Vlaams
Parlement

37 (2018-2019) – Nr. 1
ingediend op 8 oktober 2018 (2018-2019)

Verslag

van het Rekenhof

over energiearmoede.
Resultaten en evaluatie van beleidsinstrumenten

verzendcode: LEE

Rekenhof

Energiearmoede

Resultaten en evaluatie van beleidsinstrumenten

Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, oktober 2018

Rekenhof

Energiearmoede

Resultaten en evaluatie van beleidsinstrumenten

Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 2 oktober 2018
Vlaams Parlement, 37 (2018-2019) – Nr. 1

Inhoud

Lijst met afkortingen en begrippen 7

Samenvatting 9

Hoofdstuk 1
Inleiding 15
1.1 Onderzoeksdomein 15
1.2 Onderzoeksaanpak 18

Hoofdstuk 2
Energiearmoede: decretale en beleidsdoelstellingen 21
2.1 Energiedecreet en -besluit 21
2.2 Algemene beleidsdocumenten 22
2.3 Energiearmoedeprogramma 24
2.4 Opvolging en evaluatie 27
2.5 Conclusies 29

Hoofdstuk 3
Beleidsinstrumenten tegen energiearmoede 31
3.1 Energiescan 31
3.2 Premies voor sociale dakisolatie, spouwmuurisolatie en hoogrendementsglas 35
3.3 Premies voor energiebesparende investeringen en kortingsbonnen voor energiezuinige huishoudtoestellen voor beschermde afnemers 37
3.4 Budgetmeters 38
3.5 Minimale levering aardgas 42
3.6 Energielening 43
3.7 Conclusies 45

Hoofdstuk 4
Algemene conclusies 47

Hoofdstuk 5
Aanbevelingen 49

Hoofdstuk 6
Reactie van de minister 51

Bijlage 1
Beschermde afnemers 55

Bijlage 2
Maatregelen en bijhorende acties energiearmoedeplan 57

Bijlage 3
Overzicht maatregelen en rechthebbenden 59

Bijlage 4
Verloop van de aanvraag 61

Bijlage 5
Reactie van de minister 63

LIJST MET AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

CAW	Centrum Algemeen Welzijnswerk
DNB	Distributienetbeheerder
Energiedecreet	Decreet van 8 mei 2009 houdende de algemene bepalingen betreffende het energiebeleid
Energiebesluit	Besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 houdende algemene bepalingen over het energiebeleid
LAC	Lokale adviescommissie
OCMW	Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn
REG	Rationeel energiegebruik
SERV	Sociaaleconomische Raad van Vlaanderen
VAPA	Vlaams Actieplan Armoedebestrijding
VEA	Vlaams Energieagentschap
VREG	Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt

Samenvatting

Het Rekenhof heeft onderzocht of een aantal Vlaamse beleidsinstrumenten ter bestrijding van energiearmoede, verankerd in het energiedecreet van 2009 en het energiebesluit van 2010, en vooral voorbereid en geëvalueerd door het Vlaams Energieagentschap, voldoende bijdragen aan het grondwettelijke recht op een menswaardig leven. Het gebrek aan een eenduidige definitie van en cijfers over energiearmoede (70.000 tot meer dan 400.000 gezinnen), bemoeilijkte het in kaart brengen van de problematiek.

Decretale en beleidsdoelstellingen

In België wordt het beleid voor de aanpak van energiearmoede uitgetekend op zowel het federale niveau, als op het niveau van de gewesten. Het energiedecreet vermeldt geen expliciete doelstelling voor een sociaal energiebeleid, maar machtigt de Vlaamse Regering de netbeheerders enkele sociale openbaredienstverplichtingen op te leggen, zoals bescherming bij wanbetaling en leveringstaking. De aanpak van energiearmoede komt de laatste jaren ook aan bod in diverse beleidsdocumenten: regeerakkoord, beleidsbrieven en energievisie. De constante in deze documenten is de inzet op een structurele aanpak aan de bron, bij de energie-armen, met preventieve en curatieve maatregelen en een gerichte communicatie. De onderlinge verhouding tussen de beleidsteksten is echter onduidelijk.

Het energiearmoedeprogramma concretiseerde in 2016 een aantal maatregelen, steunend op een breed draagvlak bij de stakeholders. Het heeft een aantal sterktes (de uitgebreidheid van het instrumentarium tegen energiearmoede en de grote betrokkenheid van de stakeholders), maar ook bedreigingen (budgettaire beperkingen, een moeilijk bereik van de meest kwetsbaren, meeneemeffecten, ...). Een soms gebrekkige gegevensuitwisseling tussen de betrokken actoren (distributienetbeheerders, OCMW's en beleidsmakers) en het gebrek aan meetbare en gekwantificeerde doelstellingen bemoeilijken voorts de meting van de vooruitgang en effectiviteit van de maatregelen.

Het VEA stelt monitoringnota's op en voert armoedetoetsen uit, maar die laatste bleven vooralsnog beperkt tot quick scans van de mogelijke effecten van het beleid. De opvolging van de acties in het Vlaams actieplan armoedebestrijding wordt overigens bemoeilijkt doordat de doelstellingen weinig toetsbaar zijn geformuleerd en doordat de begrotingsmiddelen die specifiek bestemd zijn voor energiearmoedemaatregelen, moeilijk identificeerbaar zijn. Vaak gaat het om open financiering.

Beleidsinstrumenten tegen energiearmoede

Het Rekenhof heeft een aantal belangrijke beleidsinstrumenten in de strijd tegen energiearmoede geanalyseerd:

- De energiescans, gratis doorlichtingen van het energieverbruik in woningen van personen met een verhoogd energiearmoederisico, kennen een hoog bereik, maar enkele categorieën van mensen in armoede vallen daar nog buiten. Bovendien is de doorstroming naar de energiebesparende maatregelen die opvolgscans kunnen opleveren, beperkt, mede door de uitsluiting van sociale huisvestingsmaatschappijen van deze opvolgscans.
- Het bereik van de premies voor sociale dakisolatie, spouwmuurisolatie en hoogrendementsglas wordt mede beperkt door de zogenoemde *split incentive*: de investeringen komen vooral de – overigens moeilijk bereikbare – kwetsbare huurders van private huurwoningen ten goede, maar de eigenaar-verhuurder is initiatiefnemer en draagt de grootste financieringslasten.

- Ook voor de verhoogde premies voor energiebesparende investeringen leidt de *split incentive* tussen huurders en eigenaars tot een onderbenutting.
- De budgetmeter, een elektriciteits- of aardgasmeter die wordt opgeladen met een systeem van voorafbetaling, moet de energiegebruiker rationeler doen omspringen met het verbruik en vermijden dat er verder energieschulden worden opgebouwd. Het risico bestaat echter dat de begunstigde bij gebrek aan middelen niet oplaadt (de zogenaamde zelfafsluiting). Verder hangt het toestaan van betaalplannen volledig af van de lokale energieleveranciers, die eigen voorwaarden hanteren. Tot slot is er niet altijd een oplaadpunt in de nabijheid van de woning.
- De minimale levering van aardgas tijdens de wintermaanden, een gunstmaatregel in het OCMW-hulpverleningstraject voor gezinnen die onvoldoende middelen hebben, blijkt die doelgroep alsmaar beter te bereiken. Doordat de OCMW's op dit vlak over een beslissingsautonomie beschikken wordt de maatregel niet eenvormig toegepast, waardoor er geen garantie is dat hij daadwerkelijk bij de juiste doelgroep terecht komt.
- Gezinnen met weinig financiële ruimte die bij nieuwbouw of renovatie energiebesparende investeringen willen uitvoeren, kunnen renteloze energieleningen aanvragen bij de gemeentelijke energiehuizen. De uitbreiding van de doelgroep in 2017 kan als positief worden beoordeeld. De communicatie over de maatregel richt zich wel hoofdzakelijk op eigenaars, terwijl de prioritaire doelgroep grotendeels uit huurders bestaat.

Het Rekenhof concludeert dat het Vlaams energiearmoedebeleid steunt op relevante en goed onderbouwde, zij het vaak vrijblijvende en weinig geprioriteerde of geoperationaliseerde doelstellingen, die moeilijk opvolgbaar zijn. Zij blijken echter de kwetsbare gezinnen maar beperkt te bereiken en leiden vooralsnog onvoldoende tot energiebesparende ingrepen, mede door de *split incentive* tussen huurders en eigenaars. De communicatie ervan aan de kwetsbare doelgroepen blijft een bezorgdheid.

Reactie van de minister

De minister ging akkoord met de vaststellingen en aanbevelingen van het Rekenhof. Hoewel hij de open financiering quasi onvermijdbaar acht, vermits het om kleinere subsidies gaat waarbij de procedure kort en eenvoudig moet worden gehouden, betwistte hij verder niet dat de moeilijk identificeerbare begrotingsmiddelen de opvolging van de acties bemoeilijken. Wat de harmonisering van de doelgroepen voor de verschillende maatregelen betreft verwees hij naar een algemene harmonisering over de beleidsdomeinen heen, waarvoor de eerste gesprekken lopende zijn.

Energiearmoede

Resultaten en evaluatie van beleidsinstrumenten

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

Artikel 23 van de Belgische Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden. Daaronder hoort onder meer het recht op een behoorlijke huisvesting. Beschikken over elektriciteit en verwarming wordt doorgaans gezien als impliciet onderdeel van dit recht, en dus als basisbehoefte voor een menswaardig bestaan. Het Rekenhof heeft onderzocht of een aantal Vlaamse beleidsinstrumenten ter bestrijding van energiearmoede daaraan voldoende bijdragen. De audit heeft in het bijzonder betrekking op energiearmoede in het kader van het huishoudelijk gebruik van elektriciteit en aardgas.

De decretale basis van het Vlaams energiebeleid is het energiedecreet[1], verder uitgevoerd door het energiebesluit[2]. Het Vlaams Energieagentschap (VEA) staat in voor de voorbereiding en evaluatie van het energiebeleid.

Energiearmoede: geen eenduidig begrip

Een eenduidige definitie van energiearmoede ligt niet voor de hand. De conceptnota die het energiearmoedeprogramma (2015) aan de Vlaamse Regering presenteerde[3], stelt: *In Vlaanderen is er geen formele noch unieke definitie voor energiearmoede. De problematiek wordt echter wel vanuit verschillende hoeken in kaart gebracht, zowel vanuit de context van het energiebeleid – eerder in kwalitatieve zin – als vanuit een eerder wetenschappelijke benadering, die energiearmoede eerder kwantitatief benadert.*

Sommige definities belichten, nogal eenzijdig, aspecten van energiearmoede. Zo stelt de conceptnota verder: *Traditioneel wordt vanuit de beleidscontext een eerder abstracte definitie gehanteerd: "problemen kennen met de betaling van de energiefacturen". Indicatoren zijn dan: het aantal afbetalingsplannen voor energieschulden, het aantal opgezegde leveringscontracten, het aantal klanten dat na opzegging van het contract bij een commerciële leverancier wordt beleverd door de netbeheerder, het aantal budgetmeters. Deze indicatoren houden rechtstreeks verband met de sociale openbaredienstverplichtingen die de Vlaamse energieverbruiker maximaal beschermen tegen de afsluiting van energielevering via een cascade aan maatregelen.*

---

1 Decreet van 8 mei 2009 houdende de algemene bepalingen betreffende het energiebeleid.
2 Besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 houdende algemene bepalingen over het energiebeleid.
3 Conceptnota energiearmoede.

Deze definitie benadert energiearmoede vooral vanuit financieel oogpunt[4]. Recent onderzoek in België hanteert een bredere benadering: *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*[5].

Dit verslag hanteert deze bredere benadering als uitgangspunt.

Omvang van het probleem: geen eenduidige cijfers

Ook over de omvang van het probleem bestaan uiteenlopende cijfers. Afhankelijk van de bron is er sprake van meer dan 70.000[6] tot meer dan 400.000 gezinnen[7] met energiearmoede.

De Koning Boudewijnstichting (KBS) hanteert de zogenoemde Barometer Energiearmoede[8] om de evolutie van energiearmoede in België op te volgen. Daarin maakt zij een onderscheid tussen drie vormen van energiearmoede:

- De *gemeten energiearmoede* betreft de gezinnen die een te groot deel van hun beschikbaar inkomen besteden aan energiekosten (14,5% van de gezinnen in België in 2016; 11,4% van de gezinnen in Vlaanderen[9]);
- De *verborgen energiearmoede* treft de gezinnen die aanzienlijk bezuinigen op hun energieverbruik, waardoor hun energiekosten zeer laag zijn in vergelijking met gezinnen die in een gelijksoortige situatie leven (4,3% in 2016; 2,9% in Vlaanderen);
- De *subjectieve energiearmoede* ten slotte omvat de gezinnen die verklaren dat ze het financieel moeilijk hebben om hun woning voldoende te verwarmen (4,9% in 2016; 2,4% in Vlaanderen).

Op grond van deze indicatieve indeling wordt ongeveer 18,8% van de gezinnen (ongeveer 14,3% in Vlaanderen) potentieel getroffen door een *geobjectiveerde* vorm van energiearmoede[10]. Volgens de demografische cijfers van de Algemene Directie Statistiek & Studiedienst van de Vlaamse Regering waren er vanaf 2014 meer dan 2,7 miljoen huishoudens in Vlaanderen. Meer dan 394.000 gezinnen zouden volgens dit percentage dus kampen met gemeten of verborgen energiearmoede.

---

4 Naar het concept *fuel poverty* in het Verenigd Koninkrijk, dat een huishouden beschouwt als energiearm als zijn energiekosten hoger zijn dan de nationale mediane energiekost en het onder de armoedegrens zou vallen als het dat bedrag zou uitgeven (*low income high costs indicator*), OASeS, Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2016. Blik op energiearmoede, p. 18-19.

5 Huybrechs, F., Meyer, S., & Vranken, J. (2011). Energiearmoede in België, finaal rapport december 2011, Brussel/Antwerpen: CEESE (ULB) & OASeS (Universiteit Antwerpen); SERV (2016). Advies. Alle stekkers uit energiearmoede, Brussel, 23 mei 2016, p. 1.

6 Vl. Parl. Doc 461 (2014-2015) – Nr. 6: (...) *Op dit ogenblik zijn er meer dan 70.000 gezinnen die moeite hebben met het betalen van de energiefactuur.*

7 Vl. Parl. Doc 759 (2015-2016) – Nr. 1: (...) *Slechts 282.997 gezinnen genieten van een sociale correctie terwijl er 486.000 gezinnen in energiearmoede leven.*

8 Dit is een initiatief van het Platform tegen Energiearmoede, dat wordt beheerd door de KBS. De eerste rapportering in 2015 betrof de periode 2009-2013; de laatste (vierde) rapportering (2018) betrof de periode 2009-2016.

9 Volgens de vierde editie (2018) van de Barometer Energiearmoede bedroegen deze *overmatige kosten* in 2016 in Vlaanderen ongeveer 50 euro per maand. Dat is de zogenoemde diepte van de (gemeten) energiearmoede, die afneemt in vergelijking met vorige jaren (in 2013 bijvoorbeeld bedroegen de overmatige kosten nog 63 euro per maand).

10 Dit is de gemeten en verborgen energiearmoede (Barometer Energiearmoede (2009-2016), vierde editie, 2018, Koning Boudewijnstichting, p. 15).

De Barometer Energiearmoede maakt ook een onderscheid naargelang het bewonersstatuut: zo heeft de gemeten energiearmoede voor de drie gewesten samen in 2016 betrekking op 10,6% van de eigenaars en 22,48% van de huurders. Voor de private huurders gaat het om 21,9%, voor de sociale huurders om 23,5%.

In deze cijfers zitten bijvoorbeeld gezinnen voor wie de energie-uitgaven abnormaal hoog zijn (50% armste deel van de gezinnen), maar ook gezinnen voor wie de energie-uitgaven abnormaal laag zijn[11].

Bijzonder kwetsbaar voor de diverse vormen van energiearmoede zijn eenoudergezinnen – waarvan meer dan 80% een vrouw als gezinshoofd heeft – en (oudere) alleenstaanden. Mensen of gezinnen in energiearmoede bevinden zich vaak in een vicieuze cirkel: hoe minder middelen zij ter beschikking hebben, hoe minder zij kunnen genieten van programma's voor rationeel energiegebruik en hoe hoger de energiekosten zijn.

Energiearmoede is geen op zich staand probleem. Het verband met een gebrek aan voldoende bestaansmiddelen (inkomen onder het Europese gemiddelde) en een minderwaardige huisvesting is onmiskenbaar[12]. Deze twee belangrijke aspecten van armoede in de bredere zin waren evenwel geen onderwerp van dit onderzoek. Er is weliswaar een zekere overlapping tussen gezinnen in armoede en gezinnen in energiearmoede, maar deze groepen vallen niet per definitie samen. Zo kampt meer dan 40% van de gezinnen in energiearmoede niet noodzakelijk met een armoederisico[13]. Beleidsmatig valt de aanpak van armoede dus evenmin volledig samen met die van energiearmoede. Dit onderzoek legt de focus op enkele specifieke maatregelen van de Vlaamse overheid ter bestrijding van energiearmoede (zie 1.2).

Budgettair kader

De begrotingsmiddelen voor energiebeleid bestaan uit gewone kredieten in de algemene uitgavenbegroting en variabele kredieten in het energiefonds[14]. De beleidsruimte voor het beleidsveld Energie bedraagt in de begroting 2018 269 miljoen euro.

De energiebegroting is verder onderverdeeld in twee programma's, met enerzijds de energiebeleidskredieten (middelen- en uitgavendecreet) en anderzijds de apparaatskredieten van het VEA (uitgavendecreet). Vlaanderen bestrijdt energiearmoede langs een aantal begrotingsartikelen van het Vlaams Energieagentschap[15]:

---

11 Dat is de categorie verborgen energiearmoede.

12 Huybrechs, F., Meyer, S., & Vranken, J. (2011); SERV (2016). Advies. Alle stekkers uit energiearmoede, Brussel, 23 mei 2016.

13 Barometer Energiearmoede (2009-2016), vierde editie, 2018, Koning Boudewijnstichting, p. 2.

14 De middelen voor het beleidsveld energie vallen onder het beleidsdomein Omgeving (O). Voor het beleidsveld energie is er enerzijds het programma energie van Omgeving (QE) en het Vlaams Energieagentschap (QE0). Binnen dit Vlaams Energieagentschap is er nog een energiefonds, dat hoofdzakelijk dient voor de betaling van de groene stroomcertificaten.

15 Ontwerpbegroting 2018, Vlaams Parlement, Stuk 15 (2017-2018) – Nr. 1, p. 157.

Tabel 1 – Begrotingsmiddelen voor energiearmoede 2017-2018

Omschrijving	Kredieten	Bestemd voor
Participaties energie – het eind-energieverbruik efficiënter maken[16]	55 miljoen euro vastleggingskredieten (VAK) (aangepaste begroting 2017 en initiële begroting 2018)	Energieleningen
Leningen – het eind-energieverbruik efficiënter maken[17]	44,4 miljoen euro VAK (aangepaste begroting 2017), 5,9 miljoen euro VAK (initiële begroting 2018)	Kapitaalaflossingen aan de Federale Thesaurie voor energieleningen aangegaan vóór 1 januari 2015 (zesde staatshervorming)
Werking en toelagen – energie – het eind-energieverbruik efficiënter maken[18]	6,8 miljoen euro VAK (aangepaste begroting 2017), 14,3 miljoen euro VAK (initiële begroting 2018)	Energiehuizen, backoffice energieleningen en REG-openbaredienstverplichtingen[19]

1.2 Onderzoeksaanpak

De aanpak van energiearmoede vergt duidelijke en onderbouwde beleidskeuzes die steunen op de realiteit, en noopt tot de opvolging van de resultaten op het terrein en de bijsturing van maatregelen, waar nodig.

Het Rekenhof ging bij zijn onderzoek uit van de volgende onderzoeksvragen:

1. Is er in Vlaanderen een duidelijk beleid inzake energiearmoede?
2. Wat zijn de resultaten van het Vlaamse beleid inzake energiearmoede?
3. Stuurt de Vlaamse overheid het beleid inzake energiearmoede bij, rekening houdend met de resultaten?

De eerste en derde onderzoeksvraag komen aan bod in hoofdstuk 2, de tweede onderzoeksvraag wordt besproken in hoofdstuk 3, dat nader ingaat op de volgende concrete beleidsmaatregelen van de Vlaamse Regering die deel uitmaken van het energiearmoedeprogramma (zie 2.3). Het gaat om:

(1) maatregelen voor de diagnose van problemen inzake energieverbruik (energiescan – 3.1);

(2) maatregelen voor aanpassingen aan de woning en de aanschaf van energiezuinige verbruikstoestellen (premies voor sociale dakisolatie, spouwmuurisolatie en hoogrendementsglas – 3.2, premies voor energiebesparende investeringen en kortingsbonnen voor energiezuinige huishoudtoestellen voor beschermde afnemers – 3.3);

(3) tegemoetkomingen, faciliteren van financiering en bescherming (minimale levering aardgas – 3.4, budgetmeter – 3.5, en energielening – 3.6). Waar relevant zal worden ingegaan op extra maatregelen voor *beschermde afnemers*.

Deze selectie van maatregelen hield rekening met de ambitie van de Vlaamse Regering om energiearmoede aan te pakken *aan de bron*, door prioritair in te zetten op energiebesparende maatregelen, gericht op een *structurele oplossing* om te komen tot een verlaagd energiege-

[16] Begrotingsartikel QE0-1QEB2KB-PA.

[17] Begrotingsartikel QE0-1QEB2KB-LE.

[18] Begrotingsartikel QE0-1QEB2KB-WT.

[19] Volgens de beleidsbrief Energie 2017-2018 bevatten deze kredieten ook de compenserende vergoedingen aan netbeheerders voor de REG-openbaredienstverplichtingen in energiescans en sociale energie-efficiëntieprojecten ten bedrage van 9,1 miljoen euro VAK. In de aangepaste begroting 2017 was dit 1,6 miljoen euro VAK. Teneinde het energieverbruik efficiënter te maken en de impact van de REG-openbaredienstverplichtingen op de nettarieven extra te temperen wordt dus 7,5 miljoen euro extra voorzien in 2018.

bruik. Daarnaast werd rekening gehouden met de mate waarin de maatregel rechtstreeks voelbaar of zichtbaar is voor de betrokken doelgroep (zoals de minimale levering van aardgas en de budgetmeter).

Een analyse van de regelgeving en van beleids- en beheersdocumenten gaf inzicht in de doelstellingen en organisatie van het beleid tegen energiearmoede. De vermelde cijfers en resultaten steunen op wetenschappelijke literatuur en adviezen van andere onderzoeksinstellingen (onder andere de SERV en sociale statistieken van de VREG), alsook op de evaluaties die het VEA uitvoert. Interviews met verantwoordelijken bij het VEA en met de distributienetbeheerders (Eandis en Infrax) waren een aanvullende informatiebron, alsook een focusgroep met terrein- en ervaringsdeskundigen die rond energiearmoede werken onder de koepel van het Netwerk tegen Armoede (maart 2017).

Het Rekenhof kondigde zijn onderzoek op 1 juni 2016 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister van Energie, de secretaris-generaal van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie, de administrateur-generaal van het Vlaams Energieagentschap (VEA) en de ceo's van de distributienetbeheerders Eandis en Infrax. Bij brieven van 3 juli 2018 vroeg het een antwoord van de betrokken administratie en minister. Het VEA verstrekte het antwoord van de administratie bij brief van 19 juli 2018. Dit antwoord is verwerkt in dit verslag. Bij brief van 27 juli 2018 bezorgde de minister van Energie zijn antwoord, dat is samengevat in hoofdstuk 6 en integraal is weergegeven in bijlage 5.

HOOFDSTUK 2

Energiearmoede: decretale en beleidsdoelstellingen

Vlaanderen staat niet alleen in voor het beleid tegen energiearmoede. Dat heeft raakvlakken met diverse beleidsniveaus. Een Europees overkoepelend beleidskader voor energiearmoede is vooralsnog niet tot stand gekomen. Zo hanteert de EU geen gemeenschappelijke definitie van energiearmoede[20]. Elders in Europa blijft de aandacht beperkt. België vormt daarop in positieve zin een uitzondering.

In ons land wordt het beleid voor de aanpak van energiearmoede uitgetekend op zowel het federale niveau, als op het niveau van de gewesten. De federale overheid bepaalt de transmissienettarieven[21] en de sociale maximumprijs, dat is het sociaal tarief dat wordt toegekend aan een welomschreven doelgroep[22]. De gewesten zijn op hun beurt bevoegd voor de distributienettarieven[23] en het rationeel energieverbruik. Voor sommige maatregelen is de medewerking nodig van lokale overheden of entiteiten (gemeenten, OCMW's, energiehuizen) en van de distributienetbeheerders.

Het Rekenhof ging na welke specifieke doelstellingen Vlaanderen stelde voor de aanpak van energiearmoede en onderzocht of die doelstellingen duidelijk en consistent zijn. Het steunde daarvoor op het energiedecreet en -besluit en de recentste beleidsteksten (regeerakkoord, beleidsnota's en -plannen).

2.1 Energiedecreet en -besluit

Het energiedecreet vermeldt in de rubriek algemene doelstellingen voor het Vlaams energiebeleid (artikel 2.1.1) geen expliciete doelstelling voor een *sociaal* energiebeleid. Wel machtigt het decreet de Vlaamse Regering openbaredienstverplichtingen[24] op te leggen aan de netbeheerders voor hun dienstverlening aan afnemers en aanvragers van een aansluiting op hun

[20] In de EU hebben op dit moment slechts vier van de 28 lidstaten een officiële definitie van energiearmoede: Verenigd Koninkrijk, Ierland, Frankrijk en Slowakije (Thomson, Snell, & Liddell, 2016, geciteerd in OASeS, Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2016. Blik op energiearmoede, p. 15). De Europese Commissie besteedde aandacht aan dit thema in haar rapport *Putting energy efficiency first: consuming better, getting cleaner* (Brussel, 30 november 2016). In januari 2018 lanceerde de Europese Commissie het Energy Poverty Observatory dat de problematiek in kaart brengt en via kennisdeling het beleid rond energiearmoede in de lidstaten verder wil ontwikkelen (https://www.energypoverty.eu/).

[21] Vergoeding voor het vervoer van elektriciteit over het transmissienet (beheerd door Elia).

[22] Personen die het statuut van *beschermde afnemer* genieten, hebben recht op een sociaal tarief voor aardgas en elektriciteit. Het betreft een goedkoper tarief dat de CREG tweemaal per jaar berekent op basis van de laagste commerciële tarieven op de markt.

[23] Vergoeding voor het vervoer van energie tot aan de woning en de geleverde diensten.

[24] Verplichting die betrekking heeft op de sociaaleconomische, ecologische of technische aspecten van de energievoorziening (artikel 1.1.3, 97°).

net (artikel 4.1.20) en aan de leveranciers (artikel 4.3.2). Deze openbaredienstverplichtingen bevatten ook enkele maatregelen van sociale aard, zoals beschermingsmaatregelen bij wanbetaling en bij de opzegging van het leveringscontract.

De gemeenten en OCMW's moeten hun medewerking verlenen aan de netbeheerders bij de uitvoering van deze openbaredienstverplichtingen.

In principe kan een energieleverancier niet weigeren een huishoudelijke afnemer te beleveren (artikel 4.3.2/1)[25]. Iedere huishoudelijke afnemer heeft recht op een ononderbroken toevoer van elektriciteit en aardgas (artikel 6.1.1); het energiedecreet bepaalt daarop de uitzonderingen (artikel 6.1.2).

Sociale energiemaatregelen

Titel VI, hoofdstuk I, van het energiedecreet bevat sociale energiebepalingen voor huishoudelijke afnemers van elektriciteit of aardgas. Die bepalingen schrijven voor in welke omstandigheden een netbeheerder de toevoer van elektriciteit en aardgas[26] kan afsluiten (onder andere in gevallen van fraude), na het advies van de lokale adviescommissie (LAC)[27]. Titel V van het energiebesluit concretiseert deze sociale energiemaatregelen verder en regelt onder meer de beschermingsmaatregelen bij wanbetaling door de afnemer of opzegging van het leveringscontract door de energieleverancier, de omstandigheden waarin en de wijze waarop een budgetmeter voor elektriciteit of aardgas wordt geplaatst en welke regels moeten worden gevolgd bij afsluiting en heraansluiting. Daarnaast bepaalt artikel 5.6.1 van het energiebesluit dat een energieleverancier tijdens de kantooruren bereikbaar moet zijn voor OCMW's, sociale huisvestingsmaatschappijen en centra voor algemeen welzijnswerk (CAW) voor informatievragen in het kader van begeleiding van klanten.

De bepalingen in het energiedecreet en -besluit beogen dus vooral bescherming van afnemers tegen afsluiting en omkaderende maatregelen als toch tot afsluiting wordt overgegaan.

2.2 Algemene beleidsdocumenten

De aanpak van energiearmoede komt de laatste jaren aan bod in diverse beleidsdocumenten, zoals blijkt uit de selectie in het onderstaande overzicht.

---

[25] Behoudens uitzonderingen bepaald door de Vlaamse Regering.

[26] Alsook voor thermische energie (Titel VI, hoofdstuk II van het energiedecreet).

[27] Decreet van 20 december 1996 tot regeling van de rol van de lokale adviescommissie (LAC) in het kader van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water. De LAC komt samen als er een vraag is van de distributienetbeheerder om de toevoer aan een woning van gas, elektriciteit (of water) te mogen afsluiten. In de LAC zitten vertegenwoordigers van het OCMW en afgevaardigden van de distributienetbeheerder. De persoon bij wie de levering zal worden afgesloten, wordt ook uitgenodigd wanneer de LAC samenkomt.

Tabel 2 – Doelstellingen/maatregelen zoals omschreven in diverse beleidsdocumenten

Document	Doelstelling/maatregelen (beknopte omschrijving)
Regeerakkoord 2014-2019[28]	• *Gratis stroom* haalt de oorspronkelijk bedoelde sociale en ecologische doelstellingen niet: afschaffing maatregel. • Efficiëntere maatregelen om energiearmoede tegen te gaan. • Versterking sociaal dakisolatieprogramma en opstart sociaal programma voor hoogrendementsglas en spouwmuurisolatie. • Premies op maat van de verschillende doelgroepen. Distributienetbeheerders als uniek loket voor alle energiepremies. • Heroriëntatie middelen voor energiescan naar maatregelen die energiearmoede *aan de bron* aanpakken, met een sterke operationele rol voor sociale economieprojecten. Vermindering energiearmoede aan de bron via een lager verbruik; prioritaire inzet op energiebesparende maatregelen, met behoud van de minimale levering van aardgas en elektriciteit. Verhoogde energiepremies voor beschermde afnemers[29]. • Doeltreffende en maatgerichte samenwerking tussen netbeheerders, OCMW's en andere actoren, zodat maximaal wordt vermeden dat mensen in energiearmoede terecht komen. • Onderzoek op welke manier het financiële risico op wanbetaling bij leveranciers verminderd kan worden, zonder dat daardoor de factuur van de eindgebruikers verhoogd wordt.
Beleidsbrieven Energie 2016-2017[30] en 2017-2018[31]	• Opvoering strijd tegen energiearmoede, vooral door preventieve aanpak. Stapsgewijze uitvoering van het energiearmoedeprogramma (cfr. doelstellingen Vlaams actieplan armoedebestrijding 2015-2019). • Vermindering energieverbruik in de woningen van kwetsbare gezinnen via sociale energie-efficiëntiemaatregelen die tegelijk het risico op energiearmoede verlagen. • Minimale levering voor aardgas met twee maanden verlengd. • Acties voor, onder meer, de optimalisatie van schuldafbouw in de budgetmeter, het regelen van waarborgen en informatiedoorstroming, en communicatie gezamenlijk met netbeheerders en de sector armoedebestrijding. • Uitwerking resterende aanbevelingen uit het energiearmoedeprogramma; eventueel voorstellen voor regelgeving. • Informatie aan mensen in armoede over de Vlaamse beschermingsmaatregelen tegen afsluiting, over de energie-efficiëntieprogramma's en over de voordelen van het veranderen van leverancier (bijvoorbeeld via de V-test). • De uit de evaluatie van de energiescan voortvloeiende wijzigingen zullen vanaf begin 2018 van kracht worden. • Opvolging project digitale budgetmeters van de betrokken organisaties. • Hervorming van het takenpakket van de energiehuizen naar de rol van uniek loket; aandacht besteden aan de ontzorgende[32] en informerende rol ten aanzien van kwetsbare doelgroep.

[28] Regeerakkoord Vlaamse regering 2014-2019. Visietekst, p. 83 en volgende.
[29] De omschrijving van beschermde afnemer is opgenomen in bijlage 1.
[30] Vlaams Parlement, Document 942 (2016-2017) – Nr. 1.
[31] Vlaams Parlement, Document 1330 (2017-2018) – Nr. 1.
[32] *De (be)zorg(dheid) wegnemend.*

Document	Doelstelling/maatregelen (beknopte omschrijving)
Vlaamse energievisie[33]	• Uitgangspunt 7: het Vlaamse energiebeleid is erop gericht energiearmoede te vermijden. • Energiefactuur voor de burger betaalbaar houden. • Energiearmoede in de toekomst aanpakken bij de bron, door verlaging totale energiekosten, verbetering van de energieprestatie van woningen, en oplossingen voor personen met een structureel laag inkomen. • Beter uitgebouwde preventieve (energie)armoedeaanpak, aangevuld met doeltreffender, efficiënter, minder stigmatiserend curatief energiearmoedebeleid, onder andere pay-as-you-go-systemen via internet, smartphone apps en digitale meters, een andere marktorganisatie enzovoort. • Rekening houdend met de digitale kloof: andere kanalen dan digitale blijvend aanwenden om mensen in armoede te bereiken. Afbakening van de doelgroepen optimaliseren en harmoniseren tussen het sociaal energie- en huisvestingsbeleid. • Inzet op een ontzorgende strategie die andere hinderpalen voor (energie)renovaties bij kwetsbare groepen aanpakt en die in integraal maatwerk voorziet, dat inspeelt op budget- en woonproblemen. Garantie dat ontzorging structureel goed georganiseerd en gefinancierd wordt en dat lokale besturen daarin een cruciale rol spelen, waar mogelijk samen met andere actoren, zoals energiecoöperaties (met sociaal oogmerk).

De constante in deze documenten is de inzet op een structurele aanpak aan de bron, met preventieve en curatieve maatregelen die in de diverse teksten terugkeren. De Vlaamse energievisie gaat ook expliciet in op het aspect communicatie. De beleidsdocumenten houden rekening met de stand van zaken op het vlak van energiearmoede en bevatten daarover cijfers. Louter op grond van deze documenten kan echter moeilijk worden nagegaan hoe de maatregelen zich hiërarchisch verhouden, welk tijdspad zij volgen en wie instaat voor de opvolging en eventuele bijsturing. Zo eindigt de conceptnota met de Vlaamse energievisie met de zin: *Deze conceptnota houdt geen financieel of budgettair engagement in.*

Het energiearmoedeprogramma concretiseert een aantal maatregelen grotendeels verder. Het steunt op keuzes die zijn gemaakt in overleg met de stakeholders en kent dus een breed draagvlak (zie 2.3). Dat verhoogt de kans op een succesvolle uitvoering.

2.3 Energiearmoedeprogramma

2.3.1 Situering

Zoals voorzien in het regeerakkoord 2014-2019, het Vlaams actieplan armoedebestrijding 2015-2019 (VAPA)[34] en de beleidsbrief Energie 2015-2016[35], stelde het VEA tegen eind 2015 een *energiearmoedeprogramma* op. Op 22 september 2015 startte het daarvoor een participatief

[33] Vlaams Parlement, Document 1178 (2016-2017) – Nr. 1. Dit initiatief steunt onder meer op een resolutie van 10 juni 2015, waarin het Vlaams Parlement de Vlaamse Regering heeft gevraagd snel *een traject uit te tekenen voor de voorbereiding van de Vlaamse energievisie*. In mei 2017 lanceerde de Vlaamse Regering een langetermijnvisie als basis voor toekomstig duurzaam beleid in het licht van de Vlaamse klimaat- en energiedoelstellingen voor 2020 en daarna. Die visie kwam tot stand in samenspraak met burgers, bedrijven en het middenveld. Zij leidde tot een conceptnota met de Vlaamse energievisie. De minister bevoegd voor het energiebeleid zal het traject *Stroomversnelling* voortzetten en actieplannen opmaken om deze visie uit te voeren. Drie van de in totaal 53 acties gaan expliciet in op energiearmoede: actie 44: *Energiearmoede wordt bij de bron aangepakt*, actie 45: *We blijven versterkt inzetten op de renovatie van sociale woningen* en actie 46: *Het curatief energiearmoedebeleid wordt geoptimaliseerd*.

[34] Dit legislatuurplan, dat tot stand kwam met de participatie van de doelgroepen, in partnerschap met het Netwerk tegen Armoede, beschrijft de strategische en operationele beleidsdoelstellingen en acties van de Vlaamse Regering op het vlak van armoedebestrijding voor een periode van vijf jaar.

[35] Vlaams Parlement, Document 532 (2015-2016) – Nr. 1.

traject met 29 stakeholders, waaronder een aantal armoedeverenigingen. Dat leidde tot een conceptnota aan de Vlaamse Regering, die op 4 maart 2016 werd goedgekeurd. Deze nota bevat 34 acties[36], die voortvloeien uit beleidsaanbevelingen van de stakeholders en die inzetten op zowel bescherming tegen afsluiting als op een doelgroepgericht REG-instrumentarium[37]. Het energiearmoedeprogramma wil door het terugdringen van energiearmoede een belangrijke bijdrage leveren aan het bereiken van één van de doelstellingen van het Pact 2020 (in het kader van de Europese 2020 groeistrategie), namelijk het verminderen van het aantal personen in armoede in Vlaanderen tegen 2020.

Ter uitvoering van de conceptnota startte het VEA trajecten om samen met de stakeholders de geselecteerde maatregelen uit te werken, uit te voeren en, zo nodig, regelgeving op te stellen en jaarlijks aan de Vlaamse Regering te rapporteren. De recentste rapportering vond plaats in mei 2018.

De maatregelen in het energiearmoedeprogramma kunnen worden opgedeeld in twee grote groepen. Sommige maatregelen hebben tot doel het *energieverbruik te verminderen*: het energiearmoedeprogramma wil sterk inzetten op een structurele verlaging van het energieverbruik in de woningen van kwetsbare gezinnen. Andere maatregelen zijn erop gericht gezinnen in energiearmoede niet zonder energievoorziening te laten vallen.

Het programma heeft de concrete ambitie de bestaande doelgroepgerichte instrumenten op hun verdiensten en tekortkomingen te beoordelen en suggesties uit te werken voor de optimalisatie van het bestaand beleid en voor bijkomende maatregelen, met de participatie van vertegenwoordigers van doelgroepen en de energiesector. Het gaat om instrumenten zoals: de energiescan en de verhoogde premie voor sociale dakisolatieprojecten, 50% hogere premiebedragen[38], de Vlaamse energielening tegen 0% rente en kortingsbonnen voor energiezuinige huishoudtoestellen voor beschermde afnemers (zie hoofdstuk 3). Het programma bevat ook concrete voorstellen voor de uitbouw van de sociale energie-efficiëntieprogramma's voor hoogrendementsglas en spouwmuurisolatie waarin het regeerakkoord en de beleidsnota's Energie hebben voorzien. Daarbuiten zal worden bestudeerd op welke manier in de sociale huisvesting en huurwoningen via een collectieve aanpak een versnelling van de energetische opwaardering van het patrimonium kan worden gerealiseerd.

Ook het *Vlaams Hervormingsprogramma*[39] 2017 verwijst naar het energiearmoedeprogramma. Dit programma vermeldt op zijn beurt de totstandkoming van de wettelijke basis voor de invoering van sociale programma's voor de plaatsing van spouwmuurisolatie en hoogrendementsglas, opgenomen in het wijzigingsbesluit (cf. voetnoot 38), dat onder andere een

---

36 De acties sluiten aan bij de punten uit de nota *Bouwstenen voor een Energiepact voor België*, die vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, de verbruikers, de industrieën en de academische wereld in 2014 gezamenlijk uitschreven. Bovendien vormt het energiearmoedeprogramma een van de zogenaamde werven in de tweede fase van het *renovatiepact*, waarmee de Vlaamse Regering de energetische prestatie van alle Vlaamse woningen op lange termijn wil opwaarderen tot de huidige normen voor nieuwbouw.

37 REG staat voor rationeel energiegebruik.

38 Besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 houdende wijziging van het energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft diverse bepalingen inzake energie-efficiëntie: de bonus voor diverse maatregelen wordt sterk verhoogd vanaf 2017, bijvoorbeeld dakisolatie 75% en hoogrendementsglas 460%.

39 Met het hervormingsprogramma wil Vlaanderen de interactie tussen de Vlaamse en Europese instellingen vergroten. Het hervormingsprogramma is een antwoord op de landenspecifieke aanbevelingen en de Europa 2020-doelstellingen van de Europese Commissie.

update van het premiestelstel voorziet. *Het hervormingsprogramma vermeldt ook de werking van een geïntegreerd instrumentarium voor de structurele aanpak van energiearmoede in 2017.*

2.3.2 Energiearmoedeprogramma in SWOT-perspectief

Het energiearmoedeprogramma is richtinggevend voor het Vlaams beleid ter bestrijding van energiearmoede in de volgende jaren. Op grond van interviews met, onder meer, het VEA en de Koning Boudewijnstichting, de informatie verkregen in een focusgroep met armoedeverenigingen[40] en beoordelingen in adviezen en wetenschappelijke literatuur[41], heeft het Rekenhof de volgende algemene sterkte-zwakteanalyse gemaakt:

Tabel 3 – SWOT-analyse energiearmoedeprogramma

Intern	Extern
Sterktes	Kansen
- Omvattend plan met 34 acties (uitgebreid instrumentarium) - Hoge betrokkenheid stakeholders	- Samenwerking met lokale actoren - Good practices als voorbeeld - Groot potentieel van sommige instrumenten (bijvoorbeeld sociale dakisolatie, energiescan) - Combinatie van instrumenten (bijvoorbeeld energiescan en -lening) - Synergieën tussen beleidsdomeinen[42]
Zwaktes	Bedreigingen
- Doelgroepafbakening - Communicatie - Prefinancieringsproblematiek - Gebrek aan transparantie - *Gap* tussen instrumentarium en uitvoering - Gegevensuitwisseling - *Distance to target*[43]*: targets* niet of nauwelijks gedefinieerd, *distance* dus ook niet of moeilijk in te schatten	- Meeneemeffecten - Ondersteuningsinstrumentarium bereikt meest kwetsbaren niet - Complexiteit van armoedeproblematiek/ruimere context - Budgettaire beperkingen

De sterkten van het energiearmoedeprogramma zijn: de omvangrijkheid, waarbij een uitgebreid instrumentarium voor de strijd tegen energiearmoede in het leven wordt geroepen, en de grote betrokkenheid van de stakeholders bij de totstandkoming.

De vooropgestelde acties staan evenwel onder druk door budgettaire beperkingen en de complexiteit van de armoedeproblematiek, die in een ruimere context moet worden aangepakt. Bovendien bereikt het uitgetekende ondersteuningsinstrumentarium volgens de aangehaalde

---

[40] Netwerk tegen Armoede (met deelname door een ervaringsdeskundige-kansarme), Samenlevingsopbouw en de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG).

[41] Onder andere adviezen van de SERV: *Geld, gemak en goesting voor REG* (april 2016), *Alle stekkers uit energiearmoede* (mei 2016), *Energieleningen en Energiehuizen* (september 2016); Advies Samenlevingsopbouw, Netwerk tegen Armoede & Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting in functie van armoedetoets bij het wijzigingsbesluit energiehuizen en energieleningen (september 2016); Jaarboek *Energiearmoede in België* van OASeS (Ongelijkheid, Armoede, Sociale uitsluiting en de Stad – Universiteit Antwerpen, 2016); *Meer power voor een sociaal energiebeleid* – Energiearmoede in de Westhoek (2012 – 2016) – Samenlevingsopbouw West-Vlaanderen; Nieuwsbrieven van Samenlevingsopbouw, van de Energiesnoeiers en dergelijke.

[42] In de strijd tegen energiearmoede moet worden ingezet op een doorgedreven samenwerking tussen diverse betrokken beleidsvelden (Energie, Wonen, Klimaat, Gezondheid ...). De implementatie van actieplannen zoals het VAPA en het Energiearmoedeprogramma zou moeten worden afgestemd om een hoge graad van efficiëntie te bereiken.

[43] Distance-to-target (DTT) methoden worden gebruikt om de kloof tussen een bestaande en gewenste situatie (*target*) in te schatten. DTT komt voor in de zgn. Life Cycle Assessment en wordt ook gebruikt met betrekking tot milieu, klimaat, duurzame ontwikkelingen, ...

adviezen en commentaren de meest kwetsbaren niet en wordt het deels gehypothekeerd door zogenaamde *meeneemeffecten*. Die meeneemeffecten bestaan erin dat de subsidies en premies in veel gevallen ten goede komen aan mensen die de geplande investeringen ook zonder die subsidies en premies zouden doen, zodat ze weinig toegevoegde waarde hebben voor de kansarmen.

Een pijnpunt in het energiearmoedebeleid is de kloof tussen het ontworpen instrumentarium en de implementatie ervan op het terrein. Aan de basis daarvan liggen een soms gebrekkige gegevensuitwisseling tussen de betrokken actoren (DNB's, OCMW's, beleidsmakers, ...) en het gebrek aan meetbare en gekwantificeerde doelstellingen. Daardoor zijn ook de vooruitgang en de effectiviteit van de maatregelen moeilijk meetbaar.

Voorts is de afbakening van de diverse doelgroepen weinig transparant. Dat vergt bijsturing.

Om de meest kwetsbaren daadwerkelijk te bereiken is persoonlijke, mondelinge, eenvoudige en gerichte communicatie een absolute noodzaak. Deze groep, die grotendeels uit huurders bestaat, kampt vaak met prefinancieringsproblemen. Ze beschikken meestal niet over de financiële middelen om zelf energiebesparende ingrepen uit te voeren. Premies en leningen schieten in die gevallen hun doel voorbij.

Het energiearmoedeprogramma draagt anderzijds kansen in zich, gelet op het groot potentieel van sommige instrumenten (bijvoorbeeld sociale dakisolatie, energiescan), de mogelijk vruchtbare combinatie van instrumenten (bijvoorbeeld energiescan en -lening), de aangewezen synergieën tussen beleidsdomeinen (Wonen en Energie kunnen niet los van elkaar worden gezien) en een samenwerking met lokale actoren, waarbij good practices kunnen ontstaan, die op hun effectiviteit kunnen worden getoetst en na een positieve beoordeling kunnen worden uitgebreid.

2.4 Opvolging en evaluatie

Monitoringnota's en armoedetoetsen

De veelheid aan initiatieven noopt tot opvolging, evaluatie en, waar nodig, bijsturing van de maatregelen. Daarvoor maakt het VEA *monitoringnota's* en *armoedetoetsen* op[44]. Zo voorziet zijn ondernemingsplan 2016 erin dat het VEA monitoringnota's opmaakt over de implementatie van het energiearmoedeprogramma en van de uitbreiding van de sociale isolatieprojecten. Er zijn versies beschikbaar van 22 december 2016 en 22 december 2017.

[44] Het VEA richt zich op beleidsvoorbereiding en -implementatie, draagvlakverbreding, handhaving van de regelgeving en beleidsevaluatie. Een van de kernprocessen van het VEA, verbonden aan operationele doelstellingen, luidt: *Versterken van het sociaal energiebeleid. Het energieverbruik in de woningen van kwetsbare gezinnen verminderen via sociale energie-efficiëntie maatregelen die tegelijk het risico op energiearmoede verlagen.*

Daarbuiten besliste de Vlaamse Regering in 2014 een *armoedetoets*[45] uit te voeren telkens nieuwe of gewijzigde regelgeving een effect op mensen in armoede laat verwachten[46]. Ook het energiearmoedeprogramma vermeldt de armoedetoets (in actie 19)[47]. Inmiddels vonden armoedetoetsen plaats voor de wijzigingen aan de REG-openbaredienstverplichtingen (februari 2016), voor de energiehuizen en energieleningen (september 2016), voor de uitrol van de digitale meters in Vlaanderen (juni 2017) en voor de regelgeving rond warmte- en koudenetten (september 2017).

Het Rekenhof stelt vast dat de armoedetoetsen laat in het besluitvormingsproces worden aangevat. Daardoor blijven zij beperkt tot een *quick scan* van de mogelijke effecten van het ontworpen beleid op mensen in armoede. Bovendien ontbreekt de nodige feedback over de aanwending van de resultaten van de armoedetoets in de uiteindelijke beleidsinitiatieven.

Het VEA heeft in maart 2017 een evaluatie uitgevoerd op grond van alle resultaten van basisscans en opvolgscans (evaluatie huishoudelijke energiescan) (zie 3.1). Deze evaluatie bevat voorstellen voor de optimalisatie van de basisscan en opvolgscan, alsook voor de werking van de *energiesnoeiers* in het algemeen. In september 2017 volgde een bijkomende evaluatie in het kader van een heroriëntatieoefening van de energiehuizen[48].

VAPA

Op 31 maart 2017 nam de Vlaamse Regering kennis van het voortgangsrapport van de uitvoering van het VAPA. De actiefiche 08 03 01 over het energiearmoedeprogramma, gevoegd bij het bijgestuurde VAPA[49], voorziet in een jaarlijkse evaluatie in het voorjaar, met als indicatoren: de benutting van bestaande en te ontwikkelen instrumenten voor sociale energie-efficiëntie, opgenomen in de sociale statistieken van de VREG. Als mijlpalen bepaalt deze actiefiche voor 2017: *Een geïntegreerd instrumentarium voor de structurele aanpak van energiearmoede is in werking*, en voor 2019 (einddoel): *Het actieplan energiearmoede leidt tot aantoonbare resultaten.*

---

45 Cruciale randvoorwaarden die ervoor zorgen dat de armoedetoets een effectief instrument is in de strijd tegen armoede zijn onder meer echt engagement en bereidheid om rekening te houden met de resultaten, snel in het besluitvormingsproces opstarten en voldoende tijd voorzien in elke stap van het proces. Soms volstaat geen eenmalige armoedetoets, maar is een permanent overleg en/of evaluatie nodig (Armoedetoets binnen de Vlaamse overheid – Vorming 13 november 2015).

46 VR PV 2014/10 – punt 0039. Als een reguleringsimpactanalyse (RIA) wordt opgemaakt, wordt de armoedetoets geïntegreerd in het RIA-proces. Er werd een handleiding voor de opmaak van een armoedetoets opgesteld. De functioneel bevoegde minister en administratie zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van een armoedetoets. Daarbij worden minstens het Netwerk tegen Armoede en het Vlaams Armoedesteunpunt (VLAS) betrokken. In de functioneel bevoegde administratie wordt de aandachtsambtenaar voor armoedebestrijding daarbij betrokken.

47 Actie 19: Als nieuwe regelgeving wordt voorbereid met een impact op de energiefactuur, past het VEA een armoedetoets toe.

48 Uit deze evaluatie vloeide een wijziging aan de regelgeving voort, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 1 december 2017 en in werking getreden op 1 januari 2018. De voornaamste wijziging betreft het invoeren van een nieuw type opvolgscan dat exclusief gericht is op de begeleiding bij de overstap naar een voordeligere leverancier. Verder werd bepaald dat de energiescans ook zullen worden ingebed in de dienstverlening van de energiehuizen. De modaliteiten daarvoor worden in 2018 bepaald.

49 Het VAPA schrijft voor dat de Vlaamse Regering tweejaarlijks aan het Vlaams Parlement een voortgangsrapport moet meedelen over de uitvoering van het actieplan, met een overzicht van de voortgang van de beleidsacties en het verslag van de werking van het permanente armoedeoverleg. Het VAPA voorziet er ook in dat het twee jaar na zijn inwerkingtreding zou worden geëvalueerd en, zo nodig, bijgestuurd. De Vlaamse Regering bezorgt het bijgestuurde actieplan samen met het voortgangsrapport aan het Vlaams Parlement.

Deze mijlpalen zijn nogal vrijblijvend en laten niet toe het vermelde instrumentarium en het al dan niet behalen van de resultaten te toetsen op het vlak van concretere doelstellingen en een concreet tijdsbestek.

Ook de meer specifieke opvolging van de maatregelen is weinig toetsbaar geformuleerd. Zo bepaalt actiefiche 08 03 03 over de *versterking van het bestaande programma sociale dakisolatie en het uitbouwen van bijkomende sociale energie-efficiëntieprogramma's voor hoogrendementsglas en spouwmuurisolatie* dat dit jaarlijks moet worden geëvalueerd aan de hand van een doorlopende voortgangscontrole en tussentijdse cijfers. Als streefdoel voor 2017 gold: *een gevoelige verhoging van het aantal uitvoeringen van sociale dakisolatieprojecten en het opstarten van bijkomende programma's voor hoogrendementsglas en spouwmuurisolatie*. Het einddoel in 2019 is *het op een hoog peil houden van het aantal uitvoeringen van sociale dakisolatieprojecten.* In 2019 moeten ook *de bijkomende trajecten geïmplementeerd zijn en een duidelijk groeipad vertonen.* Over de maatregel van de budgetmeter bepaalt actiefiche 08 03 04 alleen: *mensen in armoede en mensen met een migratieachtergrond informeren over de Vlaamse beschermingsmaatregelen tegen afsluiting, over de sociale energie-efficiëntieprogramma's en over de voordelen van het veranderen van leverancier*, met als indicator *publicaties, brochures en campagnes*. De actiefiche heeft de evaluatie daarvan niet nader omschreven. Voor de energielening vermeldt actiefiche 08 03 05 ook dat de evaluatie nog moet worden gepland. In 2017 wordt de *structurele inbedding* van de maatregel beoogd (doelstelling van leningen voor ingrepen in 3.500 woningen per jaar); in 2019 (einddoel) moet het instrument maximaal worden benut.

Budgettaire transparantie

De begrotingsmiddelen die specifiek bestemd zijn voor energiearmoedemaatregelen, zijn moeilijk identificeerbaar. De begroting beperkt zich tot algemene cijfers over de energieleningen en de maatregelen inzake de REG-openbaredienstverplichtingen. Deze cijfers zijn bovendien moeilijk analyseerbaar per onderscheiden maatregel.

Over de premies in het kader van de REG-openbaredienstverplichtingen zijn cijfers beschikbaar. Voor de meeste maatregelen gaat het budgettair om zogenoemde *open financiering*, wat de opvolging en evaluatie niet ten goede komt. Dat betekent immers dat geen gekwantificeerde doelstellingen worden vooropgesteld, maar alleen een niet geconcretiseerd oogmerk, bijvoorbeeld: *zoveel mogelijk* mensen moeten energiepremies aanvragen. Daarvoor bevat de uitgavenbegroting (beperkte) kredieten (onder andere voor de vergoedingen aan de distributienetbeheerders). Het surplus van de kosten wordt verrekend in de distributienettarieven en heeft bijgevolg een weerslag op de prijs voor de consument.

2.5 Conclusies

De openbaredienstverplichtingen in het energiedecreet en -besluit zijn als sociale energiemaatregelen verankerd in regelgeving. De overige verwijzingen naar sociale energiemaatregelen zijn verspreid over verscheidene beleidsteksten, die de Vlaamse Regering valideerde. De samenhang van de doelstellingen en maatregelen berust op veel kruisverwijzingen, waarbij dezelfde punten naar voren komen, zij het soms in afwijkende formuleringen. Bovendien is de onderlinge verhouding tussen de beleidsteksten onduidelijk.

De doelstellingen worden als relevant beschouwd[50] en de onderbouwing ervan berust op een ruime betrokkenheid van stakeholders, studiecentra en belangenverenigingen (bijvoorbeeld energievisie). Dat engagement kreeg in eerste instantie vorm op breed opgezette vergaderingen en werd nadien voortgezet in bijeenkomsten met stakeholders en vertegenwoordigers van specifieke doelgroepen. Ook vond structureel overleg met armoedeverenigingen plaats.

De doelstellingen zijn algemeen en intentioneel geformuleerd. Dit is weliswaar eigen aan beleidsteksten, maar een verdere operationalisering en toetsbaarheid ontbreekt[51]. Alleen het energiearmoedeprogramma vermeldt 2020 als streefdatum. Het VEA wijst erop dat energiearmoede moeilijk ligt op het vlak van kwantificering en timing van doelstellingen, aangezien de Vlaamse overheid zelf weinig vat heeft op de daadwerkelijke uitvoering van de maatregelen die zij in het leven heeft geroepen, bijvoorbeeld wegens de afhankelijkheid van financieringsbeslissingen bij eigenaars en verhuurders.

De armoedetoetsen en voortgangsrapporteringen zijn dienstig als instrumenten voor de regelmatige opvolging van de beleidsuitvoering en -resultaten op het vlak van energiearmoede, maar door de beperkte meetbaarheid van de doelstellingen bestaat het risico dat de beoogde resultaten te vrijblijvend zijn. Bovendien zijn zij telkens verbonden aan een welbepaalde maatregel en ontbreekt een overkoepelende monitoring van het sociale energiearmoedebeleid.

De indeling van de begroting Energie laat niet toe de budgettaire weerslag van de onderscheiden doelstellingen duidelijk te bepalen.

---

[50] Cfr. SERV-advies *Alle stekkers uit energiearmoede* (bij de conceptnota energiearmoedeprogramma), 23 mei 2016, p. 24 en volgende.

[51] Alleen voor de energiescan werd een nulmeting opgezet. Voor nieuwe premies geldt het tijdstip van de invoering de facto als nulmeting.

HOOFDSTUK 3

Beleidsinstrumenten tegen energiearmoede

Het Rekenhof heeft een aantal belangrijke beleidsinstrumenten in de strijd tegen energiearmoede geanalyseerd. Daarbij besteedde het in het bijzonder aandacht aan de wijze waarop de maatregelen de doelgroepen hebben bereikt. De onderzochte maatregelen kunnen worden gekoppeld aan de acties in het energiearmoedeprogramma die voortvloeiden uit de beleidsaanbevelingen van de geraadpleegde stakeholders (cfr. hoofdstuk 2). Bijlage 2 somt de maatregelen met de bijhorende acties op. Bijlage 3 geeft per maatregel een overzicht van de rechthebbenden en bijlage 4 somt op wie de aanvraag moet doen en op welke wijze.

3.1 Energiescan

3.1.1 Situering

De energiescan is een gratis doorlichting van het energieverbruik in een woning door de distributienetbeheerder (DNB)[52], waarbij die nagaat hoe zuiniger met die energie kan worden omgegaan. Met een leveranciersvergelijking controleert de DNB of de nutscontracten bij het verbruiksprofiel van de klant passen. Vervolgens maakt hij een rondgang doorheen het huis en biedt hij de klant energiebesparende tips die meteen toepasbaar zijn. Waar nuttig voert de energiescanner gratis energiebesparende maatregelen uit (spaardouchekop, spaarlampen, radiatorfolie, ...) tot een waarde van twintig euro.

Na deze basisscan kan de klant nog een opvolgscan aanvragen, waarin bijkomende kleinere energiebesparende maatregelen kunnen worden voorgesteld (type 1). Bij investeringsbereidheid kan de DNB ook voorzien in begeleiding bij grotere ingrepen, zoals de plaatsing van hoogrendementsbeglazing, dakisolatie of een energiezuinige verwarmingsinstallatie (type 2).

Sinds 2014 is de doelgroep beperkt tot personen met een verhoogd energiearmoederisico. De actuele doelgroepomschrijving is de volgende:

- beschermde afnemers (recht hebben op de sociale maximumprijzen voor gas en elektriciteit);
- personen voor wie een verzoek tot afsluiting van gas of elektriciteit bij de Lokale Adviescommissie (LAC) werd ingediend;
- huishoudens met een actieve budgetmeter voor gas of elektriciteit;

[52] In 2015 werden de energiescans, samen met de sociale dakisolatieprojecten, toegevoegd aan de financiële openbaredienstverplichtingen voor de DNB (of de beheerder van het plaatselijk vervoernet voor elektriciteit).

- personen die behoren tot de prioritaire doelgroep in het kader van de Energielening (0% lening):
  - personen die recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming van het ziekenfonds;
  - huishoudens met een jaarlijks bruto belastbaar inkomen lager of gelijk aan 18.363,39 euro verhoogd met 3.399,56 euro per persoon ten laste;
  - personen die in schuldbemiddeling zitten en hun verwarmingsfactuur niet kunnen betalen;
  - personen die het OCMW begeleidt omdat ze de facturen voor gas en elektriciteit niet kunnen betalen;
  - beschermde afnemers (zie hoger);
  - gezinnen met een gezamenlijk belastbaar inkomen van maximaal 30.640 euro (er wordt gekeken naar het inkomen van 3 jaar terug);
  - eigenaars die via een sociaal verhuurkantoor verhuren aan personen uit bovenstaande doelgroepen;
- personen die huren bij een sociale huisvestingsmaatschappij, een sociaal verhuurkantoor, een lokaal bestuur of een OCMW;
- natuurlijke personen met een geregistreerde huurovereenkomst van minstens 1 jaar met een huurprijs van maximaal 500 euro per maand (of 550 euro per maand in centrumsteden of Vlabinvest-gebied[53]).

De scans worden voornamelijk uitgevoerd door energiescanbedrijven uit de sociale economie. Het merendeel van deze 22 bedrijven is gekend als energiesnoeibedrijven of energiesnoeiers[54]. Zij zijn verenigd onder de vzw Koepel van Milieu Ondernemers in de Sociale Economie (Komosie).

Tot en met 2017 werden de kosten voor de energiescans voor driekwart verrekend in de elektriciteitsdistributienettarieven[55]. De middelen op de Vlaamse energiebegroting[56] dekten de rest. Vanaf 2018 vangt een budgetverhoging nagenoeg de totale jaarkosten op. De kostprijs voor de Vlaamse energiebegroting bedroeg de voorbije jaren tussen de 4,3 en 5,2 miljoen euro[57]. Daar

[53] Bedragen eenmalig aangepast met als referentie 2013 en voorts jaarlijks geïndexeerd volgens de evolutie van de gezondheidsindex – besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft diverse bepalingen inzake energie-efficiëntie. Het Vlabinvest-gebied omvat alle gemeenten van het arrondissement Halle-Vilvoorde, alsook Bertem, Huldenberg, Kortenberg en Tervuren, gelegen in het arrondissement Leuven.

[54] De belangrijkste activiteiten van de energiesnoeiers zijn de uitvoering van de gratis energiescan, de plaatsing van isolatie onder hellende daken en op zoldervloeren en de uitoefening van het promotorschap in het kader van een sociaal dakisolatieproject.

[55] Aanpassing artikel 5.4.1/12 van het energiebesluit van 19 november 2010.

[56] De effectieve vergoeding aan de DNB's per kalenderjaar werd berekend door de eventueel beschikbare begrotingsmiddelen te verdelen pro rata het aantal uitgevoerde scans in de periode van het vierde kwartaal van het voorafgaande jaar tot het derde kwartaal van het lopende jaar.

[57] 5,2 miljoen euro in 2014, 4,3 miljoen euro in 2015 en 4,5 miljoen in 2016.

bovenop kende de Vlaamse Regering 1,6 miljoen euro toe voor de aanstelling van energieconsulenten bij professionele organisaties[58].

Doelgroepbereik en communicatie

Volgens het energiebesluit[59] kunnen de distributienetbeheerders gegevens over klanten die voor een energiescan in aanmerking komen, meedelen aan de energiescanbedrijven. In een dergelijke gegevensuitwisseling is echter niet voorzien voor de (eveneens tot de doelgroep behorende) personen die recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming van het ziekenfonds.

Verder worden op het vlak van communicatie inspanningen gedaan. Zo wordt tijdens de uitvoering van de basisscans altijd toelichting verstrekt over de beschikbare premies.

De onderstaande tabel geeft de evolutie in het aantal energiescans weer:

Tabel 4 – Evolutie aantal energiescans (met inbegrip van kostprijs) (situatie maart 2017)

type scan	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	totaal
totaal aantal energiescans	28.899	37.216	23.193	23.735	25.899	21.557	22.639	233.749
waarvan basisscans	28.023	35.182	21.843	22.816	23.408	18.804	18.157	218.844
waarvan opvolgscans	876	2.034	1.350	919	2.491	2.753	4.482	14.905
waarvan type 1	149	898	541	513	1.969	2.142	3.867	10.079
waarvan type 2a dak	681	881	745	387	329	489	500	4.012
waarvan type 2b glas	46	255	64	18	167	79	65	694
waarvan type 2c ketel				1	26	43	50	120
Kostprijs (in duizend euro)	5.779,8	7.443,2	4.638,6	4.747,0	5.179,8	4.311,4	4.527,8	46.749,8

Bron: Evaluatie huishoudelijke energiescan, VEA

Sinds de beperking van de energiescans tot de prioritaire doelgroepen (2014) is het aantal scans gedaald van ongeveer 26.000 in 2014 tot ongeveer 22.000 sinds 2015. Bij de opvolgscans (over de jaren heen 6,4% van het totale aantal scans) is er een toename sinds 2014, vooral voor

[58] Energieconsulenten worden aangesteld bij professionele organisaties die energiearmoede aanpakken, collectieve renovatieprojecten stimuleren en hernieuwbare energieprojecten bevorderen. Ze moeten zich toespitsen op één doelgroep en binnen elk project wordt één voltijdse medewerker ondersteund.
Energieconsulenten 2017-2019:

Promotor	Subsidiebedrag (in euro)
Komosie vzw – gezinnen	232.156
Bouwunie – bouwprofessionals	252.000
NAV – architecten	269.448
Gezinsbond – gezinnen	242.249
Bond Beter Leefmilieu – gezinnen	172.500
VCB – Bouwprofessionals	302.943
Samenlevingsopbouw Provincie Antwerpen – gezinnen	122.223

De organisaties werken gebiedsdekkend, Samenlevingsopbouw iets meer regionaal (Kempen, Westhoek).

[59] Artikel 6.4.1/8 energiebesluit 19 november 2010.

de opvolgscans van type 1. Bij de opvolgscans van type 2, die leiden tot structurele ingrepen aan de woning, is de toename veel minder uitgesproken.

3.1.2 Evaluatie

De gratis energiescan en de kortingsbon voor energiezuinige toestellen (zie 3.4) zijn de enige instrumenten voor kwetsbare gezinnen die niet onmiddellijk energiebesparende werken kunnen financieren. De energiescan is meteen ook de maatregel met het hoogste bereik.

Toch wordt het potentieel van de maatregel niet volledig benut. Volgens een eigen evaluatie van het VEA zou de maatregel vooral de groep van personen met recht op een verhoogde tegemoetkoming van het ziekenfonds in mindere mate bereiken[60].

Verder sluit het energiebesluit de sociale huisvestingsmaatschappijen uit van de opvolgscans[61]. Zij hebben nochtans een hoog aandeel in de basisscans. Daar volgt dus geen doorstroming naar energiebesparende maatregelen[62]. Volgens het VEA leidt dat ertoe dat opvolgscans van type 2, die het grootste potentieel voor energiebesparende werken vormen, slechts 3% uitmaken van het totaal aantal uitgevoerde energiescans. Nochtans leidde in de periode 2016-2017 meer dan 80% van de opvolgscans van type 2a (dak) en 2b (glas) tot een energiebesparende investering (waarvoor een premie werd uitgekeerd). Het VEA merkt daarbij op dat, rekening houdend met de kenmerken van de begeleide doelgroep, het merendeel van deze investeringen niet zou hebben plaatsgevonden zonder begeleiding.

In zijn antwoord van 19 juli 2018 wijst de administratie erop dat tussen 2016 en 2019 de Vlaamse Regering elk jaar 20 miljoen euro van het Vlaams Klimaatfonds besteedt om bijkomend te investeren in de energetische renovatie van sociale huurwoningen. Die middelen komen bovenop het reguliere budget van 28,5 miljoen euro.

Tabel 5 – Opvolgscans type 2 die resulteerden in een effectieve investering (situatie mei 2017)

	Totaal aantal scans 2016	Resulteerden in investering	%
Type 2A (dak)	505	442	88
Type 2B (glas)	67	56	84
Type 2C (verwarming)	52	35	67

Bron: VEA

[60] VEA, Evaluatie huishoudelijke energiescan, maart en september 2017. Volgens de studie van de Koning Boudewijnstichting zouden ongeveer 394.000 gezinnen in Vlaanderen met energiearmoede kampen. Volgens de SERV zou, om alle gezinnen in energiearmoede te bereiken op vijf jaar tijd, een verdubbeling van het aantal energiescans nodig zijn (advies *Alle stekkers uit energiearmoede* bij de conceptnota energiearmoedeprogramma, 23 mei 2016, p. 8).

[61] Artikel 6.4.1/8, 4e lid, van het energiebesluit van 19 november 2010. In huurwoningen van sociale huisvestingsmaatschappijen ligt de investeringsbeslissing immers in handen van de huisvestingsmaatschappij. Daardoor is het aanbieden van individuele begeleidingstrajecten gericht op de uitvoering van energiebesparende investeringen, weinig relevant.

[62] Sinds het regeerakkoord 2014-2019 werd de energiescan geheroriënteerd met als finaliteit de realisatie van een doorstroming naar energiebesparende maatregelen.

Niet alleen bij huurders, maar ook bij personen met een eigen woning (al dan niet noodkopers[63]) ontbreekt vaak de financiële draagkracht voor een doorstroming naar energiebesparende investeringen. Ook nieuwe maatregelen, bijvoorbeeld de burenpremie[64] of de totaalrenovatiebonus[65], zijn meer gericht op kapitaalkrachtigere gezinnen. Nochtans vormen de kwetsbare eigenaars een grote groep: het groot woononderzoek 2013 van het Steunpunt Wonen wijst op ongeveer 120.000 noodkopers.

Volgens de belangenverenigingen die het Rekenhof bij de audit heeft bevraagd, moet er blijvend over worden gewaakt de communicatie af te stemmen op de doelgroep door in te zetten op een eenvoudig, duidelijk en bij voorkeur mondeling taalgebruik, bijvoorbeeld langs armoedeverenigingen of OCMW's. Momenteel kan een gezin na de basisscan slechts rekenen op één herhalingsbezoek betreffende gedrag, de opvolgscan van type 1. Een aantal proefprojecten heeft uitvoerig aangetoond dat deskundige individuele begeleiding tijdens meer huisbezoeken resulteert in blijvende besparingen op lange termijn.

3.2 Premies voor sociale dakisolatie, spouwmuurisolatie en hoogrendementsglas

3.2.1 Situering

De premie voor sociale dakisolatie wordt toegekend aan wie private huurwoningen verhuurt aan kwetsbare huurders. In januari 2017 werd de maatregel uitgebreid tot premies voor spouwmuurisolatie en hoogrendementsglas. Ze zijn op dezelfde doelgroep gericht als die van de energiescans. Een projectpromotor, doorgaans uit de sociale economie, begeleidt zowel de verhuurder als de huurder bij de voorbereiding en uitvoering van de werken. Achteraf vraagt hij de premie aan bij de netbeheerder. De elektriciteitsdistributienettarieven en de Vlaamse energiebegroting delen de kosten voor deze premies. In de begroting voor 2018 werden de middelen opgetrokken tot 9,1 miljoen euro.

Doelgroepbereik en communicatie

De premies voor sociale dakisolatie, spouwmuurisolatie en hoogrendementsglas komen de kwetsbare huurders van private huurwoningen ten goede. Op de huurmarkt is immers ongeveer een kwart van de woningen van slechte kwaliteit, tegenover één op tien op de eigendoms-

---

[63] Noodkopers zijn huishoudens die deels uit noodzaak (gebrek aan degelijke en betaalbare private en sociale huurwoningen) een kwalitatief minderwaardige woning hebben aangekocht, zonder de mogelijkheid er financiële middelen in te investeren om de woning kwalitatief in orde te brengen (energetisch te renoveren). Door de grote leninglast en het ontbreken van eigen of voorfinanciering, vallen deze eigenaars ook systematisch uit de boot bij renovatiepremies of stadsvernieuwing.

[64] Op 1 januari 2017 werd een nieuwe energiepremie ingevoerd voor projectbegeleiders die collectief een aantal woningen begeleiden om ze energiezuinig te maken. De projectbegeleider zorgt voor de ondersteuning van de burger bij de realisatie van energiebesparende investeringen. Een collectief project bestaat uit minstens tien woningen in dezelfde straat of gemeente die minstens willen investeren in één van de zeven maatregelen uit de totaalrenovatiebonus. De burenpremie wordt uitbetaald door de netbeheerders onder de koepels van Eandis en Infrax.

[65] Als in een bestaande woning of appartement na 1 januari 2017 in een periode van vijf jaar minstens drie van de vermelde zeven energiebesparende investeringen worden uitgevoerd (dak- of zoldervloerisolatie, isolatie van buitenmuren (aan de buitenzijde, aan de binnenzijde of via de spouw), vloer- of kelderplafondisolatie, nieuw geplaatste beglazing, zonneboiler, warmtepomp, ventilatiesysteem), kan een voucher of BENO-pass worden geactiveerd, waardoor aanspraak kan worden gemaakt op totaalrenovatiebonussen bovenop de individuele premies die voor deze investeringen al werden uitbetaald.

markt bij de koopwoningen[66]. Het gaat meestal om personen die moeilijk te bereiken zijn (bewoners met een laag inkomen, ouderen, eenoudergezinnen, ...). Ook de zogenoemde *split incentive* speelt een rol: de beweegredenen voor energiebesparende investeringen zijn anders voor de eigenaar-verhuurder dan voor de huurder en afhankelijk van wie het meeste baat heeft bij de investeringen.

Zoals bij de energiescans, kan de netbeheerder gegevens over de doelgroep doorgeven aan de uitvoerders van isolatieprojecten. Op deze manier kunnen de betrokken projectpromotoren[67] een geïntegreerd aanbod van sensibilisering, begeleiding, uitvoering en financiële ondersteuning aanbieden.

Ook verspreidde het VEA in 2017 enkele brochures[68] met informatie over de verschillende premies die huurwoningen efficiënter kunnen maken, gevolgd door infosessies voor de OCMW's en andere doorverwijzers uit de welzijnssector. De koepel van milieuondernemers in de sociale economie (Komosie) wil met een energieconsulentproject (2017-2019) de toeleiding naar de isolatieprojecten bevorderen door een betere doorverwijzing vanuit de energiescans en de professionalisering van de energiesnoeibedrijven.

De onderstaande tabel toont hoe de uitbetaalde premie voor sociale dakisolatie sinds 2012 evolueerde:

Tabel 6 – Uitbetaalde premies sociale dakisolatie

Uitbetaaljaar	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Sociale dakisolatie	122	618	645	654	320	733

Bron: VEA

Het VEA verwacht dat het aantal uitvoeringen van sociale isolatieprojecten de komende jaren gestaag zal groeien[69], enerzijds door de professionalisering van de sector sociale economie en de voortdurende inspanningen om de doelgroep te bereiken, anderzijds door een groeiende bereidheid bij verhuurders om de woningen te renoveren, die wellicht samenhangt met het strikter wordende normenkader van de Vlaamse Wooncode (verplichte dakisolatie tegen 2020).

3.2.2 Evaluatie

Pluspunten van deze premies zijn het verband met energiescans (doorverwijzing en begeleiding), de diverse communicatie-initiatieven en het feit dat alle premies aangevraagd kunnen worden aan een uniek loket bij de DNB's, met één aanvraagformulier. Het combineren van de premies wordt ook beloond: wie (vanaf 2017) investeert in drie of meer energiebesparende maatregelen, kan in aanmerking komen voor de *totaalrenovatiebonus*, en wie minstens drie premies aanvraagt (of minstens twee premies combineert met een ventilatiesysteem) in een

[66] *Monitoringnota implementatie uitbreiding van de sociale isolatieprojecten*, 22 december 2016; Groot Woononderzoek 2013.

[67] Dat zijn meestal de *energiesnoeibedrijven* die bij de energiescans betrokken zijn.

[68] Bijvoorbeeld de brochures *Lagere energiefactuur in huurwoningen – extra hoge premies en Energie sparen vanaf 2017? Vraag je premie aan!* (april 2017). Deze laatste brochure behandelt ook de premies voor energiebesparende investeringen.

[69] VEA, Monitoringnota implementatie uitbreiding van de sociale isolatieprojecten, 22 december 2016.

periode van vijf jaar, krijgt van de DNB een extra bonus. Bovendien komen de maatregelen ook in aanmerking voor de burenpremie, een collectief project bestaande uit minstens tien woningen uit dezelfde straat of gemeente die willen investeren in ten minste één van de zeven maatregelen uit de totaalrenovatiebonus.

Het aantal premieaanvragen stijgt ook sinds 2012 (zie 3.2.1). *De split incentive* tussen de kwetsbare huurders, die het meeste baat hebben bij de investeringen, en de eigenaars-verhuurders, die de investeringen grotendeels financieren, leidt wellicht echter tot een onderbenutting van het potentieel van de maatregel. Om de eigenaars-verhuurders goed op de hoogte te kunnen stellen van deze maatregel moeten de communicatie-initiatieven dan ook blijvend inzetten op deze doelgroep, bijvoorbeeld langs de energieconsulenten.

Wel werd de berekening van het premiebedrag in 2017 hervormd om het deel dat effectief aan de uitvoering van de (dakisolatie)werken wordt besteed, zo groot mogelijk te houden en om te vermijden dat een al te grote eigen inbreng van de eigenaars-verhuurders doet afzien van de investering. Waar voorheen een globaal premiebedrag per m² werd toegekend voor zowel de uitvoering van de werken, als de begeleiding door de projectpromotor, wordt nu gewerkt met een premiebedrag dat uitsluitend voor de isolatiewerken bestemd is, en een forfaitaire vergoeding voor de projectpromotor.

3.3 Premies voor energiebesparende investeringen en kortingsbonnen voor energiezuinige huishoudtoestellen voor beschermde afnemers

3.3.1 Situering

De premies die de netbeheerders bewoners aanbieden voor energiebesparende investeringen, zoals isolatiewerken of de aankoop van een warmtepomp of een zonneboiler, worden voor de beschermde afnemers (cfr. de doelgroep van energiescans en isolatiepremies) met 50% (of meer) verhoogd. Sinds 2017 worden ook de bonussen voor meer maatregelen bijkomend verhoogd (dakisolatie 75%, hoogrendementsglas 460%). Diezelfde doelgroep kan bij de netbeheerder een kortingsbon aanvragen (ter waarde van 150 euro) om de aankoop van een energiezuinige wasmachine of koelkast te ondersteunen.

Doelgroepbereik en communicatie

Bij de premies voor energiebesparende investeringen spelen de netbeheerders een belangrijke rol in de communicatie, door aanvraagformulieren en online aanvraagmodules ter beschikking te stellen en een helpdesk en klantenkantoren aan te bieden. Een van de netbeheerders organiseerde provinciale infosessies voor de intermediaire organisaties (OCMW's, CAW's, armoedeverenigingen, ...).

Ook de Vlaamse overheid en het Vlaams Energieagentschap hanteren informatiekanalen, waarvan de belangrijkste zijn: de websites www.vlaanderen.be/nl/bouwen-wonen-en-energie/bouwen-en-verbouwen/vlaamse-renovatiepremie#bedrag en www.energiesparen.be, alsook de subsidiemodule en de premiebrochure die de laatstgenoemde website specifiek aanbiedt (cfr. voetnoot 68).

De onderstaande tabel biedt een overzicht van het aantal uitbetaalde kortingsbonnen en premies (voor beschermde afnemers) voor een condensatieketel van 2012 tot 2017. Vooral voor de kortingsbonnen toont zich een belangrijke toename sinds 2015.

Tabel 7 – Kortingsbonnen en premies condensatieketel

Uitbetaaljaar	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Uitbetaalde kortingsbonnen beschermde afnemers	1.456	1.872	1.683	2.096	2.769	4.934
Condensatieketelpremie voorbehouden voor beschermde afnemers	380	1.151	865	959	867	863

Bron: VEA

3.3.2 Evaluatie

Ook de premies voor energiebesparende investeringen en kortingsbonnen voor energiezuinige huishoudtoestellen voor beschermde afnemers gaan gepaard met veel communicatie-initiatieven en kunnen worden aangevraagd aan een uniek loket bij de DNB's. Toch wijzen de OCMW's erop dat zij geen zicht hebben op de klanten die recht hebben op deze maatregel.

Verder leidt de *split incentive* tussen huurders en eigenaars, zoals bij de voorgaande premies (zie 3.2), tot een onderbenutting van de maatregel. Zo wordt nu slechts 2 à 3% van de premies voor energiebesparende investeringen uitgekeerd aan de beschermde afnemers, terwijl zij ongeveer 10% van de nutsafnemers vormen én hun woningen gemiddeld de slechtste energieprestaties vertonen.

Tegelijk wijzen de bevraagde belangenverenigingen er ook op dat de beperking van de maatregel tot de beschermde afnemers ertoe leidt dat niet de volledige noden van de energiearme doelgroep worden gedekt.

De premies zijn ten slotte voor gezinnen in energiearmoede niet substantieel genoeg om ze aan te zetten tot vrij zware energetische ingrepen.

3.4 Budgetmeters

3.4.1 Situering

De budgetmeter is een van de instrumenten die onder de sociale openbaredienstverplichtingen van de netbeheerders vallen. Het gaat om een elektriciteits- of aardgasmeter die wordt opgeladen met een systeem van voorafbetaling, zoals bij prepaidkaarten van mobiele telefoons. Dat maar elektriciteit of aardgas kan worden verbruikt zolang het opgeladen bedrag niet is opgebruikt, moet de energiegebruiker rationeler doen omspringen met het verbruik. Als hij het opgeladen bedrag toch volledig heeft opgebruikt, kan hij tijdelijk gebruik maken van een hulpkrediet (200 kWh elektriciteit, 1.000 kWh aardgas). Als ook dit hulpkrediet is verbruikt schakelt de lege meter automatisch over op een minimale (betalende) levering van 10 ampère elektriciteit (stroombegrenzer). Dat heeft tot gevolg dat maar enkele elektrische toestellen tegelijk kunnen worden gebruikt.

De installatie van een budgetmeter is niet gekoppeld aan een vastgelegde doelgroep. Zij is bedoeld als noodmaatregel, volgend op een procedure die wordt gestart als een commerciële leverancier een klant wegens wanbetaling opzegt en de netbeheerder (sociale leverancier) de levering overneemt. Als de klant ook daarna de facturen niet correct betaalt zal, na een herinneringsbrief en een ingebrekestelling, de netbeheerder (gratis) een budgetmeter plaatsen.

Een betaalplan in het budgetmetersysteem richt zich op de schulden die zijn ontstaan bij de sociale leverancier vóór de plaatsing van de budgetmeter: bijkomend opladen betekent dat een gedeelte van het bedrag wordt gebruikt voor de afbetaling van deze schuld. Als een gezin met een budgetmeter te veel schulden heeft opgebouwd, zal de netbeheerder het dossier doorsturen naar de lokale adviescommissie van de gemeente (LAC).

Op termijn zal de budgetmeter als functionaliteit worden opgenomen in de digitale (slimme) meter[70]. Die biedt de mogelijkheid het verbruik zowel ter plaatse, als van op afstand af te lezen, waardoor geen fysieke meteropname meer nodig is. Slimme meters laten ook toe afnemers meer informatie te geven over hun verbruik, zodat ze hun gedrag op tijd kunnen aanpassen[71].

Budgetmeters worden geplaatst op kosten van de netbeheerders. Zij worden vanuit de begroting vergoed voor de sociale openbaredienstverplichtingen die zij moeten opnemen.

Doelgroepbereik en communicatie

De netbeheerders geven voldoende informatie over de budgetmeters. Zo bieden de websites gebruiksvriendelijke informatie over de locatie van de dichtstbijzijnde oplaadpunten. Omdat de klanten uit de doelgroep niet altijd internetgebruikers zijn, lanceerden het VEA en de Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) in samenwerking met de VREG en Samenlevingsopbouw een informatiecampagne[72] voor kwetsbare gezinnen in Vlaanderen, om ze ertoe aan te zetten energiecontracten met elkaar te vergelijken. Infosessies informeerden de intermediaire organisaties (OCMW, armoedeverenigingen, ...) over de begeleiding van kwetsbare gezinnen naar een goedkopere energieleverancier. Sinds 2018 zetten ook de energiesnoeibedrijven daarop in.

Het aantal klanten van een sociale leverancier en het aantal actieve budgetmeters en stroombegrenzers daalde licht in 2014, maar steeg weer licht van 2015 naar 2016.

---

70 Op 3 februari 2017 keurde de Vlaamse Regering de conceptnota *Digitale meters: uitrol in Vlaanderen* goed.

71 Dat de slimme meter niet per definitie leidt tot gedragsverandering en energiebesparing, blijkt uit een onderzoek van het Nederlandse planbureau voor Leefomgeving. In Nederland werd met de plaatsing van slimme meters een energiebesparing van gemiddeld 3,5% beoogd; in realiteit blijkt dit minder dan 1% te zijn. Bron: *Slimme meter: energiebesparing blijft achter bij verwachting*, VITO-publicatie op het energie- en milieu-informatiesysteem voor het Vlaamse Gewest, 2016.

72 *Je kan minder betalen voor elektriciteit en aardgas. Doe de V-test!.*

Tabel 8 – Energiearmoede: aantallen klanten van sociale leveranciers, budgetmeters, afsluitingen

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Klanten sociale leverancier elektriciteit	35.994	53.645	52.170	60.026	72.978	77.324	82.287	80.571	80.295	77.812	76.139	78.495
Actieve budgetmeters elektriciteit	15.901	25.405	34.300	36.059	40.341	41.200	43.999	44.039	42.891	42.310	40.619	40.768
Actieve stroombegrenzers	3.292	3.743	3.424	2.728	2.509	2.790	1.661	2.081	2.175	1.969	2.068	2.147
Afgesloten toegangspunten elektriciteit na advies LAC	1.070	749	1.445	1.429	923	1.857	1.169	981	1.150	1.247	1.115	1.184
Klanten sociale leverancier aardgas	24.702	37.948	36.127	41.521	50.721	54.701	59.069	58.028	58.421	57.083	55.917	57.257
Actieve budgetmeters aardgas	0	0	0	0	4.488	18.190	24.220	27.232	27.554	28.339	27.760	27.830
Afgesloten toegangspunten aardgas na advies LAC	1.199	1.222	3.335	3.387	3.122	2.836	1.865	1.809	1.695	1.763	1.668	1.567

Bron: VRIND 2017, p. 473

Het aantal afsluitingen voor elektriciteit steeg van 2015 naar 2016, dat voor aardgas nam af.

3.4.2 Evaluatie

De budgetmeter is voor mensen in energiearmoede een hulpmiddel om hun energiebudget te beheren en kan ook een instrument zijn om ze te leiden naar een rationeler energiegebruik. Ook helpt de meter bij de afbouw van bestaande en het vermijden van toekomstige energieschulden.

Voor de doelgroep kan het feit dat hij de meter moet opladen voor hij kan verbruiken, een financiële drempel vormen. Dat kan bij een tekort aan financiële middelen leiden tot zogenaamde *zelfafsluiting* (cfr. verdoken energiearmoede).

Verder bestaan de betaalplannen van de commerciële energieleveranciers uit een onoverzichtelijk amalgaam van voorwaarden en regels. De belangenverenigingen die het Rekenhof heeft bevraagd, gaven aan dat de overheid hier regulerend zou moeten optreden. De betaalplannen die de VREG opstelde[73], vormen alvast een goede praktijk.

Tot slot is de beschikbaarheid van een oplaadpunt in de relatieve nabijheid van de woning niet overal op gelijke wijze gewaarborgd, in het bijzonder buiten de kantooruren. De onderstaande tabel biedt een overzicht van het aantal oplaadpunten en hun bereikbaarheid[74].

[73] Zie de website van de VREG.

[74] Het energiebesluit van 19 november 2010 schrijft voor dat de netbeheerders in iedere gemeente in een oplaadpunt voor de budgetmeters moeten voorzien (artikel 5.3.8).

Tabel 9 – Oplaadpunten budgetmeter en bereikbaarheid

Aantal oplaadpunten 2016 per provincie en partner						
Partner	Antwerpen	Limburg	Oost-Vlaanderen	Vlaams Brabant	West-Vlaanderen	Totaal
OCMW	102	46	79	73	78	378
Gemeentebestuur	5		10	1	2	18
Ziekenhuis			1		1	2
CAW			1			1
Eandis klantenkantoor	8		8	3	6	25
Infrax klantenkantoor	2	2	1	5	4	14
Totaal	117	48	100	82	91	438

Bereikbaarheid op 31 december 2016					
Provincie	24/7	>30u tijdens kantooruren + buiten kantooruren	>30u tijdens kantooruren	<30u tijdens kantooruren	Totaal
Eandis-gebied	36	97	74	124	331
Infrax-gebied	9	2	38	58	107
Totaal	45	99	112	182	438

Bron: VEA; bijlage bij antwoord schriftelijke vraag 165 van V. TAELDEMAN, 8 februari 2017

Einde 2016 waren er in Vlaanderen 438 oplaadpunten; slechts 45 daarvan (10%) waren altijd bereikbaar.

Armoedetoets digitale meters

Hoewel de digitale meter niet in eerste instantie voor armoedebestrijding was bedoeld, ging de ontwikkeling ervan duidelijk gepaard met kosten en baten die wel een impact kunnen hebben op de situatie van mensen in armoede. In opdracht van de Vlaamse minister van Energie werd daarom een armoedetoets uitgevoerd[75], op grond van een samenwerking tussen het kabinet, het VEA, de VREG, het departement Omgeving en de sector armoedebestrijding.

De armoedetoets wees uit dat de baten voor mensen in armoede beperkt zijn. Het vaak aangehaalde voordeel voor de consument, namelijk de terugdringing van het verbruik, wordt door de toets betwist. Vooral externe factoren (kwaliteit huisvesting, beperkte financiële middelen, ...) blijken het verbruik te bepalen, niet een beter inzicht in het eigen verbruiksgedrag. Potentiële baten lijken zich te beperken tot een verminderd risico op administratieve fouten bij verhuis en het wegwerken van het stigmatiserend effect van een budgetmeter (geen uiterlijke verschillen meer).

De kosten voor de mensen in armoede situeren zich vooral in het hogere nettarief. Hun vertegenwoordigers gaven aan dat dit voor extra betaalproblemen zal zorgen. Bovendien valt een aantal contactmomenten weg, zoals bij de plaatsing van een budgetmeter. Daardoor dreigt hun sociaal isolement toe te nemen.

[75] Armoedetoets *Digitale meters: uitrol in Vlaanderen*, 30 juni 2017, p. 15-16.

3.5 Minimale levering aardgas

3.5.1 Situering

De minimale levering van aardgas is een gunstmaatregel in het OCMW-hulpverleningstraject voor gezinnen die onvoldoende middelen hebben om tijdens de wintermaanden (sinds 2016: november tot maart) hun aardgasbudgetmeter op te laden. Het OCMW staat in voor de uitbetaling van de bedragen, die bepaald worden op 60% van het gemiddelde aardgasverbruik tijdens de wintermaanden van alle aardgasklanten bij de netbeheerder met een verbruik groter dan 5.000 kWh. De netbeheerder betaalt 70% van de steun terug aan het OCMW. De rest neemt het OCMW zelf ten laste of wordt doorgerekend aan de klant[76].

Doelgroepbereik en communicatie

Om de maatregel bekend te maken bezorgde het VEA een brief met toepassingsrichtlijnen aan de lokale adviescommissies en de OCMW's, samen met flyers, die ook bij de netbeheerders en enkele armenverenigingen werden verspreid. Daarmee kunnen zij de maatregel verder kenbaar maken bij de doelgroep. Ook bezorgen de netbeheerders de OCMW's een lijst van personen die de aardgasbudgetmeter niet hebben kunnen opladen.

De energieregelgeving voorziet dat elk OCMW autonoom bepaalt of de maatregel al dan niet wordt benut. Dit leidt tot een verschillende toepassing ervan door de OCMW's: sommige staan de minimale levering automatisch toe, andere eisen dat de betrokkene in een traject van budgetbegeleiding stapt, nog andere voorzien zelfs in een alternatief systeem (bijvoorbeeld een tegemoetkoming uit de eigen middelen van het OCMW of het federaal energiefonds).

Het aantal OCMW's dat tegemoetkomingen toekende, steeg van 168 in 2010-2011 (55% van de gemeenten) tot 232 in de winter van 2016-2017 (75% van de gemeenten)[77]. Tijdens de winter van 2016-2017 maakten 5.109 klanten er gebruik van, wat een stijging met 1.432 gebruikers tegenover de voorgaande winter betekende[78]. Dit betreft 18,17% van het totaal aantal aardgasbudgetmeterklanten in Vlaanderen[79]. Gemiddeld kreeg een gezin in de winter van 2015-2016 een bedrag van 271,2 euro[80] (253,7 euro in 2014-2015).

---

76 Dit wordt individueel afgesproken op basis van de aanvraag. In de praktijk wordt dit echter zelden toegepast en neemt het OCMW doorgaans die 30% voor eigen rekening.

77 Bron: VEA.

78 Bij Eandis een stijging met 38,63% (4.643 ten opzichte van 3.349 klanten), bij Infrax een stijging met 42,07% (466 ten opzichte van 328 klanten) (bron: cijfers netbeheerders juni 2017).

79 Dit percentage kan erop wijzen dat er ook verborgen energiearmoede (zelfafsluiting door het niet opladen van de budgetmeter) aanwezig is bij aardgasbudgetmeterklanten die geen dergelijke tegemoetkoming van het OCMW ontvangen.

80 Voor niet beschermde afnemers was het bedrag (300,23 euro) aanzienlijk hoger dan voor beschermde afnemers (211,07 euro), die voor eenzelfde volume uiteraard minder betalen en bovendien waarschijnlijk vaker in meer bescheiden woningtypes wonen.

3.5.2 Evaluatie

Zoals al aangegeven, kent deze maatregel door de autonomie van de OCMW's geen uniforme toepassing. Zo kennen sommige OCMW's[81] de minimale levering toe aan elke budgetmeterklant die zich aanbiedt. Bij gebrek aan een sociaal vooronderzoek, wordt niet nagegaan of de tegemoetkoming daadwerkelijk bij de juiste doelgroep terecht komt.

Wel lijkt het stijgend aantal klanten dat van deze maatregel gebruik maakt, aan te tonen dat de doelgroep beter bereikt wordt. Een minpunt daarbij is dat de kosten voor deze minimale leveringen grotendeels gefinancierd worden langs de nettarieven.

3.6 Energielening

3.6.1 Situering

De energieleningen[82] bieden gezinnen met weinig financiële ruimte de mogelijkheid bij nieuwbouw of renovatie energiebesparende investeringen uit te voeren, zodat de latere energiekosten lager uitvallen. Zij moeten de leningen aanvragen bij het energiehuis, een rechtspersoon die de gemeente, na overleg met het OCMW, opricht. Behalve hun taak als kredietverlener, nemen de energiehuizen ook een sensibiliserende en ondersteunende taak op: zij helpen de doelgroep bij de keuze en uitvoering van de energiebesparende investeringen. Het is ook de bedoeling dat zij groepsaankopen ondersteunen en wijkrenovaties[83] coördineren. Alle energiehuizen hanteren dezelfde criteria voor de afbakening van de doelgroep van deze leningen en gebruiken dezelfde lijst met investeringen waarvoor de lening kan worden aangegaan.

De oorspronkelijke doelgroep voor de renteloze lening bestond uit:

- personen die recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming van het ziekenfonds;
- gezinnen met een jaarlijks bruto belastbaar inkomen van het huishouden lager of gelijk aan 17.303,80 euro verhoogd met 3.203,40 euro per persoon ten laste (bedragen 2015);
- personen die het OCMW begeleidt omdat ze de facturen voor gas en elektriciteit niet kunnen betalen.

In 2017 breidde de Vlaamse Regering die uit met de beschermde afnemers, met eigenaars die via sociale verhuurkantoren verhuren aan de doelgroep en met een categorie onder een ruimere inkomensgrens. De volledige omschrijving van de actuele doelgroep is vermeld in de doelgroepomschrijving van de energiescan (4e streepje).

De intrest op een energielening bedraagt 0% voor de doelgroep, met een maximaal te belenen bedrag van 15.000 euro[84] en terug te betalen binnen de tien jaar. Een energiehuis kan in

---

81 Zie sociale statistieken VREG.

82 In het kader van de zesde staatshervorming is Vlaanderen daarvoor pas sinds 2015 bevoegd. Voordien werden deze leningen toegekend door het intussen vereffende Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost (FRGE).

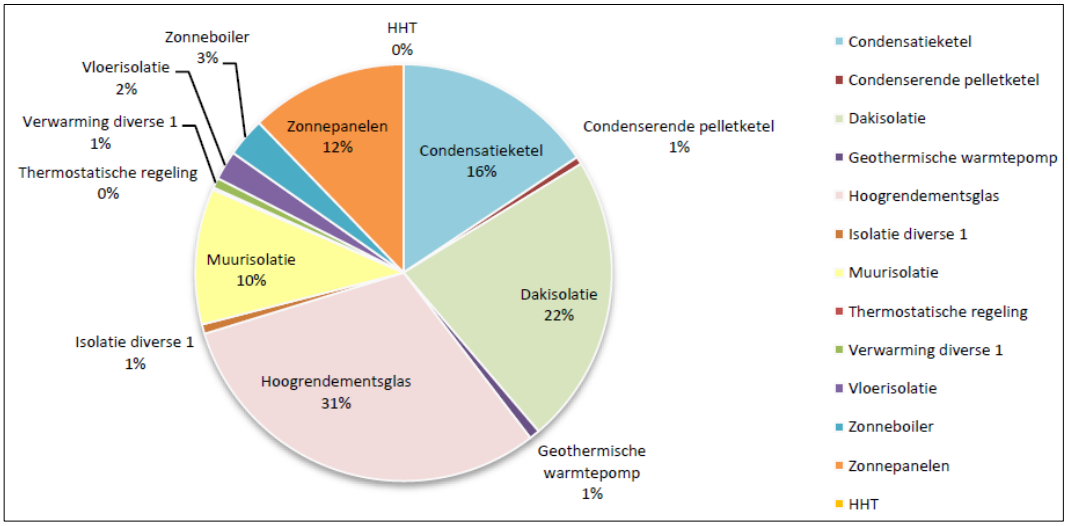
83 Actie 33 van het energiearmoedeprogramma: *Wijkrenovatie: In het bijzonder wordt gefocust op de ondersteuning van projecten voor wijkrenovaties voor kwetsbare gezinnen met extra begeleiding en ontzorging door dienstverleners die bij voorkeur actief zijn binnen de sociale economie.*

84 Verhoogd bij besluit van de Vlaamse Regering van 19 mei 2017 tot wijziging van het energiebesluit van 19 november 2010 wat betreft de energiehuizen en de energieleningen. Voorheen bedroeg dit 10.000 euro.

principe aan iedereen een energielening aanbieden, zij het dan evenwel met 2% intrest. De energielening overstijgt dus de prioritaire doelgroep van energiearmen. Deze mogelijkheid wordt afgeschaft op 1 januari 2019.

De onderstaande grafiek overziet de soorten investeringen die sinds 1 januari 2015 met energieleningen hebben plaatsgevonden. Het meeste werd geïnvesteerd in hoogrendementsglas (31%), dakisolatie (22%) en condensatieketels (16%).

Grafiek 1 – Investeringen met energieleningen (vanaf 2015)



Bron: VEA, Besluit van de VR betreffende de Energiehuizen en energieleningen. Analyse van de impact op de Energiehuizen, VR 2017 1205 DOC.0474/4 (HHT = huishoudtoestellen)

Voor de energieleningen was onder meer[85] in een budget voorzien van 30 miljoen euro in 2015, en 55 miljoen euro in 2016 en 2017. Een verdere verhoging van het budget is volgens het VEA de komende jaren niet nodig, vermits de financiering voortaan geschiedt met de terugbetaling van de lopende leningen.

Doelgroepbereik en communicatie

Voor de verstrekking van de energieleningen legden de samenwerkingsovereenkomsten tussen het Vlaams Gewest en de energiehuizen aanvankelijk een welbepaald percentage te realiseren dossiers op, rekening houdend met het percentage *doelgroepbewoners* op hun grondgebied. Aangezien dit echter niet afdwingbaar was en het niet eenvoudig was correcte cijfers over de doelgroeppopulatie te bekomen, wordt nu alleen afgesproken dat *een aanzienlijk aandeel* van doelgroepdossiers gerealiseerd moet worden.

Sinds 2014 schommelt het aandeel van leningen aan de doelgroep tussen 17% en 20%.

[85] Zie 1.1 voor meer details.

Tabel 10 – Aantal leningen en doelgroepaandeel

	2014	2015	2016	2017
niet-doelgroep	1946	3712	2504	2916
doelgroep	478	758	555	713
totaal	2424	4470	3059	3629
aandeel	19,7%	16,9%	18,1%	19,6%

Bron: VEA

3.6.2 Evaluatie

Bij de uitbreiding van de doelgroep in 2017 werd het VEA gevraagd om met de hulp van de belangrijkste stakeholders een impactanalyse uit te voeren[86]. In de conceptnota Energiearmoede werd inzake het aantal bijkomende begunstigden voor de leningen ingevolge deze uitbreiding uitgegaan van 200.000 Vlaamse beschermde afnemers en 600.000 Vlaamse gezinnen behorende tot de prioritaire doelgroep van de energielening. Rekening houdend met een grote overlap, werd de brede doelgroep van kwetsbare afnemers vervolgens geraamd op 650.000 huishoudens. Het VEA stelde bijgevolg dat de doelgroepuitbreiding een stijging van 8,3% huishoudens (650.000 versus 600.000) betreft, of een toename van het aandeel mogelijke begunstigden van de 0%-lening met 2%-punten. Tegelijk helpt een sterkere focus op de prioritaire doelgroepen om mattheuseffecten[87] te vermijden of te milderen.

Een minpunt is dat de communicatie van de maatregel zich hoofdzakelijk richt op eigenaars, terwijl de prioritaire doelgroep grotendeels uit huurders bestaat.

3.7 Conclusies

De verschillende maatregelen zijn deels preventief (energiescan, budgetmeter), deels curatief van aard, met daarbij zowel financiële ondersteuning (premies, leningen, kortingsbonnen) als tegemoetkomingen op het vlak van energielevering (minimale levering aardgas).

De *energiescan*, de gratis doorlichting van het energieverbruik in de woning van gezinnen met een verhoogd risico op energiearmoede, is de beleidsmaatregel met het grootste doelgroepbereik, maar toch is er nog potentieel, bijvoorbeeld bij de categorie van personen met een verhoogde tegemoetkoming van het ziekenfonds. De energiescan zet vooral aan tot kleine, direct zichtbare energiebesparende ingrepen. De uitsluiting van de sociale huisvestingsmaatschappijen van de opvolgscans en de geringe financiële draagkracht van kwetsbare eigenaars beperken echter de doorstroming naar meer ingrijpende werken.

De *premies voor sociale dakisolatie, hoogrendementsglas en spouwmuurisolatie* zijn goede instrumenten voor de aanpak van energiearmoede bij kwetsbare huurders. Een kritische succesfactor is echter dat het initiatief niet of zeer moeilijk van de betrokken huurders kan komen. Om de verhuurders (die de werken moeten laten uitvoeren) goed op de hoogte te kun-

[86] Impactanalyse: VR 2017 1205 DOC. 0474/4.

[87] Het geobserveerde fenomeen dat de middenklasse in een welvaartsstaat meer vruchten plukt van sociale voordelen dan de sociaal zwakkeren en armen, voor wie ze van levensbelang zijn. Premies voor hernieuwbare energie hebben bijvoorbeeld voor mensen in energiearmoede minder effect, want die komen vooral ten goede aan hogere inkomensklassen.

nen stellen van deze steunmaatregel moeten de communicatie-initiatieven dan ook blijvend inzetten op deze doelgroep.

Mensen in armoede maken een beperkt gebruik van de (verhoogde) individuele *premies voor energiebesparende investeringen (isolatie van dak, zolder, vloer, kelder, buitenmuur, beglazing, zonneboiler enzovoort)*, waardoor de bijdrage van deze maatregelen tot de verbetering van hun woningkwaliteit vrij beperkt blijft. De premies zijn immers voor deze categorie van gezinnen niet substantieel genoeg om tot vrij zware energetische ingrepen over te gaan.

De *kortingsbon* waarmee beschermde afnemers een energiezuinige wasmachine of koelkast kunnen aankopen is een zeer effectief beleidsinstrument, vermits het een onmiddellijke financiële tegemoetkoming inhoudt.

De *budgetmeter* is voor mensen in energiearmoede een hulpmiddel bij het beheer van hun energiebudget. Een tekort aan financiële middelen kan echter leiden tot een zogenaamde zelfafsluiting. De communicatie over en ondersteuning van het gebruik van de digitale meter zal goed moeten worden afgestemd op deze categorie gezinnen, die meestal weinig kennis en ervaring heeft in digitale technologie.

Het aantal aanvragers van een *minimale levering aardgas*, een financiële tegemoetkoming voor gezinnen met een aardgasbudgetmeter die tijdens de wintermaanden dreigen zonder aardgas te vallen, is dankzij de ontplooiing van diverse communicatie-initiatieven sterk toegenomen. De Vlaamse Regering heeft de OCMW's op dit vlak de beslissingsautonomie gegeven. Daardoor wordt de maatregel niet eenvormig toegepast.

De *energielening* biedt toegang tot financiële middelen om energiebesparende investeringen uit te voeren. De uitbreiding van de doelgroep en de aanpassing van het te ontlenen bedrag en de looptijd van de lening waren positieve ingrepen, die de doelmatigheid van dit beleidsinstrument kunnen verhogen.

HOOFDSTUK 4

Algemene conclusies

Beleidskader: doelstellingen en monitoring

Energiearmoede laat zich moeilijk eenduidig in kaart brengen. Zij heeft verscheidene oorzaken en toont raakvlakken met verschillende beleidsdomeinen: armoede en schuldenproblematiek, energie, woonbeleid, ... Uit onderzoek blijkt dat de laatste jaren ongeveer 14% van de gezinnen in Vlaanderen kampt met een of andere vorm van (objectiveerbare) energiearmoede. Private en sociale huurders vormen daarbij een belangrijke groep. De doelgroep energiearmen valt niet volledig samen met mensen in armoede. De Vlaamse overheid pakt energiearmoede aan met een aantal specifieke doelstellingen en maatregelen.

De doelstellingen van het Vlaams energiearmoedebeleid zijn verspreid over diverse beleidsteksten, die tot stand kwamen met een ruime betrokkenheid van verschillende stakeholders. Dat zorgde ervoor dat zij relevant en goed onderbouwd zijn. De doelstellingen zijn echter nogal vrijblijvend geformuleerd en ze hebben slechts een zeer algemeen ankerpunt in de begroting, zonder verdere opdeling naar programma's tegen energiearmoede. Hoewel de doelstellingen een aantal identieke aandachtspunten bevatten, ontbreekt een prioritering en een operationalisering die toelaat op overkoepelende wijze de uitvoering van de maatregelen op te volgen en bij te sturen. Een aantal maatregelen maakt deel uit van het energiearmoedeprogramma (2016), dat de afzonderlijke maatregelen opvolgt in voortgangsrapporteringen. Daarbuiten zijn er ook armoedetoetsen. De doelstellingen die het programma formuleerde, zijn echter beperkt toetsbaar. Samen met een gebrekkige uitwisseling van gegevens tussen de betrokken actoren bemoeilijkt dit het meten van de effectiviteit van de maatregelen. Ook ontbreekt een overkoepelende monitoring van het sociale energiearmoedebeleid.

Doelgroep en bereik

Het Rekenhof heeft voor een aantal maatregelen in de strijd tegen energiearmoede het bereik van de doelgroep geëvalueerd. Hoewel de indicatoren die de distributienetbeheerders hanteren (opgezegde klanten, budgetmeters en afsluitingen), aangeven dat de energiearmoede daalt, toont de opvolgingsrapportage van het VEA aan dat kwetsbare gezinnen slechts beperkt bereikt worden en dat een groter bereik mogelijk is. De gehanteerde doelgroepafbakening is enerzijds te complex en anderzijds te eng: er worden verschillende categorieën in het leven geroepen (bijvoorbeeld prioritaire doelgroep, beschermde afnemers, kwetsbare gezinnen), die echter niet alle gezinnen in energiearmoede omvatten. Zo worden de sociale huisvestingsmaatschappijen uitgesloten van de opvolgscans, waardoor er geen doorstroming volgt naar energiebesparende maatregelen. De minimale levering van aardgas wordt door de autonomie van de OCMW's niet voor iedereen gelijk toegepast.

Een bijkomende problematiek vormt de *split incentive* tussen huurders en eigenaars: de eigenaar-verhuurder (pre)financiert energiebesparende investeringen, terwijl de huurder het meeste baat heeft bij deze investeringen. Zeker bij de premies voor energiebesparende investeringen, die niet substantieel genoeg zijn ten opzichte van de grote investeringskosten, leidt dat tot een onderbenutting van de maatregel. Voor wie niet kan investeren, is de gratis energiescan het meest toegankelijke instrument, dat dan ook het grootste bereik heeft.

Communicatie

Een bezorgdheid blijft de communicatie ten behoeve van de kwetsbare doelgroepen. Ondanks uitgebreide communicatie-initiatieven over de diverse maatregelen tegen energiearmoede is de boodschap vaak te complex, waardoor ze verkeerd of niet begrepen wordt, en bereikt ze dikwijls onvoldoende de juiste doelgroep.

HOOFDSTUK 5

Aanbevelingen

Doelstellingen en opvolging

- De diverse beleidsdoelstellingen voor de aanpak van energiearmoede worden het beste gestructureerd en gekwantificeerd in een opvolgingsschema met streefcijfers, een tijdspad voor de realisatie en een inschatting van de budgettaire kosten.
- De periodieke monitoring die het VEA uitvoert dient te steunen op duidelijke referentiecijfers (bijvoorbeeld nulmetingen) en indicatoren, en moet een overkoepelend beeld geven van alle maatregelen die het energiearmoedebeleid schragen, alsook van hun impact op de evolutie van de energiearmoede. De armoedetoetsen bij nieuwe of gewijzigde regelgeving dienen in een vroeger stadium in het besluitvormingsproces en op een meer grondige manier te worden uitgevoerd.

Maatregelen tegen energiearmoede

- Om de effectiviteit van de maatregelen tegen energiearmoede te verhogen, moet worden nagegaan of zij voldoende zijn afgestemd op de concrete doelgroep en voldoende gekend zijn. Daarbij moeten de doelgroepen ook zoveel mogelijk worden geharmoniseerd, zodat een gecombineerde inzet van maatregelen mogelijk wordt.
- Om een bijkomend energiebesparingspotentieel in de woningen van kwetsbare gezinnen (10-15% van het woningenbestand) te realiseren, is het aangewezen de doelgroep uit te breiden, eventueel door de gehanteerde inkomensgrenzen te herzien.
- Efficiëntiewinst kan verder worden gehaald uit een verhoogde betrokkenheid van en samenwerking met lokale actoren (energiehuizen, energiesnoeiers, OCMW's, verenigingen, ...).
- De energiescans moeten nog meer gericht zijn op de doorstroming naar energiebesparende investeringen.
- Om energiebesparende investeringen te stimuleren, dienen de nadelen van de *split incentive* tussen huurder en verhuurder te worden weggewerkt.
- Voor budgetmeterklanten is preventie van schuldopbouw cruciaal. Het is aangewezen de *goede praktijk betaalplannen* die de VREG opstelde, te veralgemenen.

Communicatie

- Om het draagvlak voor de maatregelen te vergroten, dient de communicatie uit te gaan van een doelgroepgerichte inhoud (met eenvoudig taalgebruik en bijvoorbeeld pictogrammen), gecombineerd met laagdrempelige lokale kanalen voor verspreiding (bijvoorbeeld belangenverenigingen die vertrouwd zijn met (energie)armoede).

HOOFDSTUK 6

Reactie van de minister

De minister van Energie heeft op 27 juli 2018 een antwoord bezorgd (zie bijlage 5).

Op de conclusies over de open financiering en het algemeen ankerpunt in de begroting antwoordde de minister dat een dergelijke open financiering quasi onvermijdbaar is, doordat het om kleinere subsidies aan de burger gaat waarbij de procedure zo kort en eenvoudig mogelijk moet worden gehouden. De minister wees er ook op dat de energiebegroting zich moet inschrijven in de overkoepelende aanpak van de prestatiebegroting, waarbij maximaal rekening moet worden gehouden met de verschillende dimensies van waaruit een begroting kan worden bekeken, waaronder energiearmoede. Aangezien een deel van het surplus van de kosten van de openbaredienstverplichtingen via de distributienettarieven wordt verrekend, kan daarenboven een actiepunt niet één-op-één uit de energiebegroting worden afgeleid.

Verder vermeldde de minister dat het energiearmoedeprogramma een harmonisering van de doelgroepen heeft vooropgesteld en dat hij daarvoor de studie van Wonen Vlaanderen afwacht. De eerste gesprekken daarover zijn lopende en een eerste stap is gezet door de doelgroep van de renteloze energielening te aligneren met de doelgroep van de verbeteringspremie.

De minister bevestigde dat de werking van de OCMW's voor de minimale levering van aardgas niet uniform is, maar dat dit tot de bevoegdheden van de Vlaamse minister voor Welzijn behoort.

Vervolgens gaf de minister mee dat het VEA op zijn vraag eind april startte met een grootschalige evaluatie van het energiearmoedeprogramma, die in september van dit jaar afgerond zal worden. De audit van het Rekenhof zal daaraan worden toegevoegd.

Tot slot wees de minister erop dat al verscheidene gerichte communicatieacties zijn volbracht. De hervorming van het takenpakket van de energiehuizen als uniek loket, zal hier ook zeker toe bijdragen. Bovendien gaan zij nauwe, lokale partnerschappen aan en start nog dit jaar een pilootproject met Wonen Vlaanderen.

Bijlagen

Bijlage 1

Beschermde afnemers

Beschermde afnemers zijn mensen die recht hebben op de sociale maximumprijzen. De officiële definitie is opgenomen in artikel 1.1.1 van het energiebesluit. Beschermde afnemers zijn:

Afnemers die kunnen bewijzen dat zijzelf of minstens één andere persoon die onder hetzelfde dak leeft, behoort tot een van de volgende categorieën	Te gebruiken bewijsstuk
Iedereen die van de sociale maximumprijs voor elektriciteit en aardgas kan genieten. *Dus: iedereen die geniet van een beslissing tot toekenning van:*	
1. een leefloon, toegekend door het OCMW van zijn gemeente overeenkomstig de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie	attest plaatselijk OCMW (met vermelding dat het gaat om een tegemoetkoming volgens de wet van 26 mei 2002)
2. het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, overeenkomstig de wet van 1 april 1969 tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden en de inkomensgarantie voor ouderen overeenkomstig de wet van 22 maart 2001	attest van de Rijksdienst voor Pensioenen, Jaarlijks automatisch doorgestuurd in de loop van maart samen met fiscale fiche
3. een tegemoetkoming aan gehandicapten ingevolge een blijvende arbeidsongeschiktheid van ten minste 65% overeenkomstig de wet van 27 juni 1969 betreffende de tegemoetkoming aan gehandicapten	attest van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid – directie-generaal Personen met een Handicap, jaarlijks automatisch toegestuurd in maart, OF attest van de Rijksdienst voor Pensioenen, jaarlijks automatisch doorgestuurd in de loop van maart samen met fiscale fiche
4. een inkomensvervangende tegemoetkoming aan gehandicapten overeenkomstig de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkoming aan gehandicapten	attest van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid – directie-generaal Personen met een Handicap, jaarlijks automatisch toegestuurd in maart
5. een integratietegemoetkoming aan gehandicapten behorend tot categorieën II, III of IV, overeenkomstig de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkoming aan gehandicapten	attest van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid – directie-generaal Personen met een Handicap, jaarlijks automatisch toegestuurd in maart
6. een tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, overeenkomstig de artikelen 127 en volgende van de wet van 22 december 1989	attest van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid – centraal bureau, jaarlijks automatisch toegestuurd in maart
7. een tegemoetkoming voor hulp van derden, overeenkomstig de wet van 27 juni 1969	attest van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid – Centraal Bureau, jaarlijks automatisch toegestuurd in maart
8. een financiële steun verstrekt door een OCMW aan een persoon die is ingeschreven in het vreemdelingenregister met een machtiging tot verblijf voor onbeperkte tijd en die wegens zijn nationaliteit niet kan beschouwd worden als een gerechtigde op maatschappelijke integratie	bewijs van regelmatigheid van toestand (in toepassing van de wet van 15 december 1980) en van de sociale steun door het OCMW van de verblijfplaats
Bij gelijkstelling met de categorieën 2, 3, 4, 5, 6 en 7, zoals vermeld onder punt A, de personen die genieten van een tegemoetkoming toegekend door het OCMW in afwachting van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, een tegemoetkoming voor gehandicapten of een tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden.	attest van het OCMW
De sociale maximumprijs van aardgas is van toepassing op huurders die een woongelegenheid betrekken in appartementsgebouwen met verwarming op aardgas door middel van een collectieve installatie, wanneer de woningen in huur zijn gegeven voor sociale doeleinden door een sociale huisvestingsmaatschappij.	attest van sociale huisvestingsmaatschappij
een bijkomende kinderbijslag voor kinderen die getroffen zijn door een lichamelijke of geestelijke ongeschiktheid van minstens 66%	attest van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid

Bijlage 2

Maatregelen en bijhorende acties energiearmoedeplan

Maatregel	Actie	Energiearmoedeplan
Energiescan	14	Voor de kwetsbare doelgroep wordt bekeken of het inzetten van een eenmalige energiescan het aangewezen middel is indien leveringscontracten voor energie worden opgezegd wegens wanbetaling.
	22	In 2016 zal de energiescan geëvalueerd worden op basis van cijfers over de bereikte doelgroepen en over de mate waarin de energiescan finaal leidt tot de uitvoering van energiebesparende werken.
Premie sociale dakisolatie (voor private huurwoningen)	20	Het bedrag voor de huurprijs, vermeld in categorie 6 van de doelgroep van kwetsbare afnemers die voor een energiescan en sociale dakisolatieprojecten in aanmerking komen, wordt met als referentiebasis 2013 tot op heden geïndexeerd op basis van de gezondheidsindex en zal ook voortaan periodiek worden geïndexeerd.
	23	Sociale dakisolatie (en uit te werken projecten spouwmuur en hoogrendementsglas): een aparte forfaitaire vergoeding van 200 euro voorzien voor de kosten die verbonden zijn aan de opdrachten van de projectpromotor en 20 euro premie voor uitvoering van de werken (50% van de gemiddelde kost). Met een gemiddelde oppervlakte geplaatste dakisolatie van 78 m² blijft de totale kost gelijk. In ieder geval moet ook de inzet van de energielening maximaal worden gepromoot.
Sociaal programma voor hoogrendementsglas en spouwmuurisolatie	24	In navolging van de sociale dakisolatieprojecten, zullen voor de doelgroep van kwetsbare afnemers projecten met het oog op begeleiding en uitvoering van spouwmuurisolatie en hoogrendementsglas worden opgezet.
Premies voor energiebesparende investeringen en kortingbonnen voor energiezuinige huishoudtoestellen voor beschermde afnemers	32	Bevorderen totaalinvesteringen: behouden van de 50% verhoging voor beschermde afnemers op de premies per individuele maatregel.
Minimale levering aardgas	7	De toepassingsperiode voor de minimale levering aardgas loskoppelen van de periode voor verbod op afsluiting van energielevering en ze standaard vastleggen op 5 maanden met name van november tot en met maart.
	16	Ook wat betreft de minimale levering aardgas zullen de OCMW's en de doelgroep blijvend worden gesensibiliseerd om de maatregel waar nuttig toe te passen.
Budgetmeter (en stroom begrenzer)	9	Onderzoek door de distributienetbeheerders opstarten naar opties voor a) het aanbieden van verbruiksmonitoring aan klanten die na drop door de netbeheerder worden beleverd en b) het sneller en/of op vraag kunnen aanbieden van de voorafbetalingsfunctionaliteit zoals die nu exclusief gekoppeld is aan de budgetmeter, en c) het op verzoek van een klant plaatsen van een budgetmeter.
	10	Een garantie op de ononderbroken beschikbaarheid van de 10 ampère-functie opnemen in de regelgeving.
	11	Het zo snel mogelijk invoeren van een verbod op de plaatsing van autonome stroombegrenzer.
	12	Schuldafbouw via de budgetmeters: samen met de netbeheerders en armoedeorganisaties bestuderen of hier optimalisaties mogelijk zijn die de belangen van de netbeheerders verzoenen met die van de klant.
	13	De distributienetbeheerders periodiek aan het OCMW lijsten laten bezorgen van klanten wiens contract wegens wanbetaling werd opgezegd.

Maatregel	Actie	Energiearmoedeplan
Energielening	21	Aangezien een gecombineerde inzet van bestaande doelgroepgerichte instrumenten hun benutting en impact vergroot, wordt voorgesteld om in een eerste fase de doelgroep die in aanmerking komt voor de renteloze energielening te verruimen met beschermde afnemers. In een tweede fase wordt gekeken in hoeverre de kwetsbare doelgroepen beter bereikt kunnen worden. We wachten hiervoor de oefening af die binnen de Vlaamse overheid zal gemaakt worden voor het in kaart brengen en evalueren van begunstigden voor sociale correcties (cf. VAPA bijlage actiefiche 00_01_03).
	23	Sociale dakisolatie (en uit te werken projecten spouwmuur en hoogrendementsglas): in een aparte forfaitaire vergoeding van 200 euro voorzien voor de kosten die verbonden zijn aan de opdrachten van de projectpromotor, en 20 euro premie voor uitvoering van de werken (50% van de gemiddelde kosten). Met een gemiddelde oppervlakte geplaatste dakisolatie van 78 m² blijven de totale kosten gelijk. In ieder geval moet ook de inzet van de energielening maximaal worden gepromoot.
	24	In navolging van de sociale dakisolatieprojecten, zullen voor de doelgroep van kwetsbare afnemers projecten met het oog op begeleiding en uitvoering van spouwmuurisolatie en hoogrendementsglas worden opgezet.
	25	Energielening: zoals vermeld onder het item harmoniseren van de doelgroepen wordt voorgesteld de prioritaire doelgroep voor de energielening uit te breiden met de doelgroep van beschermde afnemers.
	26	Energielening: onderzoeken of deze uitbreidingen van leenbedragen en looptijden voor bepaalde doelgroepen opportuun is.
	27	Energielening: subrogatie van premies waarvoor ontleners in aanmerking komen maximaal toepassen, zodat het te prefinancieren bedrag krimpt. Bijvoorbeeld: iemand wil dakisolatie leggen en leent voor de kosten min de premie, het energiehuis regelt de premie met de netbeheerder.
	28	Energielening: de lopende experimenten in het kader van de energielening van nabij opvolgen en evalueren.
	29	Onderzoeken of leningen aan de vereniging van mede-eigenaars kunnen worden toegekend

Bijlage 3

Overzicht maatregelen en rechthebbenden

	Beschermde afnemers (recht op de sociale maximum-prijzen voor gas en elektriciteit);	LAC-dossiers	Actieve budget-meter elektriciteit	Actieve budgetme-ter aardgas	Prioritaire doelgroep energiele-ning	Huurders SVK, lokaal bestuur of OCMW	Huurovereen-komst met max. huurprijs (500-550 euro – geïndexeerd)	Verhuur-ders via SVK aan doelgroep
1. Energiescan	√	√	√	√	√	√	√	√
2. Premie sociale dakisolatie (private huurwoningen)	√	√	√	√	√	√	√	√
3. Sociaal programma hoogren-dementsglas en spouwmuur-isolatie	√	√	√	√	√	√	√	√
4. REG-premies (50% meer) en kortingbonnen voor beschermde afnemers	√							
5. Minimale levering aardgas				√				
6. Budgetmeter (en stroom-begrenzer)		√	√	√				
7. Energielening	√				√			√

Bijlage 4

Verloop van de aanvraag

Maatregel	Door wie?	Bij wie?	Termijn	Kostprijs	Uitvoerder
Energiescan	Bewoner persoonlijk	Lokaal bestuur of OCMW	Nvt	Gratis (kosten gedragen door de DNB in het kader van de REG-openbaredienstverplichtingen)	Bepaald door de gemeente (eigen personeel, personeel DNB, maar voornamelijk energiescanbedrijven uit sociale economie bijvoorbeeld Energiesnoeiers)
Premie sociale dakisolatie (private huurwoningen)	Eigenaar persoonlijk	Lokaal bestuur, energiesnoeiers, sociaal huis…	Vóór uitvoering werken	De dossierkost ligt tussen 150 en 250 euro en is afhankelijk van de grootte van het dak.	De netbeheerder verstrekt de premie en een projectpromotor (doorgaans sociale economie) begeleidt zowel verhuurder als huurder bij de voorbereiding en uitvoering van de werken.
Sociaal programma hoogrendementsglas en spouwmuurisolatie	Idem 2.	Idem 2.	Idem 2.	200 euro per dossier	Idem 2.
REG-premies (50% meer)	Bewoner persoonlijk	DNB (rechtstreeks of met hulp van maatschappelijk werker)	Na uitvoering werken, op basis van facturen	Gratis	Erkende aannemer (beperkt ook nog doe-het-zelf)
Kortingbonnen voor beschermde afnemers	Bewoner persoonlijk	Idem	Vóór aankoop wasmachine/koelkast	Gratis	Bon zelf voorleggen bij aankoop in deelnemende handelszaak
Minimale levering aardgas	Bewoner persoonlijk	OCMW	Bij onvoldoende financiële middelen om budgetmeter aardgas op te laden (jaarlijks van november tot en met maart)	Gratis	OCMW/DNB
Budgetmeter (en stroombegrenzer)	Autonome beslissing van DNB; bewoner kan zelf geen aanvraag doen	DNB	nvt	nvt	DNB
Energielening	Bewoner persoonlijk	Energiehuis	Vóór uitvoering van investering	Gratis	Energiehuis

Bijlage 5

Reactie van de minister

27 juli 2018

Betreft: Audit Energiearmoede. Resultaten en evaluatie van beleidsinstrumenten.

Geachte mevrouw François,
Geachte heer Van Ingelgem,

Met brief van 3 juli 2018 werd ons het ontwerp van verslag inzake de door het Rekenhof uitgevoerde audit inzake Energiearmoede, resultaten en evaluatie van beleidsinstrumenten bezorgd. U verzocht mij mijn reactie op de conclusies en aanbevelingen mee te delen.

Ik heb het rapport aandachtig gelezen. Vooreerst wil ik u dan ook bedanken om mij de mogelijkheid te geven om opmerkingen aan te leveren.

Aangaande de conclusies met betrekking tot de open financiering en het algemeen ankerpunt in de begroting, kan ik u volgende meegeven. De open financiering is quasi onvermijdbaar gelet op het feit dat het om (kleinere) subsidies aan de burger gaat waarbij de procedure zo kort, eenvoudig en vlot mogelijk moet worden gehouden. Gelet op deze bekommernissen is ook de dienstverlening en nabijheid van de distributienetbeheerders als subsidieverstrekkers van belang. Ter beperking van het surplus van de kosten die via de distributienettarieven dienen verrekend te worden, heb ik in 2018 voor 9,6 miljoen euro aan bijkomend eenmalig budget uitgetrokken.

Daarnaast moet de energiebegroting zich net zoals alle andere beleidsvelden inschrijven in de overkoepelende aanpak van de prestatiebegroting. Hierbij dient er maximaal rekening gehouden te worden met de verschillende dimensies van waaruit een begroting kan bekeken worden, waaronder energiearmoede. Vervolgens kan een actiepunt niet één op één uit de energiebegroting worden afgeleid omdat een deel van het surplus van de kosten van de REG-openbaredienstverplichtingen via de distributienettarieven verrekend wordt.

Een andere conclusie van de audit is dat de doelgroepen verschillen over de afzonderlijke maatregelen. In het Energiearmoedeprogramma wordt een harmonisering van de doelgroepen vooropgesteld. Hiervoor diende ik echter de studie van Wonen Vlaanderen af te wachten. Binnen deze studie wordt er gekeken naar een algemene harmonisering over de beleidsdomeinen heen, waarvan energie een belangrijk deel uitmaakt. De eerste gesprekken hieromtrent zijn lopende. Daarnaast heb ik al een eerste stap hiertoe gezet. Zo werd de doelgroep van de renteloze Energielening gealigneerd met de doelgroep van de Verbeteringspremie.

Uit het Sociaal Rapport 2017 van de VREG blijkt dat het aantal toekenningen van de minimale levering aardgas recordhoogtes bereikte in de winter 2016-2017. Dit mede dankzij mijn communicatiecampagne. In de audit wordt terecht opgemerkt dat de werking van de OCMW's hieromtrent niet uniform is. Als Vlaams minister voor energie ben ik echter niet bevoegd deze aan te passen. Dit behoort tot de bevoegdheden van de Vlaamse minister voor Welzijn.

Op mijn vraag startte het Vlaams Energieagentschap eind april ook met een grootschalige evaluatie van het Energiearmoedeprogramma. De online bevraging liep eind mei af, waarna op 1 juni een stakeholdersoverleg volgde. De aanbevelingen werden gebundeld en opnieuw voorgelegd aan de stakeholders, zodat het VEA in september van dit jaar mij de conclusies kan bezorgen. De huidige audit zal hier aan worden toegevoegd.

Tot slot werden er al verschillende gerichte communicatieacties volbracht. De hervorming van het takenpakket van de energiehuizen als uniek loket, zal hier ook zeker toe bijdragen. Bovendien gaan zij nauwe, lokale partnerschappen aan en start nog dit jaar een pilootproject met Wonen Vlaanderen. We zullen hierbij het Woonloket en het Energiehuis integreren tot één locatie waar burgers terecht kunnen met alle vragen betreffende wonen en energie.

Met de meeste Hoogachting,

Bart Tommelein

Viceminister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie

I.o. Sven Gatz

Vlaams minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be