



Stichting 75inQ  
ImpactCity - Apollo 14  
Saturnusstraat 14  
2516 AH, Den Haag  
The Netherlands  
KVK 81883722  
BTW NL862257025B01  
NL70ABNA 0101 650 353  
[info@75inQ.com](mailto:info@75inQ.com)  
[www.75inQ.com](http://www.75inQ.com)

# Mindsets van gemeentelijke ambtenaren over de aanpak van energiearmoede

---

## *Samenvatting & aanbevelingen*

<b>Referentie</b>	Samenvatting stageopdracht 2021-2023
<b>Datum</b>	20-01-2023
<b>Auteurs</b>	Hanna Kreuger
<b>Begeleiding</b>	Mariëlle Feenstra, PhD Tineke van der Schoor, PhD, Hanzehogeschool

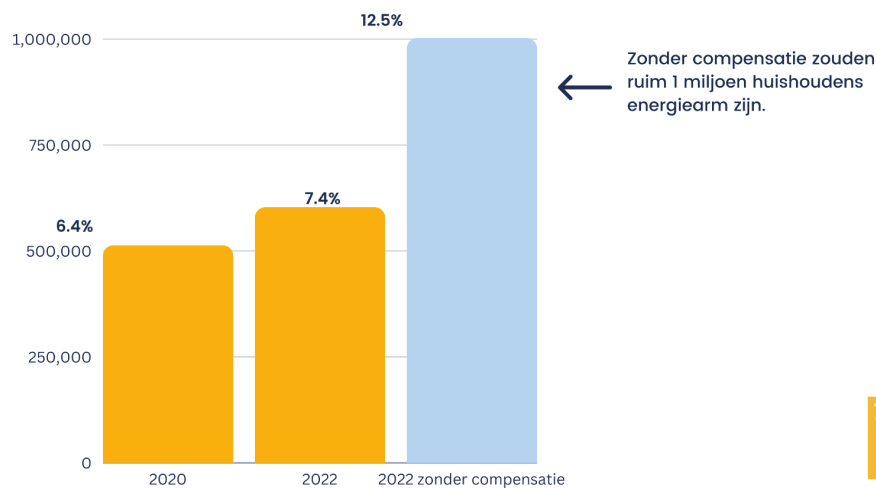


## Context

Najaar 2022, telde Nederland ongeveer 550.000 energiearme huishoudens volgens de TNO onderzoekers (1). Van dit aantal is naar schatting 140.000 onzichtbaar: huishoudens die nog wel hun energierekening betalen, maar hun energieconsumptiegedrag zo hebben moeten aanpassen dat hun leef comfort erdoor wordt aangetast. Energiearmoede is een buzzwoord dat door de coronacrisis (2) en de oorlog in Oekraïne ontzettend veel aandacht heeft gekregen in Nederland van de politiek en de samenleving (3). Enerzijds zaten mensen meer thuis door de pandemie waardoor het energiegebruik van huishoudens steeg. Anderzijds stegen de energieprijzen vanwege de druk op de Russische gaslevering. Echter, vóór deze gebeurtenissen was energiearmoede al een groeiend probleem voor veel huishoudens in Nederland.

De korting op energierekeningen in november en december 2023, de energietoeslag en het prijsplafond hebben ervoor gezorgd dat het aantal energiearme huishoudens niet verdubbeld is. Deze drie nationale noodoplossingen, aangewakkerd door de groeiende politieke aandacht voor energiearmoede, hebben brandjes geblust (4), maar Nederland telt volgens TNO (Figuur 1) nog steeds 602.000 energiearme huishoudens (5). Deze huishoudens worden zeker geholpen door bovengenoemd beleid, maar hebben extra hulp nodig om toekomstbestendig én structureel uit energiearmoede te kunnen stappen.

### Aantal en percentage energiearme huishoudens in Nederland



Figuur 1. Kreuger, H. (2023) Gebaseerd op Volkskrant (Van de Weijer, 2023) grafiek met TNO data.





## Connectie met de energietransitie

Energiearmoede is niet een op zichzelf staande uitdaging; Nederland staat voor een nog grotere opdracht, namelijk de energietransitie. Mensen die moeite hebben om de energierekening te betalen, kunnen minder participeren in de energietransitie. Er ontstaat een duurzaamheidskloof waarbij degenen die kunnen investeren in de energietransitie profiteren van lagere energiekosten, terwijl zij die dat niet kunnen geconfronteerd worden met hoge energielasten en amper mogelijkheden om hun energieconsumptiegedrag aan te passen. De financiële en sociale achterstand die deze groep in de samenleving heeft zal worden vergroot naarmate de transitie vordert.

## Gender

Een manier om deze sociaal-maatschappelijke complexiteit te analyseren is met een gender-bril. Dat wil zeggen, als je dieper kijkt naar de eigenschappen van energiearme huishoudens in Nederland, dan zie je bijvoorbeeld dat 1 op de 5 huishoudens éénuoudergezinnen zijn (6). Deze zijn overwegend gezinnen met een alleenstaande moeder met een zorgtaak voor afhankelijke familieleden (7). Op financieel vlak worden vrouwen eerder geraakt door (energie)armoede vanwege de aanhoudende loonkloof tussen mannen en vrouwen (8). Verder zijn er ook fysiologische aspecten. Vrouwen hebben, bijvoorbeeld, sneller last van kou of hitte door een andere lichaamstemperatuurregulatie dan mannen (9). Daarnaast worden veel vrouwen ouder dan mannen, waardoor veel weduwen alleen achterblijven met de rekeningen en een lager inkomen dan hun mannen(10). Dat wil niet zeggen dat energiearmoede exclusief een vrouwenprobleem is, deze manier van complexiteit bestuderen kan ook vanuit andere perspectieven zoals bijvoorbeeld etnische achtergrond. Het toont wél aan dat energiearmoede als sociaal-economisch probleem structurele ongelijkheid in de samenleving versterkt en vergroot. De drie nationale noodoplossingen reflecteren dit echter niet: de energierekening korting was voor iedereen, de energietoeslag wordt berekend op basis van inkomen en het prijsplafond op (groot)verbruik van huishoudens.



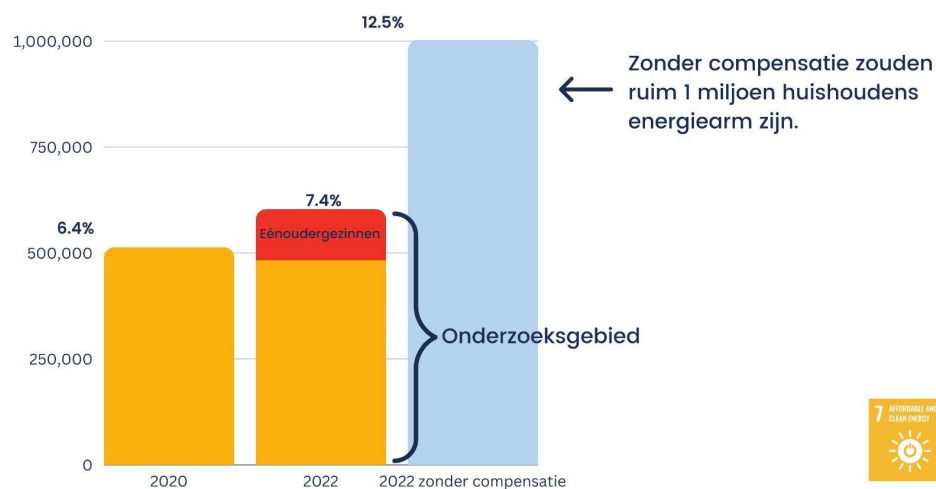
## Beleidsdecentralisatie en multilevel governance

Nederland kent een hoge mate van beleidsdecentralisatie en 'multilevel governance': de verdeling van beleidsimplementatie van nationale overheden naar gemeenten. Met specifieke uitkeringen (SPUK) zijn de Nederlandse gemeenten nu aan zet voor de verdere aanpak van energiearmoede (11). Deze SPUK gelden bieden beleidsvrijheid aan gemeenten en daardoor de mogelijkheid om lokale, op maat gemaakte oplossingen uit te werken die energiekeermeede aanpakken bij de oorzaak en het mogelijk maken voor grotere groepen huishoudens om mee te doen aan de energietransitie. Het risico van de SPUK gelden is ruimtelijke onrechtvaardigheden vanwege de vrijheid van gemeenten om eigen interventies te ontwikkelen: per gemeente kunnen huishoudens andere ondersteuning krijgen. Huishoudens in de ene gemeente krijgen bijvoorbeeld een verhoogde energietoeslag en huishoudens in de buurgemeente alleen led-lampjes of tochtstrippen.

### Onderzoek

De resterende 602.000 huishoudens die in energiekeermeede leven, kennen dus een veel complexere identiteit dan het beleid momenteel reflecteert (Figuur 2). Met literatuuronderzoek zet mijn onderzoek de sociaal-maatschappelijke complexiteit verder uiteen, zoals het feit dat een vijfde van de energiekeermeede huishoudens éénooudergezinnen zijn met voornamelijk vrouwen aan het hoofd. Het vat bovendien samen welke lokale beleidsinitiatieven er al zijn om energiekeermeede aan te pakken.

## Aantal en percentage energiekeermeede huishoudens in Nederland



Figuur 2. "Onderzoeksgebied" Kreuger, H. (2023) Gebaseerd op Volkskrant (Van de Weijer, 2023) grafiek met TNO data.





Met de beleidsvrijheid die de SPUK gelden gemeenten bieden in ons achterhoofd is het vervolgens belangrijk om de gemeentelijke beleidsmedewerkers te bevragen: hoe zien zij energiearmoede eigenlijk en welke beleidskeuzes maken zij? Dit heeft namelijk invloed op de aard van de gemeentelijke interventies om energiearmoede te bestrijden.

*De hoofdonderzoeksvraag is daarom: Wat zijn de meest voorkomende mindsets van Nederlandse gemeentelijke beleidsmedewerkers over de aanpak van energiearmoede om een gender-rechtvaardige energietransitie te implementeren?*

## Mindsets

Om de hoofdonderzoeksvraag te beantwoorden, gebruikte ik de Q methode in combinatie met interviews van respondenten. Respondenten clusteren sets van stellingen rond een onderwerp. De Q methode kan subjectiviteit en daardoor groepen gelijkgestemden ontdekken in een dataset. Wat de methode uniek maakt is dat stellingen niet per stuk op bijvoorbeeld een Likert schaal worden beoordeeld, maar samen op één tabel terecht komen. Uit de enquête waarin beleidsmedewerkers stellingen over de aanpak van energiearmoede op gemeentelijk niveau hebben gesorteerd en (na afloop) interviews hebben gegeven zijn twee type mindsets geïdentificeerd bij gemeentelijke beleidsmedewerkers verantwoordelijk voor energiearmoede beleid: de **institutie-focussers** en de **verkenners**:

- De **institutie-focussers** hebben de neiging om het eens te zijn met stellingen die minder verantwoordelijkheid voor gemeenten schetsen. De verantwoordelijkheid voor de aanpak van energiearmoede ligt bijvoorbeeld meer bij woningcorporaties en de nationale overheid. Tegelijkertijd leggen de **institutie-focussers** de nadruk op het overkoepelende doel: de energietransitie.
- De **verkenners** zetten stellingen over het verder definiëren en onderzoeken van energiearmoede hoger op hun prioriteitenlijst. Verkenners benadrukken het belang van een lokaal perspectief op energiearmoede en zijn het duidelijk oneens met alléén een financiële aanpak.

Beide mindsets zijn positief over energiearmoedebestrijding initiatieven zoals de energiecoaches en energiefixers. Ook zijn ze het eens dat beleidsmedewerkers niet per definitie een directe afspiegeling van de diversiteit (bijvoorbeeld in gender, etniciteit, etc) van bewoners in hun gemeente hoeven te zijn.



## Verdere bevindingen

- ✓ Naast de twee mindsets identificeert het onderzoek nog de volgende bevindingen:
- ✓ Beide mindsets staan achter de inzet van energiecoaches en energiefixers. Dit zijn mensen (onbetaald en betaald, respectievelijk) die bewoners kunnen uitleggen hoe je zuinig met je energie omgaat (coach) en energiebesparende oplossingen kunnen installeren (fixers).
- ✓ Beide mindsets letten op koppelkansen . Bij projecten wordt kritisch gekeken naar de verschillende doelen die behaald moeten worden en of er een overlap zit in onderwerpen en aanpakken.
- ✓ Er is een bewustzijn van decentralisatie & multilevel governance. Dat wil zeggen, de groeiende verantwoordelijkheid van de gemeenten en de versnippering van beleid wordt opgemerkt door beleidsmedewerkers. Dit werd voornamelijk genoemd in de interviews en werd zowel positief als negatief ontvangen door de geïnterviewden.
- ✓ Stellingen die expliciet gender en/of etnische achtergrond noemen worden ontvangen met verwarring. In voornamelijk de interviews reageerden beleidsmedewerkers met verwarring op de stelling waar gender en/of etnische achtergrond werd genoemd. Het was niet altijd helder wat dit met energiearmoede te maken heeft. In de resultaten kwamen de stellingen bij beide groepen onderaan de prioriteitenlijst (bij de institutie-focussers lager dan de verkenners).



## Aanbevelingen

---

1. Gemeenten moeten de kennis en capaciteit krijgen om de complexiteit van energiearmoede uit te kunnen zoeken. Dat kan door middel van toegang tot data, workshops, etc. (de tweede aanbeveling borduurt hierop voort)
2. Communicatie en kennisdeling (gefaciliteerd door het rijk of op een andere manier) kan helpen bij het versnellen van de energiearmoede aanpak en voorkomen dat iedere gemeente het wiel zelf moet uitvinden. Eén oplossing voor heel Nederland is ook niet mogelijk, maar gelijksoortige gemeenten (niet per regio, maar bijvoorbeeld op basis van aantal inwoners of soorten woningen) kunnen samenwerken om tijd te besparen.
3. De SPUK gelden kunnen aangescherpt worden met vereisten en meer sturing door het rijk, zodat het voor gemeenten makkelijker is om een roadmap te maken en ruimtelijke onrechtvaardigheden door verschillen tussen gemeenten te verminderen.
4. De aanpak van energiearmoede wordt bij verschillende gemeenten onder verschillende afdelingen geschaard. Een break the silos aanpak (het probleem niet onder sociaal domein, duurzaamheid, e.d., maar gemeentebreed aanpakken) kan hierbij tot betere resultaten leiden.

Op korte termijn laat het onderzoek zien waar de bottlenecks zitten in de aanpak van energiearmoede; het huidige nationale beleid is ontoereikend voor meer dan een half miljoen huishoudens en de complexe aard van deze huishoudens kan nog onvoldoende worden ingezien door beleidsmedewerkers. Dat wil niet zeggen dat ze de complexiteit niet erkennen. De verkenner (meer dan de institutie-focussers) zien wel degelijk complexiteit, dan wel niet expliciet geschaard op gender. Toch is een combinatie van de tijdsdruk en urgentie van dit probleem met een tekort aan capaciteit de reden dat dit niet rustig en structureel uitgewerkt en geïmplementeerd kan worden.

Op langere termijn tonen de mindsets subjectiviteit bij gemeentelijke ambtenaren en in de beleidscyclus. Dat is geen nieuws, maar het is wel ontzettend interessant dat deze mindsets niet regio-afhankelijk of zelfs organisatie-afhankelijk lijken te zijn. Door heel Nederland en binnen organisaties keken beleidsmedewerkers anders tegen de aanpak van energiearmoede aan.

Tot slot, los van de huidige context van het onderzoek, biedt de Q methode een heldere manier om meningen onder allerlei groepen (bijvoorbeeld ook in de landelijke politiek, bij energieleveranciers of bij alle Nederlanders) over diverse onderwerpen in kaart te brengen. De combinatie met interviews bleek daarin cruciaal om de mindsets te nuanceren.



## Bronnen

---

- (1) Mulder, P. Dalla Longa, F. & Straver, K. (2021). De feiten over energiearmoede in Nederland inzicht op nationaal en lokaal niveau. TNO.
- (2) Hesselman, M., Varo, A., Guyet, R., & Thomson, H. (2021). Energy poverty in the covid-19 era: mapping global responses in light of momentum for the right to energy. *Energy Research & Social Science*, 81.
- (3) Goldthau, A., & Boersma, T. (2014). The 2014 Ukraine–Russia crisis: Implications for energy markets and scholarship. *Energy Research & Social Science*, 3, 13–15.
- (4) <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/ondanks-steun-is-het-aantal-energiearme-nederlanders-fors-toegenomen-isolatie-is-de-oplossing-be96f120/>
- (5) <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/ondanks-steun-is-het-aantal-energiearme-nederlanders-fors-toegenomen-isolatie-is-de-oplossing-be96f120/>
- (6) <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/01/07/onze-mensen-die-bezig-zijn-met-armoede-lopen-echt-op-hun-tandvlees-a4153572>
- (7) CBS  
<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/50/welvarende-paren-kwetsbare-eeuoudergezinnen> & CBS  
<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2007/17/eeuoudergezinnen-in-de-bijstand-eeu-vrouwenzaak>
- (8) EIGE  
<https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2020-report/grave-risk-poverty-harsh-reality-older-women-and-every-second-lone-mother>
- (9) Carlsson-Kanyama, A., & Lindén, A.-L. (2007). Energy efficiency in residences—challenges for women and men in the north. *Energy Policy*, 35(4), 2163–2172.  
Iyoho, A.E., Ng, L.J., & MacFadden, L. (2017). Modeling of gender differences in thermoregulation. *Military Medicine*, 182(3/4), 295–303.  
Sánchez-Guevara Sánchez, C., Sanz Fernández, A., & Núñez Peiró, M. (2020). Feminisation of energy poverty in the city of Madrid. *Energy & Buildings*, 223.
- (10) Feenstra, M. (2021) Gender Just Energy Policy: Engendering the energy transition in Europe, PhD thesis University of Twente, the Netherlands.
- (11) De Jonge, H. (25 Mei 2022) Beroep op CW Artikel 2.27 ten behoeve van de bestrijding van energiearmoede via gemeenten.” [brief] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.  
Kuijpers, C.B.F. (3 December 2021) “Middelen aanpak energiearmoede.” [brief] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.