/Persberichtenergiepremies2017_def.pdf

Gratis energiescan

Ook een gratis energiescan behoort tot de REG-openbare dienstverplichtingen van de netbeheerders. Sinds 2014 zijn deze scans voorbehouden voor volgende groepen:

- Beschermde afnemers;
- Afnemers voor wie een verzoek tot afsluiting van elektriciteit en/of aardgas bij de Lokale Adviescommissie (LAC) werd ingediend;
- Afnemers met een actieve budgetmeter voor elektriciteit of aardgas;
- Afnemers die tot de doelgroep van de meest behoeftigen van de Vlaamse Energielening behoren (zie verder);
- Afnemers die een woning of woongebouw van een sociale huisvestingsmaatschappij of sociaal verhuurkantoor bewonen;
- Huurders die maximaal € 450 (in bepaalde steden en gemeenten maximaal € 500) huur per maand betalen.

Via een energiescan krijgen bewoners thuis tips en informatie over energiebespa-

rende investeringen. De adviseur kan gratis bepaalde energiebesparende ingrepen doorvoeren (bijvoorbeeld het plaatsen van een spaardouchekop, spaarlampen, radiatorfolie of buisisolatie). De bewoner krijgt ook een verslag/rapport met alle tips en bijkomende suggesties. De energiescan kan uitgevoerd worden door de gemeente, de netbeheerder of een energiesnoeiersbedrijf (zie volgende punt). Bij sommige bewoners kan na de basisscan een tweede bezoek plaatsvinden (opvolgscan type 1). Dit is gericht op energiebegeleiding op maat van kwetsbare doelgroepen (bijvoorbeeld begeleiding bij het veranderen van leverancier, onderzoek naar abnormaal hoog verbruik en problemen met facturen). Soms kan ook een opvolgscan type 2 plaatsvinden. Deze is gericht op begeleiding en bijstand bij de realisatie van bepaalde energiebesparende ingrepen (hoogrendementsbeglazing, dakisolatie of een energiezuinige verwarmingsinstallatie).

Meer informatie:

<http://www.vlaanderen.be/nl/bouwen-wonen-en-energie/elektriciteit-aardgas-en-verwarming/gratis-energiescan>

http://www.energiesnoeiers.net/es/energiescans_42.aspx

Energieconsulenten

Volgens het Energiebesluit kan de minister subsidies toekennen aan energieconsulentenprojecten. Deze projecten moeten rationeel energiegebruik en -beheer bevorderen bij kansengroepen, via campagnes, informatieverstrekking en/of vorming. Lopende projecten (2014-2016) voor gezinnen zijn van Samenlevingsopbouw, de Gezinsbond en Komosie. Daar waar de energieconsulentenprojecten van Samenlevingsopbouw en Komosie focussen op mensen in armoede, is het project van de Gezinsbond gericht op alle gezinnen.

Sinds 2007 heeft de Gezinsbond twee energieconsulenten die onder andere vorming bieden rond energiebesparing, energietips publiceren en individuele begeleiding geven aan gezinnen in de vorm van miniscans. Men kan er onder meer terecht met algemene en specifieke technische vragen rond bouwen en renoveren, premies, subsidies, leningen en voor advies bij bouwgeschillen.

Samenlevingsopbouw Vlaanderen heeft sociale energieconsulenten in het project 'Woonkwaliteit'. Zij informeren en begeleiden mensen in armoede bij het verbeteren van hun woningkwaliteit en energieprestatie. Het project richt zich tot kwetsbare eigenaar-bewoners en private huurders. Ze werken ook beleidssignalerend.

Komosie is de koepel van milieuondernemers in de sociale economie. Zij vertegenwoordigen ongeveer dertig energiesnoeiersbedrijven in Vlaanderen. Deze bedrijven stellen kortgeschoolden en langdurig werkzoekenden tewerk als energieconsulent in de sociale economie. De energieconsulenten krijgen een opleiding om energiebesparende maatregelen uit te voeren bij maatschappelijk en financieel kwetsbare doelgroepen. Hun belangrijkste activiteiten zijn het uitvoeren van ener-

giescans van de woning, het uitvoeren van een pakket kleine energiebesparende maatregelen en isolatieactiviteiten.

Meer informatie:

<https://www.gezinsbond.be/Advies/energie/aanbod>

http://www.samenlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/nl/program-mas-en-projecten/wonen/energie-en-woonkwaliteit-vlaanderen_110.aspx

<http://www.energiesnoeiers.net>

Sociale isolatieprojecten

Sociale dakisolatieprojecten bestaan al geruime tijd. In private huurwoningen hebben bepaalde doelgroepen bij de isolatie van het dak recht op een extra hoge premie (20 euro per m² vanaf 2017). Het gaat om dezelfde rechthebbenden als de doelgroep van de gratis energiescan (zie hoger), met uitzondering van huurders van een sociale huisvestingsmaatschappij (personen die huren bij een sociaal verhuurkantoor, een lokaal bestuur of een OCMW komen wel in aanmerking). Een projectpromotor begeleidt zowel verhuurder als huurder bij de voorbereiding en uitvoering van de werken (de verhuurder moet zelf niets doen). In ruil wordt van de verhuurder verwacht dat hij de huurprijs niet verhoogt en het lopend huurcontract niet voortijdig opzegt. Het eventuele restbedrag voor de uitvoering van de werken is ten koste van de verhuurder.

Vanaf 2017 voorziet de Vlaamse overheid ook in verhoogde premies in geval van spouwmuurisolatie (€ 12 per m²) en hoogrendementsbeglazing (€ 85 per m²) voor kwetsbare huurders. De premies van deze sociale isolatieprojecten zijn niet cumuleerbaar met de gewone premies voor dakisolatie, spouwmuurisolatie en hoogrendementsbeglazing.

Meer informatie:

<http://www.vlaanderen.be/nl/bouwen-wonen-en-energie/bouwen-en-verbouwen/premies-voor-sociale-isolatieprojecten-voor-huurwoningen>

V-test en monitoring dienstverlening

De VREG moet onder meer consumenten helpen bij het vergelijken van elektriciteits- en gasleveranciers. Hiervoor heeft hij de V-test ontwikkeld om de prijzen van de leveranciers te vergelijken. Hij staat ook in voor de monitoring van de dienstverlening van de leveranciers. Hiervoor werd de servicecheck ontwikkeld, waarbij onder meer wordt ingegaan op het aantal klachten dat de leverancier gemiddeld krijgt, de openingsuren en bereikbaarheid, de tarieven die gehanteerd worden voor herinneringsbrieven of ingebrekestellingen, ...

Meer informatie:

<http://www.vreg.be/nl/prijzen-vergelijken-v-test>

<http://www.vreg.be/nl/vergelijk-dienstverlening>

De Vlaamse Energielening

De voorheen federale bevoegdheid 'het Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost' (FRGE) werd in 2015 geregionaliseerd en in Vlaanderen vervangen door de Vlaamse Energielening. Wie een woning bewoont (als eigenaar of huurder) of verhuurt en bepaalde werken wil uitvoeren voor energiebesparing (zoals het plaatsen van hoogrendementsglas, muur- of vloerisolatie, een energiezuinig ventilatiesysteem, een zuinige verwarmingsinstallatie, een zonneboiler, warmtepompboiler, ...) kan onder bepaalde voorwaarden de werken financieren met de energielening van de Vlaamse overheid. De lening wordt uitgekeerd in gemeenten waar een energiehuis bestaat (niet in Linkebeek en Wezembeek-Oppem). In juni 2016 werd de energielening aangepast. De nieuwe voorwaarden zijn nog niet definitief goedgekeurd en gaan wellicht in 2017 in. Men mag maximaal 10.000 euro lenen (in de toekomst wordt dat 15.000 euro). Het geleende bedrag moet op 5 jaar (in de toekomst 8 jaar) tijd terugbetaald worden. De intrest bedraagt maximaal 2%. Voor bepaalde doelgroepen bedraagt de intrest 0% (renteloze lening):

- Personen die recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming;
- Personen met een jaarlijks bruto gezinsinkomen lager dan een bepaalde grens;
- Personen in schuldbemiddeling die hun verwarmingsfactuur niet kunnen betalen;
- Personen die het OCMW begeleidt omdat ze de facturen voor gas en elektriciteit niet kunnen betalen;
- Eigenaars die hun woning verhuren via een sociaal verhuurkantoor aan personen uit deze doelgroepen.

Personen uit de eerste vier groepen krijgen gratis ondersteuning (bijvoorbeeld om te bepalen welke werken moeten worden uitgevoerd of om een aannemer te kiezen). Deze groepen worden wellicht uitgebreid met de rechthebbenden op een sociaal tarief voor gas en elektriciteit. Bovendien zouden deze doelgroepen 10 jaar de tijd krijgen om de energielening terug te betalen en mogen zij er ook de aankoop van energiezuinige huishoudtoestellen mee financieren (mits combinatie met een energiescan). Ook ligt het voorstel op tafel om vanaf 2019 de Vlaamse energielening enkel nog aan deze prioritaire doelgroepen toe te kennen. In de toekomst zouden ook niet commerciële instellingen en coöperatieve vennootschappen een energielening kunnen afsluiten (€ 15.000 aan 1% intrest en voor een looptijd van maximum 10 jaar).

Meer informatie:

<http://www.vlaanderen.be/nl/bouwen-wonen-en-energie/lenen/energielening>

De Vlaamse renovatiepremie en verbeteringspremie

Eigenaars kunnen tegen bepaalde voorwaarden een renovatiepremie aanvragen om een woning (vanaf 2017) van minstens 30 jaar oud grondig te renoveren. Dat wil zeggen: werken aan de structurele elementen aan de woning, gehele of gedeeltelijke vernieuwing van het dak of het buitenschrijnwerk en renovatie van de technische installaties (verwarming, elektriciteit en sanitair). De premie is hoger (30% van de kostprijs, met een maximum van € 3.333 per categorie van werken) voor bewoners met een laag inkomen en voor eigenaars die de woning voor minstens negen jaar verhuren aan een SVK.

De Vlaamse verbeteringspremie is bedoeld voor minder ingrijpende werken. De woning moet minstens 25 jaar oud zijn. Werken die in aanmerking komen, zijn: dakwerken, buitenschrijnwerk, gevelwerken, behandeling van optrekkend muurvocht, plaatsing of aanpassing van een sanitaire installatie, gehele of gedeeltelijke vernieuwing van de elektrische huisinstallatie, werken om het risico op CO-vergiftiging te voorkomen of verbouwingswerken om overbewoning tegen te gaan. De premie verschilt per bouwonderdeel, maar ook hier gelden inkomensgrenzen om er recht op te krijgen. Ze kan ook aangevraagd worden door huurders met een huurovereenkomst van minstens drie jaar.

Voor 65-plussers bestaat er een aanpassingspremie (50% van de kostprijs, max. € 1.250), bedoeld om de woning aan te passen aan hun noden. Ook deze premie kan door huurders worden aangevraagd.

Meer informatie:

<http://www.vlaanderen.be/nl/bouwen-wonen-en-energie/bouwen-en-verbouwen/premies-voor-renovatie>

Sociale leningen

Er bestaan ook verschillende sociale leningen om een woning te bouwen, kopen of verbouwen. Een sociale lening kan worden aangevraagd bij de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW), het Vlaams Woningfonds (VWF) of een erkende kredietmaatschappij (EKM).

Meer informatie:

<http://www.vlaanderen.be/nl/bouwen-wonen-en-energie/lenen/goedkope-leningen-voor-energiebesparende-investeringen>

2. Een sociaal drinkwaterbeleid

Procedure wanbetaling

Net zoals voor elektriciteit en gas bestaat er een procedure in geval van wanbetaling als bescherming tegen afsluiting van drinkwater. Het drinkwaterdecreet ("decreet betreffende water bestemd voor menselijke aanwending") uit 2002 vormt hiervoor de wettelijke basis. Zo moet de exploitant eerst een aangetekende brief sturen en de mogelijkheid bieden tot het afsluiten van een afbetalingsplan. Ook worden de gevallen afgebakend waarvoor exploitanten een beroep kunnen doen op de lokale adviescommissie. In hoofdstuk 5 van dit Jaarboek wordt de procedure ter bescherming van afsluiting verder besproken.

Meer informatie:

<https://www.vmm.be/wetgeving/algemeen-waterverkoopreglement.pdf>

Beschermde klant

Het Algemeen Waterverkoopreglement vermeldt de sociale openbardienstverplichtingen waaraan waterexploitanten gebonden zijn, zoals de rechten van beschermde klanten. Personen of gezinnen die op 1 januari van het jaar tot een van de volgende categorieën behoren, zijn beschermde klant:

- Categorie 1) je ontvangt van het OCMW: een leefloon of een financiële maatschappelijke dienstverlening gelijkwaardig aan het leefloon; maatschappelijke steun verstrekt door het OCMW die geheel of gedeeltelijk wordt terugbetaald door de federale staat; een voorschot op een inkomensgarantie voor ouderen (IGO) of een tegemoetkoming voor gehandicapten;
- Categorie 2) je ontvangt van de FOD Sociale Zekerheid Directie generaal Personen met een Handicap: een tegemoetkoming als persoon met een handicap op basis van een blijvende arbeidsongeschiktheid van 65%; een inkomensvervangende tegemoetkoming of een integratietegemoetkoming; een tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden; een tegemoetkoming voor hulp van derden; een bijkomende kinderbijslag voor kinderen die getroffen zijn door een lichamelijke of geestelijke ongeschiktheid van minstens 66%;
- Categorie 3) je ontvangt van de Rijksdienst voor Pensioenen: een inkomensgarantie voor ouderen (IGO) of een gewaarborgd inkomen voor bejaarden; een tegemoetkoming als persoon met een handicap op basis van een blijvende arbeidsongeschiktheid van 65% (een aanvullende tegemoetkoming of een tegemoetkoming ter aanvulling van het gewaarborgd inkomen); een tegemoetkoming voor hulp van derden.

Beschermde klanten genieten van volgende voordelen:

- Een gratis waterscan: iemand van de watermaatschappij komt bij u thuis om samen te bekijken of u op water kunt besparen, tips te geven, uw watergebruik te

bespreken, uitleg te geven over de stand van de meter, de toestellen na te kijken die water verbruiken of te bekijken of er nog loden leidingen zijn;

- Gratis opname van de meterstand: wie het moeilijk heeft om zelf de meterstand op te nemen, kan aan de watermaatschappij vragen om langs te komen;
- Maandelijks betaling: beschermde klanten hebben recht om maandelijks een voorschotfactuur te betalen (in plaats van driemaandelijks);
- Een afbetalingsplan op maat: voor beschermde klanten maakt de watermaatschappij een plan op maat, waarbij ze rekening houdt met de gezinssituatie;
- Geen extra kosten voor herinneringsbrieven en ingebrekestellingen.

De watermaatschappij moet beschermde klanten ook verwittigen bij abnormaal hoog verbruik: de klant krijgt een melding als het verbruik gestegen is met minstens 25% en met minstens 50 kubieke meter (m³). Hij/zij krijgt in dat geval ook informatie over mogelijke oorzaken en over maatregelen die het verbruik kunnen beperken.

De groep beschermde klanten wordt onderverdeeld in vrijstellingsgerechtigde en niet-vrijstellingsgerechtigde beschermde klanten. Vrijstellingsrechtig beschermde klanten genieten van een sociaal tarief (zie volgende punt).

Meer informatie:

<https://www.vmm.be/waterloket/rechten-en-plichten/beschermde-klant>

<https://www.vmm.be/waterloket/minder-verbruiken-en-betalen/de-waterscan>

Sociaal tarief en compensatie

Sinds januari 2016 is er een nieuwe tariefstructuur voor de waterfactuur in Vlaanderen. Klanten betalen een vastrecht (vaste vergoeding) van € 100 (€ 50 voor de productie en levering van drinkwater, € 30 voor de afvoer van afvalwater, € 20 voor de zuivering van afvalwater). Per gedomicilieerde is er een korting van € 20 (voor maximum 5 gedomicilieerde personen per wooneenheid). Daarnaast betalen klanten het eigenlijke waterverbruik: voor de eerste 30 kubieke meter waterverbruik per wooneenheid betaalt men een basistarief. Elke gedomicilieerde heeft recht op nog eens 30 m³ drinkwater aan dit basistarief. Het verbruik daarboven wordt aangerekend tegen een comforttarief (= het basistarief maal twee). Er geldt een btw-tarief van 6%. Iemand die op 1 januari zelf (of een gezinslid) van één van de volgende tegemoetkomingen geniet, heeft recht op het sociaal tarief:

- Een integratietegemoetkoming of een inkomensvervangende tegemoetkoming;
- Een tegemoetkoming hulp aan bejaarden voor personen met een handicap;
- Een door het OCMW toegekend leefloon of levensminimum;
- Een gewaarborgd inkomen of inkomensgarantie voor ouderen.

Het sociaal tarief bedraagt 1/5de van het normaal tarief (men krijgt 80% korting op zowel het vastrecht als op de variabele prijs). In de meeste gevallen krijgt men het sociaal tarief automatisch toegekend door de watermaatschappij.

Soms is er een gemeenschappelijke waterfactuur voor verschillende gezinnen (zoals in appartementsgebouwen met een gemeenschappelijk meter). Deze gezinnen ontvangen ter vervanging van het sociaal tarief een compensatie. Het bedrag wordt forfaitair berekend, rekening houdend met het aantal gezinsleden. Het wordt rechtstreeks uitbetaald aan het gezinshoofd.

Meer informatie:

<https://www.vmm.be/waterloket/de-waterfactuur/sociale-vrijstelling>

Minnelijke schikking bij abnormaal hoog verbruik

Het Algemeen Waterverkoopreglement stelt dat klanten een minnelijke schikking kunnen treffen in het geval ze worden geconfronteerd met een abnormaal hoog verbruik. Wel moet aan bepaalde voorwaarden worden voldaan. Zo moet het abnormaal verbruik te wijten zijn aan een verborgen oorzaak (bijvoorbeeld een lek) en die oorzaak moet hersteld of weggenomen zijn. Het abnormaal hoge verbruik moet ook het gemiddelde jaarverbruik met minstens 100% overschrijden en minimaal 100 m³ bedragen. In het geval de minnelijke schikking wordt goedgekeurd, moet de klant een deel van zijn factuur niet betalen.

Meer informatie:

<https://www.vmm.be/wetgeving/algemeen-waterverkoopreglement.pdf>

Personalia

Personalia

Françoise Bartiaux is 'Senior Research Associate' van 'le Fonds de la Recherche Scientifique' (FNRS) van de Federatie Wallonië- Brussel. Ze is professor aan de 'Université catholique de Louvain', waar ze milieusociologie doceert en onderzoeken leidt naar de sociale praktijken verbonden aan energieconsumptie.

Thijs Callens is beleidsmedewerker wonen bij Sta-an vzw ('Samen Tegen Armoede – Antwerps Netwerk').

Jill Coene is sociologe en onderzoekster bij het Centrum voor Ongelijkheid, Armoede, Sociale uitsluiting en de Stad (OASeS - Universiteit Antwerpen).

Pascal Debruyne is postdoctoraal onderzoeker aan de Universiteit Gent (MENARG, 'Middle East and North Africa Research Group') en Universiteit Antwerpen (OASeS, Centrum voor Ongelijkheid, Armoede, Sociale uitsluiting en de Stad). Hij is ook voorzitter van UitDeMarge vzw en Samenlevingsopbouw Gent vzw.

Bart Delbeke is econoom en werkte als onderzoeker op het departement Algemene Economie van de faculteit Toegepaste Economische Wetenschappen. Momenteel is hij werkzaam bij het Centrum OASeS voor het project 'Energiearmoede'.

Jef De Schutter is industrieel ingenieur elektromechanica. Als medewerker aan het Kenniscentrum Energie (KCE, Thomas More) is hij betrokken bij tal van onderzoeksprojecten over thermische en elektrische energie in gebouwen.

Tuur Ghys is doctor in de sociale wetenschappen en als vrijwillig medewerker verbonden aan Centrum OASeS. Hij is docent politieke wetenschappen aan de 'Universidad Autonoma de Nuevo Leon'.

Natan Hertogen is historicus. Hij is opbouwwerker bij Samenlevingsopbouw Gent vzw.

Willy Lahaye is filosoof en doctor in de psychologie en onderwijswetenschappen. Hij is professor aan de 'Université de Mons' waar hij de 'Service des Sciences de la Famille' en het 'Centre de Recherche en Inclusion Sociale' (CeRIS) leidt.

Hilde Linssen is stafmedewerker armoedebeleid bij het Netwerk tegen Armoede.

Stijn Oosterlynck is stadssocioloog en professor aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen. Hij is woordvoerder van Centrum OASes en leidt er het stadsociologisch onderzoek. In het Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Armoede (VLAS) begeleidde hij het onderzoek rond sociale innovatie.

Tess Penne is FWO aspirant en verbonden aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB, Universiteit Antwerpen). Ze doet onderzoek naar de ontwikkeling en het gebruik van referentiebudgetten in België en Europa, specifiek binnen de context van armoedemeting.

Peter Raeymaeckers is professor aan de master sociaal werk van de Universiteit Antwerpen en verbonden aan OASes (Centrum Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad).

Amelie Sibeni behaalde een master in de psychologische wetenschappen aan de 'Université de Mons'. Zij is er onderzoeksassistent bij CeRIS ('Centre de Recherche en Inclusion Sociale'). Momenteel onderzoekt ze de levensomstandigheden in kwetsbare milieus.

Bérénice Storms doctoreerde aan de Universiteit Antwerpen met een proefschrift over 'Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie' (2012). Ze werkt als onderzoekscoördinator aan het Centrum voor Budgetadvies en -onderzoek (CE-BUD, Thomas More) en als senioronderzoeker aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB, Universiteit Antwerpen).

Frederic Vanhauwaert is algemeen coördinator van het Netwerk tegen Armoede.

Henk Van Hootegem is sociaal agoog en werkt als adjunct-coördinator bij het interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Zijn andere beroepservaringen situeren zich in het jeugdwelzijnswerk, schoolopbouwwerk en integratiewerk.

