

Verdelende rechtvaardigheidsprincipes in het klimaatbeleid

Inventarisatie van het gebruik bij beleidsopties voor
de voorjaarsnota 2025



TNO 2025 R10408 – September 2025

Verdelende rechtvaardigheidsprincipes in het klimaatbeleid

Inventarisatie van het gebruik bij beleidsopties
voor de voorjaarsnota 2025

Auteurs	Nina Tom, Thomas Schuurman Hess, Koen Straver, Batoul Mesdaghi, Ruben Peuchen, Elisabeth van de Grift (TNO) Petra van der Kooij (PBL) Kees van der Wel (Universiteit Utrecht)
Rubricering rapport	TNO Publiek
Titel	TNO Publiek
Rapporttekst	TNO Publiek
Aantal pagina's	29 (excl. voor- en achterblad)
Aantal bijlagen	1

Alle rechten voorbehouden

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

© 2025 TNO

Samenvatting

Vraagstelling

Op verzoek van het ministerie van KGG heeft TNO, met medewerking van het PBL en de Universiteit Utrecht, onderzocht hoe beleidsmaatregelen uit het Klimaatfonds, en normerende en beprijzende conceptmaatregelen uit de voorjaarsbesluitvorming 2025 relateren aan verdelende rechtvaardigheidsprincipes. In het Klimaatplan 2025 – 2035 staat namelijk dat klimaatbeleid doelmatig, doeltreffend en rechtvaardig moet zijn. Dat is gedefinieerd aan de hand van de volgende verdelingsprincipes:

1. Realisatie van klimaatdoelen (of: ‘grootste nut’)
2. Gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid
3. Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht
4. De vervuiler betaalt

De onderzoekers hebben voor individuele beleidsmaatregelen geanalyseerd welke verdelingsprincipes hieraan ten grondslag liggen. De volgende vraag stond centraal: *welke te overwegen maatregelen zijn in lijn met de verdelingsprincipes zoals geformuleerd in het Klimaatplan?* Daarnaast is ook gekeken naar de werkwijze die het ministerie van KGG momenteel hanteert voor het toetsen van klimaatbeleid aan rechtvaardigheidsprincipes. Hierover zijn aanbevelingen geformuleerd aan de hand van welke de werkwijze kan worden doorontwikkeld en verbeterd.

Methode

De onderzoekers hebben een steekproef van 34 fiches van beleidsmaatregelen uit het [Ontwerp-Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2026](#) en een selectie van vijf normerende en beprijzende conceptmaatregelen geanalyseerd. Er is gekeken of, en in hoeverre, deze maatregelen aansluiten bij de verdelingsprincipes ‘bijdrage en ondersteuning naar draagkracht’ en ‘de vervuiler betaalt’. Het beoordelen van ‘grootste nut’ (hier: grootste CO₂-reductie) viel buiten de scope van dit onderzoek¹.

Het principe ‘gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid’² is ook niet meegenomen. Dit verdelingsprincipe an sich is namelijk onvoldoende concreet om te toetsen. Bij klimaatbeleid (en ander beleid) geldt namelijk vrijwel altijd dat verantwoordelijkheid gemeenschappelijk maar gedifferentieerd is; de vraag is *hoe* deze verantwoordelijkheid wordt gedeeld en gedifferentieerd. Het is deze vraag waar vervolgens verdelingsprincipes op van toepassing zijn – zoals ‘bijdrage en ondersteuning naar draagkracht’ en ‘de vervuiler betaalt’.

Naast de principes uit het Klimaatplan, hebben onderzoekers ook gekeken of er andere verdelingsprincipes (zoals geduid door Hulscher et al., 2023) ten grondslag liggen aan beleid. Hoe ieder fiche relateert aan een of meerdere verdelingsprincipe(s) is, inclusief toelichting, aangeboden aan het ministerie.

¹ De CO₂-reductie van beleidsmaatregelen is door het PBL berekend: [Reflectie op voorstellen voor de inzet van middelen uit het Klimaatfonds in het MJP 2026. Een quickscan.](#)

² Dit principe is tevens geen onderdeel van de tien verdelingsprincipes die door de WRR zijn geformuleerd.

Tot slot is in de concept-beoordeling van de Klimaatfondsbeheerder gekeken of voor fiches wel of geen middelen zijn toegewezen of gereserveerd. Ook de toe- en afwijzing van middelen is geanalyseerd vanuit de verdelingsprincipes.

Bevindingen

Verdelingsprincipes fiches Ontwerp-Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2026

De volgende zaken vallen op wat betreft de principes onderliggend aan de fiches uit het Ontwerp-Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2026:

- Het principe ‘bijdrage en ondersteuning naar draagkracht’ is door de onderzoekers aanzienlijk minder vaak geïdentificeerd in de fiches dan door beleidsmedewerkers. In sommige gevallen is dit ‘grijs gebied’.
- De onderzoekers identificeren het principe ‘bijdrage en ondersteuning naar draagkracht’ met name vaak bij het perceel ‘gebouwde omgeving’; hier ligt dit principe ten grondslag aan het merendeel van de fiches.
- In totaal is het principe volgens de onderzoekers op 14 van de 34 (40%) geanalyseerde fiches van toepassing. Deze verhouding is een stuk lager voor fiches waaraan budget is toegewezen in de concept-beoordeling. Dat is op het eerste oog tegenstrijdig met het streven naar het naleven van dit principe.
- Het principe ‘de vervuiler betaalt’ is vijftien keer door indieners aangekruist in de ingediende Klimaatfondsfiches. Dit principe lijkt foutief toegewezen. De onderzoekers hebben in twintig gevallen wél het ‘de verduurzamer verdient’ geïdentificeerd. Beide principes behoren tot dezelfde categorie van verdelingsprincipes (‘bijdrage en profijt’), maar zijn niet uitwisselbaar. Het feit dat het ‘de verduurzamer verdient’ principe op Klimaatfondsfiches wél van toepassing is en het ‘de vervuiler betaalt’-principe niet is overigens logisch, aangezien het Klimaatfonds subsidies en andere investeringen betreft.

Verdelingsprincipes normerende en beprijzende maatregelen

Uit de analyse van de vijf normerende en beprijzende maatregelen volgt dat in vier van de vijf gevallen het principe ‘de vervuiler betaalt’ van toepassing is. Dat is te verwachten, aangezien de maatregelen verplichtingen en heffingen betreffen. Het principe ‘bijdrage en ondersteuning naar draagkracht’ is daarnaast eenmaal geïdentificeerd door de onderzoekers.

Aanbevelingen

De onderzoekers doen vier aanbevelingen op basis van het onderzoek:

Ontwikkel een gemeenschappelijke taal en concretiseer het invulformat

Momenteel zorgt het fiche-format er niet voor dat beleidsmedewerkers verdelingsprincipes op een eenduidige manier interpreteren. In deze fase ontbreekt nog een gedeeld beeld van een gemeenschappelijke taal rondom deze principes. Het is aanbevolen om de verdelingsprincipes verder uit te werken tot concrete randvoorwaarden. Dat kan (deels) worden georganiseerd door het fiche-format te verrijken met meer of betere vragen die dit stimuleren en die beleidsmedewerkers helpen om rechtvaardigheidsvragen correct en compleet te beantwoorden. Gemeenschappelijke taal kan daarnaast worden gestimuleerd door middel van bijvoorbeeld kennissessies.

Gebruik verdelingsprincipes als ontwerpprincipes in de beleidsvoorbereiding

Een tweede aanbeveling is om rechtvaardigheidsprincipes als ontwerpcriteria in de beleidsvoorbereiding mee te nemen. Zorg daarbij dat er een gedeeld beeld is van de rechtvaardigheidsvragen en *trade-offs* die spelen binnen domeinen en vraagstukken, zodat beleidskeuzes bewuster en sector-breed worden gemaakt. Zo kunnen beleidsmakers

rechtvaardigheid expliciet meewegen in beleidskeuzes in plaats van het pas achteraf te toetsen.

Voeg een analyse op perceel- en pakketniveau toe

Aan fiches worden momenteel op individueel niveau principes toegeschreven. Het turven van fiches die (al dan niet) aan een bepaald principe voldoen is echter van beperkte waarde voor het beoordelen van de rechtvaardigheid van beleid, omdat het niet daadwerkelijk de verdeling tussen van lusten en lasten binnen de maatschappij weergeeft. Analyses op perceelniveau en pakket-overstijgende niveau – alsmede een analyse van bij welke doelgroepen de lusten en lasten precies vallen – bieden wel inzicht in of en in hoeverre bepaalde verdelingsprincipes daadwerkelijk worden nagestreefd. Indien dit niet in lijn is met het politieke voornemen kunnen individuele maatregelen worden aangepast, kan de selectie van maatregelen worden aangepast, of kan additioneel flankerend beleid worden overwogen.

Formuleer randvoorwaarden en streefdoelen

Uiteindelijk is het wenselijk om rechtvaardigheidsprincipes te vertalen in randvoorwaarden en streefdoelen. Op pakketniveau kan dan beoordeeld worden of aan gestelde randvoorwaarden wordt voldaan en in welke mate de maatregel bijdraagt aan het streefdoel. Met een bredere analyse kan vervolgens gekeken worden: (1) in welke mate de maatregelen voldoen aan de randvoorwaarden, en (2) of de bijdragen van de verschillende maatregelen optellen naar het streefdoel. Dit biedt beleidsmakers een toetsingskader aan de hand waarvan zij hun voorstellen, indien nodig, kunnen aanscherpen.

Deze aanpassingen vragen om een investering in kennis en tijd, maar zullen uiteindelijk bijdragen aan gedegen institutionalisering en een goed functionerend monitoringssysteem voor rechtvaardigheid in klimaatbeleid.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Vraagstelling	9
1.3 Methode	9
1.3.1 Percelen	9
1.3.2 Behandeling rechtvaardigheid in fiches en maatregelen	10
1.3.3 Selectie fiches en maatregelen	10
1.3.4 Analyse fiches en maatregelen	11
1.3.5 Werksessie	12
1.4 Leeswijzer	13
2 Analyse gebruik principes bij Klimaatfondsfiches	14
2.1 Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht	14
2.1.1 Beoordeling principe 'bijdrage en ondersteuning naar draagkracht'	14
2.1.2 'Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht' per perceel	16
2.2 De vervuiler betaalt	18
2.2.1 Beoordeling principe 'de vervuiler betaalt'	18
2.2.2 'Verduurzamer verdient' per perceel	19
2.3 Overige principes	20
2.4 Analyse perceel gebouwde omgeving	21
2.4.1 Principes en beoordeling	21
2.4.2 ISDE- en warmtepompsubsidie	22
2.4.3 Collectieve vs. individuele warmteoplossingen	22
2.4.4 Maatschappelijk vastgoed	22
2.4.5 Conclusies analyse perceel 'gebouwde omgeving'	23
3 Analyse van principes bij normerende en beprijzende maatregelen	24
3.1 Overkoepelende bevindingen	24
3.2 Sector: industrie	24
3.3 Sector: mobiliteit	24
3.4 Sector: circulaire economie	25
3.5 Sector: gebouwde omgeving	25
4 Conclusies en aanbevelingen	26
4.1 Evaluatie invulformat en werkwijze	26
4.2 Aanbevelingen om verdelende rechtvaardigheidsprincipes te duiden	27
4.2.1 Ontwikkel een gemeenschappelijke taal en concretiseer het fiche format	28
4.2.2 Gebruik verdelingsprincipes als ontwerpprincipes in de beleidsvoorbereiding	28
4.2.3 Verbreed de toetsing naar perceel- en pakketniveau	28
4.2.4 Formuleer randvoorwaarden en streefdoelen	29
Referenties	30

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het Klimaatplan 2025-2035 schetst het Ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) beleidsrichtingen en -keuzes voor een klimaatneutraal Nederland – in lijn met de doelstelling zoals vastgelegd in de Klimaatwet. Het beleid dient doelmatig, doeltreffend én – voor het eerst expliciet – rechtvaardig te zijn, en zal daar dus ook op worden geëvalueerd. Rechtvaardigheid van klimaatbeleid kent verschillende dimensies, namelijk: verdelende rechtvaardigheid, procedurele rechtvaardigheid, erkenningsrechtvaardigheid en herstellende rechtvaardigheid (Van Uffelen et al., 2024).

Verdelende rechtvaardigheid gaat over de vraag hoe de lusten en lasten van klimaatbeleid te verdelen over de maatschappij. Omdat rechtvaardigheid tot op zekere hoogte een normatief begrip is, valt er geen eenduidig antwoord te geven op deze vraag. Er bestaan uiteenlopende ideeën over (on)rechtvaardige verdelingen die te herleiden zijn tot verschillende (politieke) filosofieën. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) (Hulscher et al., 2023) identificeert de volgende tien verdelingsprincipes, ingedeeld in vier scholen:



Figuur 1.1: Verdelingsprincipes WRR (Hulscher et al., 2023).

Het Klimaatplan beschrijft dat het huidige kabinet de volgende verdelingsprincipes centraal wil stellen in klimaatbeleid:

1. Realisatie van klimaatdoelen
2. Gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid
3. Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht
4. De vervuiler betaalt

1.2 Vraagstelling

Het ministerie van KGG heeft TNO verzocht om te onderzoeken welke verdelingsprincipes ten grondslag liggen aan de conceptbeleidsmaatregelen voor de voorjaarsbesluitvorming van 2025, en in hoeverre deze in lijn zijn met de verdelingsprincipes uit het Klimaatplan. TNO heeft dit onderzocht, met medewerking van onderzoekers van het Planbureau van de Leefomgeving (PBL) en de Universiteit Utrecht. De centrale onderzoeksvraag luidt: *Welke maatregelen zijn (al dan niet) in lijn met de verdelingsprincipes zoals geformuleerd in het Klimaatplan?*

De focus ligt op het gebruik van de principes ‘bijdrage en ondersteuning naar draagkracht’ en ‘de vervuiler betaalt’. Deze twee principes worden expliciet in het format voor de Klimaatfonds-fiches uitgevraagd. Het beoordelen of beleid in lijn is met het principe ‘realisatie van klimaatdoelen’ (of: WRR-principe ‘grootste nut’) – in essentie het beoordelen van fiches op verwachte CO₂-emissie reductie – valt buiten de scope van dit project.

Verder is het principe ‘gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid’ niet meegenomen in dit onderzoek. Dit principe is namelijk onvoldoende concreet om te toetsen. Bij klimaatbeleid (en ander beleid) geldt namelijk vrijwel altijd dat verantwoordelijkheid gemeenschappelijk maar gedifferentieerd is; de vraag is *hoe* deze verantwoordelijkheid wordt gedeeld en gedifferentieerd. Het is deze vraag waar vervolgens verdelingsprincipes op van toepassing zijn – zoals ‘bijdrage en ondersteuning naar draagkracht’ en ‘de vervuiler betaalt’.

Dit onderzoek doet geen uitspraken over hoe individuele fiches en maatregelen aan de hand van andere rechtvaardigheidsprincipes kunnen worden uitgewerkt.

Vervolgens is gekeken naar voor welke fiches in de concept beoordeling van de fondsbeheerder van het Klimaatfonds gelden zijn toegewezen of gereserveerd, versus de fiches die in de eerste instantie zijn afgewezen, en wat daaraan opvalt qua verdelingsprincipes.

Tot slot wordt een reflectie op de huidige exercitie van het evalueren van rechtvaardigheid van klimaatbeleid geboden, en worden hier aanbevelingen over geboden.

1.3 Methode

1.3.1 Percelen

Voor het Klimaatfonds zijn in totaal 106 fiches of beleidsmaatregelen voorgesteld, verdeeld over zes percelen: (1) kernenergie, (2) CO₂-vrije gascentrales, (3) energie-infrastructuur, (4) vroege fase opschaling, (5) verduurzaming industrie & innovatie MKB en (6) verduurzaming gebouwde omgeving. In totaal bedragen de aanvragen voor €59,5 miljard subsidie uit het Klimaatfonds. Het merendeel is vanwege het beperkte resterende bedrag dat beschikbaar is in het Klimaatfonds in de concept-beoordeling afgewezen; 44 fiches die samen €46 miljard bedragen.

De beprijzende en normerende conceptmaatregelen zijn ingedeeld in vier sectoren, namelijk: (1) industrie, (2) gebouwde omgeving, (3) mobiliteit en (4) circulaire economie. De beleidsmaatregelen zijn niet in de vorm van een fiche-invulformat met TNO gedeeld, maar

komen uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) en kamerbrieven. Ten tijde van het onderzoek is bij de onderzoekers nog niet bekend welke maatregelen uit het Klimaatfonds en het IBO zijn geselecteerd.

1.3.2 Behandeling rechtvaardigheid in fiches en maatregelen

De fiches uit het Klimaatfonds zijn ingevuld en ingediend door beleidsmedewerkers, en gedeeld met TNO. Ieder fiche beschrijft één maatregel. In het invulformat worden drie vragen gesteld over principes die relevant zijn voor dit onderzoek. De eerste vraag richt zich op het principe ‘de vervuiler betaalt’. De laatste twee vragen richten zich op het principe ‘bijdrage en ondersteuning naar draagkracht’:

***De vervuiler betaalt:** Hoe wordt voorkomen dat deze maatregel (indirect) financieel bijdraagt aan activiteiten die de fossiele economie in stand houden?*

Draagkracht en solidariteit³:

- *Draagt deze maatregel bij aan het ontzien van meer kwetsbare mensen in de samenleving (zoals mensen met een laag inkomen, jongeren, toekomstige generaties, vrouwen, landen in mondiale zuiden)? Zo ja, hoe? Zo niet, kan deze maatregel aangepast worden waardoor deze meer ingericht is naar draagkracht?*
- *Zijn er risico's dat deze maatregel bijdraagt aan het vergroten van ongelijkheden (bijv. door ongelijke toegang tot (financiële) middelen)? Kunnen er mogelijk ook intergeneratie negatieve effecten tussen huidige generaties optreden of negatieve effecten op de lange termijn voor toekomstige generaties (denk bijvoorbeeld aan de capaciteit van jongeren/ouderen vs. hoogopgeleide en financieel weerbare burgers of de kosten voor toekomstige generaties n.a.v. de maatregel).*

Voor de normerende en beprijzende conceptmaatregelen waren deze vragen geen onderdeel van het format.

1.3.3 Selectie fiches en maatregelen

Voor het Klimaatfonds hebben de onderzoekers een selectie van 34 fiches gemaakt om mee te nemen in de analyse. De reden waarom niet alle fiches zijn geselecteerd is de zeer beperkte tijdlijn van het onderzoek. In de eerste instantie zijn fiches gekozen die door TNO-onderzoekers gelijktijdig op Brede Welvaart zijn geanalyseerd⁴, namelijk de 21 fiches met de grootste budgetaanvraag⁵. Ten tweede is ervoor gekozen de percelen ‘gebouwde omgeving’ en ‘kernenergie’ volledig te analyseren.

Voor het perceel ‘gebouwde omgeving’ is gekozen omdat het beleid (direct dan wel indirect) veelal huishoudens raakt; verdelingseffecten en -principes zijn daar relatief eenvoudig te benoemen – bijvoorbeeld omdat men in veel gevallen relatief eenvoudig kan identificeren welke huishoudens meer of minder baat hebben bij een beleidsmaatregel. Denk hierbij aan verschillen tussen woningeigenaren en huurders. Voor het perceel ‘kernenergie’ is gekozen

³ In het Klimaatplan wordt gerefereerd naar ‘bijdrage en ondersteuning naar draagkracht’ (overeenkomstig met principe 3a van de WRR, zie figuur 2 op p. 4). In de fiches wordt gevraagd naar ‘draagkracht en solidariteit’ (overeenkomstig met overkoepelend principe 3 van de WRR). In de analyse is daarom ook gekeken naar overeenkomstigheid van de fiches en maatregelen met principes 3b en 3c.

⁴ De beschouwing op Brede Welvaart door TNO is [hier](#) te vinden.

⁵ Deze 21 fiches gaan over 49,7 miljard euro budget, dat is 84% van de totale budgetaanvraag van 59,5 miljard euro verdeeld over 106 fiches.

omdat dit perceel uit een beperkt aantal fiches bestaat, waardoor het mogelijk was om alle fiches binnen dit perceel te analyseren. Tot slot zijn op basis van interne expertise nog een aantal fiches geselecteerd waarbij het verdelingsvraagstuk evident is.

De normerende en beprijzende beleidsmaatregelen zijn ingedeeld in vier sectoren, namelijk: (1) industrie, (2) gebouwde omgeving, (3) mobiliteit en (4) circulaire economie. Voor iedere sector is één maatregel geselecteerd, met uitzondering van de sector ‘gebouwde omgeving’, waaruit twee maatregelen zijn geselecteerd.

De onderzoekers hebben ook gekeken welke fiches in de conceptbeoordeling van de fondsbeheerder van het Klimaatfonds zijn toegewezen, gereserveerd of afgewezen, en welke verdelingsprincipes in meer of mindere mate terugkomt. Ten slotte hebben de onderzoekers het huidige invulformat waarmee beleidsmedewerkers de verdelingsprincipes duiden geëvalueerd.

1.3.4 Analyse fiches en maatregelen

De onderzoekers hebben de 34 geselecteerde maatregelen geheel doorgenomen. Op basis van de informatie op het fiche over de beleidsmaatregel en hun eigen expertise hebben de onderzoekers beoordeeld of en welk verdelingsprincipe van toepassing is, en of overeenkwam met de conclusies die beleidsmedewerkers hierover hadden getrokken.

Om fiches aan principes te koppelen is een matrix opgesteld waarin de tien verdelingsprincipes van de WRR (2023) beknopt zijn beschreven (Tabel 1.1).

Tabel 1.1: Matrix van verdelingsprincipes. De teksten in de kolommen ‘beschrijving’ en ‘voorbeeld(en)’ zijn gebaseerd op het stuk van de WRR (Hulscher et al., 2023)

	Principe	Beschrijving	Voorbeeld(en)
Grootste nut	1. Grootste nut	Maximaal effect. Het resultaat is wat telt. Utilistisch gedachtegoed.	Investerings in kosteneffectieve klimaatmaatregelen die de grootste CO ₂ -reductie opleveren.
Individuele rechten en vrijheden	2a. Verdeling per capita	Klimaatkosten of uitstootruimte worden gelijk verdeeld per persoon.	Gelijke verdeling van CO ₂ -budgetten per burger.
	2b. Verdeling o.b.v. bestaande rechten	Beschermt de bestaande rechten van individuen, gemeenschappen of landen, bijvoorbeeld eigendomsrechten of soevereiniteit.	Het afschaffen van elektriciteitsproductie met kolen.
	2c. Verdeling o.b.v. eigen verantwoordelijkheid	Iedereen is verantwoordelijk voor zijn of haar eigen acties.	Woningeigenaren zijn zelf verantwoordelijk voor de verduurzaming van hun woning.
	3a. Verdeling o.b.v. draagkracht	Kosten worden verdeeld op basis van economische mogelijkheden: de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten.	Progressieve belastingheffing, inkomensafhankelijke subsidies.

	Principe	Beschrijving	Voorbeeld(en)
Draagkracht en solidariteit	3b. Verdeling ten gunste van de minstbedeelden	De laagste inkomensgroepen worden beschermd en gaan er niet op achteruit.	Herverdeling van koolstofheffingen naar kwetsbare groepen, subsidies voor energiebesparende maatregelen gericht op lage inkomens.
	3c. Verdeling met behoud van de minimale ondergrens	Niemand mag onder een bepaald bestaansminimum zakken; basisbehoeften zoals energie en voedsel worden gegarandeerd.	Energietoelagen om energiearmoede te voorkomen, subsidies voor basisvoorzieningen.
Bijdrage en profijt	4a. Verdeling o.b.v. de vervuiler betaalt	Kosten van klimaatmaatregelen worden toegerekend aan de vervuiler op basis van uitstoot.	CO ₂ -heffingen, emissiehandelssystemen.
	4b. Verdeling o.b.v. profijt	Kosten worden verdeeld op basis van wie het meeste profiteert van de klimaatmaatregelen of een specifieke activiteit.	Gebruikers van duurzame infrastructuur betalen mee aan de aanleg, zoals tolheffingen voor duurzame transportprojecten.
	4c. Verdeling o.b.v. verduurzamer verdient	Inspanningen en verdiensten worden beloond, bijvoorbeeld door subsidies of belastingvoordelen voor verduurzaming.	Subsidies voor isolatie of warmtepompen, belastingvoordelen voor elektrische voertuigen.

1.3.5 Werksessie

In april 2025 organiseerde TNO in samenwerking met Universiteit Utrecht en het PBL een werksessie voor beleidsmedewerkers van de Rijksoverheid. Naast medewerkers van het ministerie van KGG waren hierbij ook medewerkers van de ministeries Infrastructuur en Waterstaat (I&W), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW), Buitenlandse Zaken (BuZa) en Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) aanwezig. Enkele deelnemers hadden zelf een of meerdere fiche(s) ingediend.

Tijdens deze sessie zijn de uitkomsten van de analyse gepresenteerd. Daarna zijn in workshopvorm met de deelnemers knelpunten en kansen geïdentificeerd voor het operationaliseren en institutionaliseren van rechtvaardigheid gedurende het hele beleidsproces. De uitkomsten hiervan zijn in een apart rapport van een ander onderzoek verwerkt. Waar relevant zijn de aanbevelingen uit dat onderzoek ook verder aangescherpt met uitkomsten van de werksessie.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft hoe respectievelijk beleidsmedewerkers en onderzoekers verdelingsprincipes hebben toegewezen aan de Klimaatfondsfiles. Aan de hand van voorbeelden wordt in detail beschreven hoe de files door onderzoekers zijn geïnterpreteerd en wanneer verdelingsprincipes zijn toegewezen. In Hoofdstuk 3 is beschreven welke verdelingsprincipes de onderzoekers herkenden in de normerende en beprijzende maatregelen. Hoofdstuk 4 bevat de evaluatie van de huidige werkwijze, en aanbevelingen om de werkwijze te verbeteren. Ter illustratie wordt gewerkt met voorbeelden uit het perceel gebouwde omgeving, waar een inhoudelijke reflectie op wordt geboden.

2 Analyse gebruik principes bij Klimaatfondsfiches

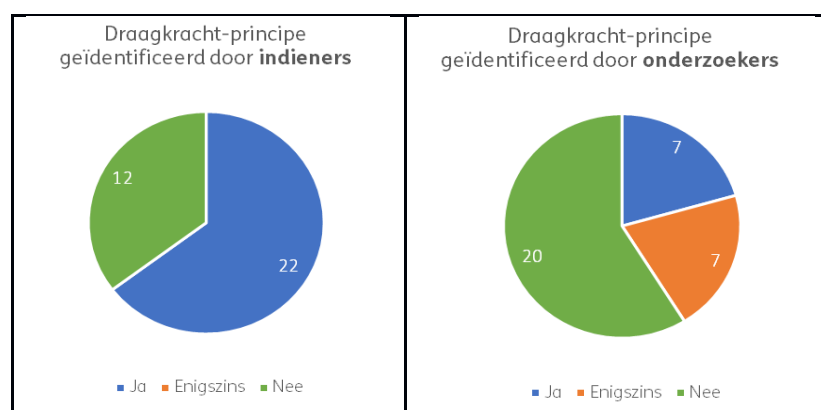
Dit hoofdstuk beschrijft hoe de 34 geselecteerde Klimaatfondsfiches relateren aan de verdelingsprincipes. Eerst wordt het principe ‘bijdrage en ondersteuning naar draagkracht’ behandeld. Vervolgens het principe ‘de vervuiler betaalt’. Ook wordt op perceel-niveau besproken in welke mate bepaalde principes voorkomen. Bovendien bevat dit hoofdstuk een analyse van de concept-beoordeling. Tot slot wordt een analyse op het gehele perceel gebouwde omgeving geboden.

2.1 Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht

Een maatregel valt onder het principe ‘bijdrage en ondersteuning naar draagkracht’ wanneer geldt dat: (1) de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen (bijvoorbeeld door een progressieve belastingheffing), (2) huishoudens uit de laagste inkomensgroepen worden beschermd (bijvoorbeeld door subsidies) en/of, (3) wordt voorkomen dat bepaalde groepen onder het bestaansminimum zakken (bijvoorbeeld door toeslagen voor basisvoorzieningen).

2.1.1 Beoordeling principe ‘bijdrage en ondersteuning naar draagkracht’

Van de 34 beoordeelde Klimaatfondsfiches zijn er 22 door beleidsmedewerkers ingedeeld als bijbehorende het principe ‘bijdrage en ondersteuning naar draagkracht’⁶. Volgens de onderzoekers passen veertien fiches bij dit principe – waarvan zeven ‘enigszins’ en de overige zeven duidelijk. Bij de overige twintig fiches zagen de onderzoekers geen aanleiding om het ‘draagkracht’-principe toe te wijzen.



Figuur 2.1: Diagrammen tonen hoe vaak het ‘draagkracht’-principe (enigszins) is geïdentificeerd in de selectie Klimaatfondsfiches door respectievelijk beleidsmedewerkers (links) en de onderzoekers (rechts).

⁶ De categorieën zijn niet wederzijds exclusief; een fiche kan bijvoorbeeld zowel aan ‘bijdrage en ondersteuning naar draagkracht’ als aan ‘verduurzamer verdient’ voldoen.

Zoals het toevoegen van de ‘enigszins’ beoordeling door de onderzoekers doet doorschemeren valt er niet altijd een zwart-wit uitspraak te doen over of een maatregel (al dan niet) in lijn is met het draagkracht-principe. Bij sommige fiches is dit tot op zekere hoogte open voor interpretatie en afhankelijk van de redenering. Hieronder volgt een toelichting van hoe hiermee is omgegaan door de onderzoekers in de analyse.

Beoordeling: ‘ja’

Voorbeelden van gevallen waar evident is dat het draagkracht-principe speelt zijn de renteloze lening van het Nationaal Warmtefonds of het stimuleren van zonnepanelen op (sociale) huurwoningen. Beide zijn namelijk direct gelinkt aan het verbeteren van de situatie van specifiek huishoudens die tot lagere inkomensgroepen behoren. Oftewel: het bevordert een situatie waarin de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen, de laagste inkomensgroepen worden beschermd en/of niemand door een bestaansminimum zakt.

Het draagkracht-principe is daarnaast door onderzoekers ook ‘enigszins’ toegeschreven aan alle fiches gericht op het stimuleren van warmtenetten, hoewel deze investeringen en subsidies niet inkomensafhankelijk zijn of anderszins (direct of specifiek) lagere inkomensgroepen steunen. Collectieve oplossingen worden (op het moment) namelijk vaak gerealiseerd in dichtbebouwde stedelijke gebieden met relatief veel sociale huurwoningen – en dus een groter aandeel van huishoudens met lagere inkomens. Daarom zal deze groep hoogstwaarschijnlijk meer baat hebben bij lagere kosten van warmtenetten.

Collectieve warmteoplossingen zijn in veel gebieden de oplossing met de laagste maatschappelijke kosten (vergeleken met individuele *all electric* oplossingen). De eindgebruikerskosten komen echter veelal hoger uit voor warmtenetten dan voor warmtepompen – met name voor sociale huurders (Hoetz et al., 2024). Dat komt onder andere doordat de kosten voor de uitbreiding en verzwaring van het elektriciteitsnet (waar warmtepomp-gebruikers relatief meer baat bij hebben) gelijk worden verdeeld over alle huishoudens. Dat geldt niet voor de kosten van warmtenetten. Het is dus met name in het voordeel van lagere inkomensgroepen dat de maatschappelijke kosten en baten worden gelijkgetrokken met de eindgebruikerskosten.

Beoordeling: ‘enigszins’

De meeste fiches waar door de onderzoekers ‘enigszins’ is ingevuld relateren aan situaties waardoor de uitgangspositie van minder draagkrachtige huishoudens of bedrijven indirect wordt verbeterd. Neem bijvoorbeeld het fiche over het stimuleren van kennis en kapitaal rondom de oprichting van warmtebedrijven; aangezien dit naar verwachting resulteert in lagere (eindgebruikers)kosten hebben huishoudens in gebieden waar een collectieve warmteoplossing wordt verwezenlijkt er baat bij. Hiermee is indirect wel te redeneren dat deze maatregel kan leiden tot verbetering van de situatie van minder draagkrachtige huishoudens, omdat die naar verwachting vaker aan een warmtenet zullen worden aangesloten in de toekomst.

De maatregelen die (investeringen in) verduurzaming van maatschappelijk vastgoed betreffen zijn ook als ‘enigszins’ behorende tot het principe ‘bijdrage en ondersteuning naar draagkracht’ ingedeeld. Onder maatschappelijk vastgoed vallen bijvoorbeeld scholen, sportaccommodaties en zorginstellingen. Lang niet alle groepen die gebruikmaken van maatschappelijk vastgoed zijn (financieel of anderszins) kwetsbaar, maar deze groepen maken relatief meer gebruik van maatschappelijk vastgoed. Als deze gebouwen worden verduurzaamd plukken (met name) deze huishoudens daar de vruchten van – zowel door

het verbeterde binnenklimaat als ter voorkoming dat de toegangsprijzen hoger worden of andere voorzieningen lager naar aanleiding van ETS2⁷.

Beoordeling: 'nee'

De onderzoekers hebben bij twintig van de geanalyseerde fiches het 'bijdrage en ondersteuning naar draagkracht'-principe gevonden. In veel gevallen gaven beleidsmedewerkers in deze fiches wél aan dat het principe ten grondslag lag aan de maatregel. Een voorbeeld van een maatregel die verschillend is ingedeeld door de beleidsmedewerkers en onderzoekers is een subsidie voor nettarieven. Beleidsmedewerkers argumenteerden dat deze onder het principe 'bijdrage en ondersteuning naar draagkracht' valt, omdat hierdoor de nettarieven minder snel stijgen. Hier profiteert echter iedereen van, waardoor de maatregel niet specifiek gunstiger uitpakt voor de huishoudens in kwetsbare posities. De kosten worden per capita verdeeld over alle belastingbetalers⁸. In dit geval is door de onderzoeker dus 'nee' ingevuld.

Sommige andere fiches en argumentaties zijn daarnaast te indirect gerelateerd aan draagkracht en solidariteit om het principe daaraan toe te schrijven. Zo wordt in een fiche over het ontzorgen van mkb'ers bij het verduurzamen beargumenteerd dat de maatregel in lijn is met solidariteit en draagkracht omdat het bijdraagt "aan een duurzame economie waarin klimaat uitstoot richting 2050 wordt gereduceerd tot nul" en "de verduurzaming van deze bedrijven ervoor zorgt dat er werk en welvaart blijft in Nederland voor de huidige en komende generaties". Hoewel deze argumentatie juist is, slaat dit niet op draagkracht; in dat geval zou aan alle duurzaamheids-gerelateerde maatregelen het 'draagkracht'-principe onderliggend zijn omdat deze allemaal bijdragen (of in ieder geval bij trachten te dragen) aan een verlaging van uitstoot en (dus) een leefbare wereld voor huidige en komende generaties.

Er lijkt bij dit fiche er geen sprake te zijn van dit principe; hoewel het mkb'ers helpt, en in theorie dus bevoordeelt t.o.v. grotere bedrijven, kan dit alleen worden geconstateerd indien het is geanalyseerd in samenhang met beleid dat grotere bedrijven betreft. Binnen het fiche zelf lijken mkb'ers die minder draagkrachtig zijn of anderszins meer ondersteuning behoeven lijken geen (extra) baat te hebben bij de maatregel. Daarom hebben de onderzoekers het principe 'bijdrage en ondersteuning naar draagkracht' niet aan dit fiche toegewezen.

2.1.2 'Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht' per perceel

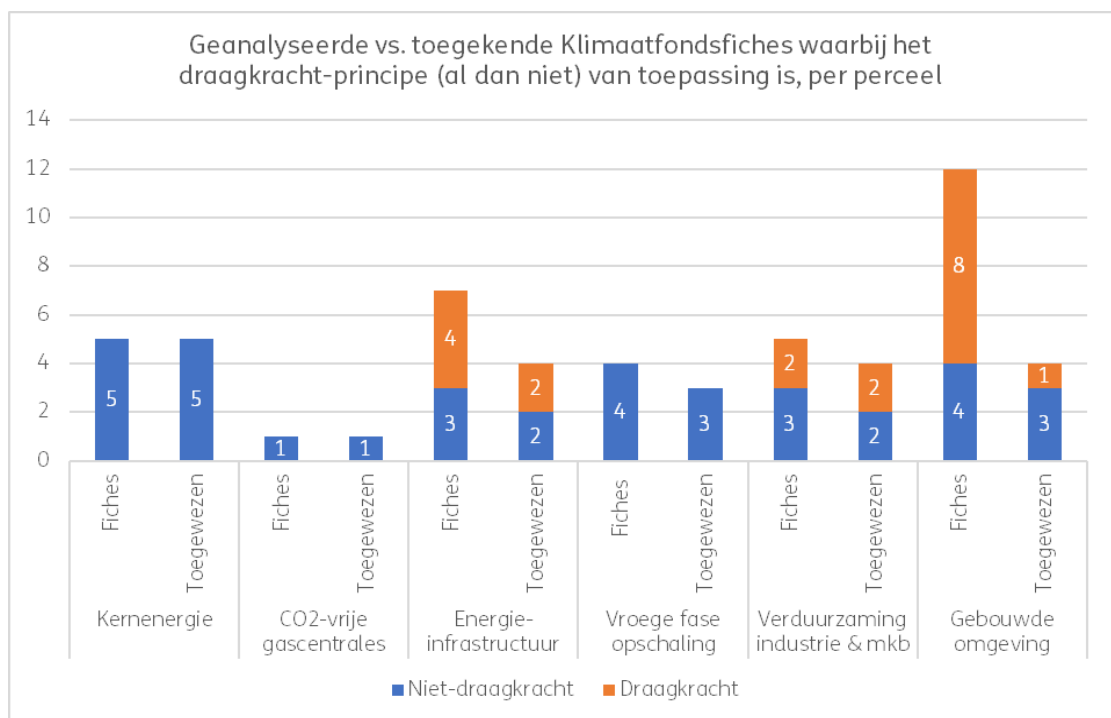
Acht van de fiches die zijn ingedeeld als (enigszins) in lijn met het principe 'bijdrage en ondersteuning naar draagkracht' door de onderzoekers bevinden zich in het perceel gebouwde omgeving. Dit betreft bijvoorbeeld het Nationaal Isolatieprogramma, het Nationaal Warmtefonds en PV voor huurwoningen. Vier fiches waaraan dit principe is toegeschreven vallen in het perceel energie-infrastructuur, en betreffen vooral maatregelen ter stimulering van warmtenetten.

⁷ ETS2 staat voor Emission Trading System 2 en is onderdeel van de EU Green Deal. Het is een nieuw emissiehandelssysteem dat de CO₂-uitstoot van gebouwen, wegvervoer en kleine industrieën aanpakt via een heffing voor brandstofleveranciers. Ieder jaar zijn er minder emissierechten beschikbaar. ETS(1) bestaat al, maar wanneer ETS2 in 2027 van kracht wordt zullen de kosten hoogstwaarschijnlijk worden doorberekend aan eindgebruikers (Europese Commissie, n.d.).

⁸ In principe heeft Nederland een progressief inkomensbelastingstelsel, waarbij hogere inkomens zwaarder worden belast. Echter heeft het CPB berekend dat het totale belastingstelsel in de praktijk degressieve uitwerking heeft (Van Essen et al., 2022). Zie het onderzoek hier: [Ongelijkheid en herverdeling in Nederland](#).

Van de veertien Klimaatfondsfiches die ten minste ‘enigszins’ zijn gebaseerd op het principe ‘bijdrage en ondersteuning naar draagkracht’, zijn er aan vijf fiches daadwerkelijk middelen toegewezen uit het Klimaatfonds.⁹ Het gaat hier om twee fiches betreffende warmtenetten (perceel ‘energie-infrastructuur’), twee fiches gericht op bedrijven (perceel ‘verduurzaming industrie & mkb’) en één op de gebouwde omgeving (deze betreft maatschappelijk vastgoed).

Van de acht fiches in het perceel ‘gebouwde omgeving’ die het principe ‘bijdrage en ondersteuning naar draagkracht’ nastreven, is er slechts één waarvoor financiering toegewezen in de conceptbeoordeling van de fondsbeheerder van het Klimaatfonds. Waar in dit perceel bij acht van de twaalf fiches het principe van toepassing is (twee derde van de fiches uit dit perceel), komt dit principe slechts in één van de vier fiches terug waaraan financiering is toegewezen. Tegen de verwachtingen in blijkt het dus – in deze steekproef – dat fiches die wél aan het principe voldoen juist een grotere kans hebben om afgewezen te worden dan fiches waarbij niet het ‘bijdrage en ondersteuning naar draagkracht’-principe geldt. Hoewel de aanwezigheid van het principe geen aanleiding zal zijn geweest voor de *afwijzing*, lijkt dit erop te wijzen dat het echter ook geen aanleiding is geweest voor de *toewijzing* van middelen. Aangezien de onderzoekers slechts een derde van de Klimaatfondsfiches hebben beoordeeld en geen overkoepelende analyse over alle percelen hebben uitgevoerd vallen echter geen conclusies te trekken voor het Klimaatfonds in het geheel.



Figuur 2.2: Aantal geanalyseerde Klimaatfonds fiches die (enigszins) bij het draagkracht-principe horen (volgens de onderzoekers) en aantallen daarvan waarvoor het budget is toegekend voor 2026 dan wel gereserveerd voor 2027.

⁹ We hebben fiches gerekend tot de categorie ‘toegewezen’ wanneer in de Conceptbeoordeling MJP 2026 bij dit fiche één van de volgende oordelen staat: ‘opnemen in MJP 2026’, ‘opnemen in MJP 2026 onder voorwaarden’ of ‘reserveren voor MJP 2027’. Oftewel: alle fiches die niet zijn afgewezen.

2.2 De vervuiler betaalt

We spreken van het principe ‘de vervuiler betaalt’ wanneer een maatregel ertoe leidt dat kosten van uitstoot worden doorberekend aan degene die deze uitstoot veroorzaakt (bijvoorbeeld d.m.v. CO₂-heffingen).

2.2.1 Beoordeling principe ‘de vervuiler betaalt’

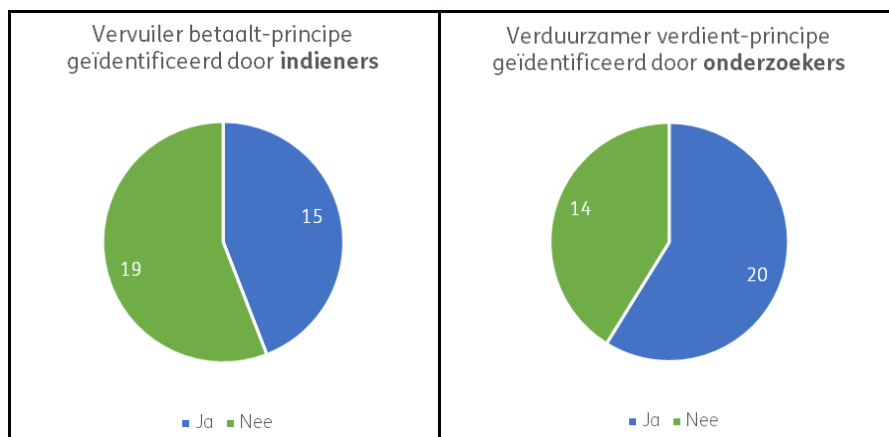
Beleidsmedewerkers categoriseerden vijftien van de 34 Klimaatfondsfiches uit de analyse onder het principe ‘de vervuiler betaalt’. Uit de analyse blijkt dat dit in alle gevallen verkeerd is geïnterpreteerd; beleidsmedewerkers lijken er vanuit te zijn gegaan dat een maatregel valt onder het principe ‘vervuiler betaalt’ omdat het zou kunnen leiden tot minder CO₂-uitstoot, of omdat de maatregel niet bijdraagt aan de fossiele industrie. Dat is ook de manier waarop het in het ficheformat wordt uitgevraagd.

Een maatregel is echter gebaseerd op het principe ‘de vervuiler betaalt’ wanneer de kosten van klimaatmaatregelen worden toegerekend aan de vervuiler *op basis van uitstoot*. Dat er sprake is van CO₂-reductie betekent niet per definitie dat de vervuiler betaalt – mogelijk wel indirect, in combinatie met andere normerende en/of beprijzende maatregelen. Denk bijvoorbeeld aan de extra energiekosten voor gebouw-eigenaren in het kader van ETS2 bij het uitbliven van verduurzaming van hun gebouwen.

Het principe ‘de verduurzamer verdient’

De onderzoekers zien dat er in veel gevallen daadwerkelijk sprake is van het principe ‘de verduurzamer verdient’ bij de fiches die door beleidsmedewerkers waren ingedeeld als ‘de vervuiler betaalt’. Hoewel de principes ‘de vervuiler betaalt’ en ‘de verduurzamer verdient’ tot dezelfde politiek-filosofische school behoren (Hulscher et al., 2023), verschillen de twee principes aanzienlijk van elkaar. Het principe ‘de vervuiler betaalt’ legt de kosten van verduurzaming bij degenen die schade toebrengen aan het klimaat, terwijl ‘de verduurzamer verdient’ uitgaat van het belonen van wie actief bijdraagt aan verduurzaming. Het één is de spreekwoordelijke ‘wortel’, het ander de spreekwoordelijke ‘stok’. Beleid waarbij de ‘verduurzamer verdient’ kost het Rijk bovendien geld, terwijl maatregelen waarbij de ‘vervuiler betaalt’ geld (kunnen) opleveren voor het Rijk. Daarom zijn de twee principes nadrukkelijk niet uitwisselbaar.

Het principe ‘de verduurzamer verdient’ is in totaal twintig keer geïdentificeerd door de onderzoekers. Dat de meeste Klimaatfondsfiches zijn gebaseerd op het principe ‘de verduurzamer verdient’ is te verwachten, aangezien het Klimaatfonds subsidies en andere investeringen betreft. Beleidsmedewerkers kunnen echter in het huidige format waarmee ze verdelingsprincipes moeten duiden, niet kiezen voor ‘de verduurzamer verdient’; dit principe is momenteel geen optie in het huidige invulformat.



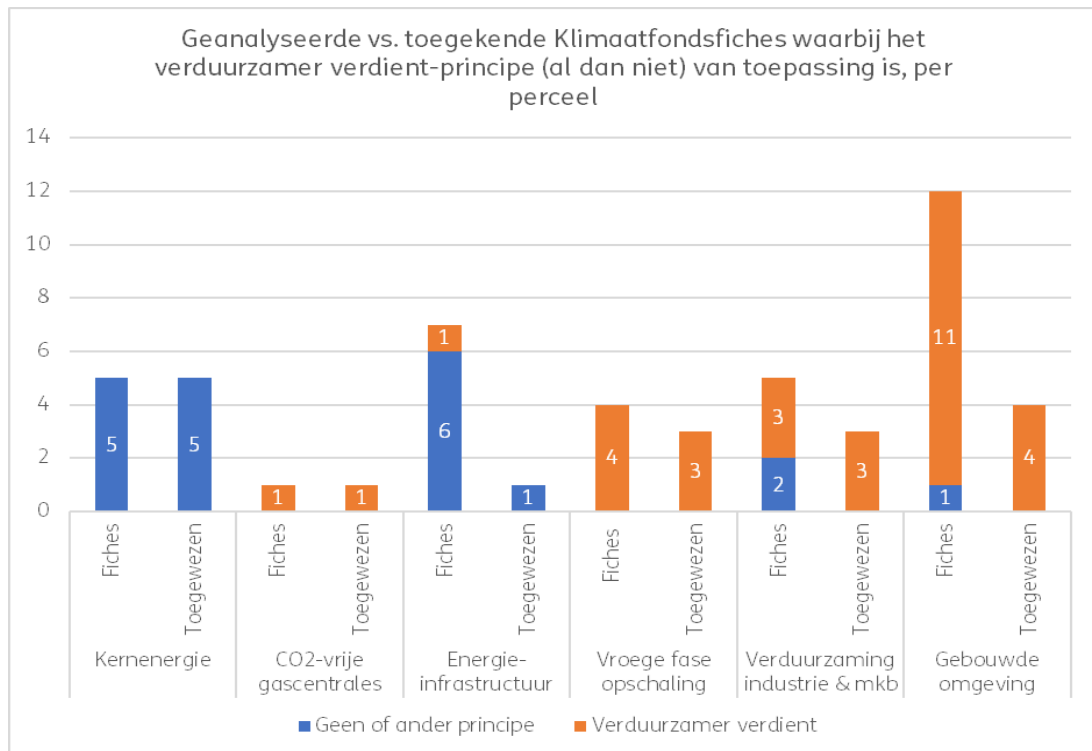
Figuur 2.3: Diagrammen tonen hoe vaak het ‘de vervuiler betaalt’-principe is geïdentificeerd binnen de geanalyseerde Klimaatfondsfiches door de indienende beleidsmedewerkers (links) versus hoe vaak het principe ‘de verduurzamer verdient’ is geïdentificeerd door de onderzoekers (rechts).

2.2.2 ‘De verduurzamer verdient’ per perceel

De fiches die volgens de onderzoekers zijn gebaseerd op het ‘verduurzamer verdient’-principe komen voor in meerdere percelen: één fiche komt uit perceel CO₂-vrije gascentrales, één komt voor in het perceel ‘energie-infrastructuur’, vier komen voor in het perceel ‘vroege fase opschaling’, drie komen voor in het perceel ‘verduurzaming van industrie en innovatie van mkb’, en elf komen terug in het perceel ‘gebouwde omgeving’. In het perceel kernenergie komt dit principe niet terug.

Van de twintig Klimaatfondsfiches waarbij sprake is van het principe ‘de verduurzamer verdient’, is er aan elf fiches financiering toegewezen.¹⁰ Figuur 2.4 laat zien dat de meeste fiches waaraan financiering is toegewezen, zijn gebaseerd op het principe ‘de verduurzamer verdient’. Dit principe behoort niet tot één van de gekozen principes uit het Klimaatplan.

¹⁰ We hebben fiches gerekend tot de categorie ‘toegewezen’ wanneer in de Conceptbeoordeling MJP 2026 bij dit fiche één van de volgende oordelen staat: ‘opnemen in MJP 2026’, ‘opnemen in MJP 2026 onder voorwaarden’ of ‘reserveren voor MJP 2027’. Oftewel: alle fiches die niet zijn afgewezen.



Figuur 2.4: Aantal geanalyseerde Klimaatfonds fiches die bij het verduurzamer verdient-principe horen (volgens de onderzoekers) en aantallen daarvan waarvoor het budget is toegekend voor 2026 dan wel gereserveerd voor 2027

2.3 Overige principes

Bij sommige fiches ligt het verdelingsvraagstuk (en daarmee het verdelingsprincipe) niet voor de hand. Denk aan maatregelen die expertise op een bepaald dossier of andere randvoorwaarden van de energietransitie stimuleren. In sommige gevallen is er mogelijk sprake van het principe ‘grootste nut’, maar het beoordelen van de CO₂-reductie valt – zoals toegelicht in de inleiding – buiten de scope van dit onderzoek.

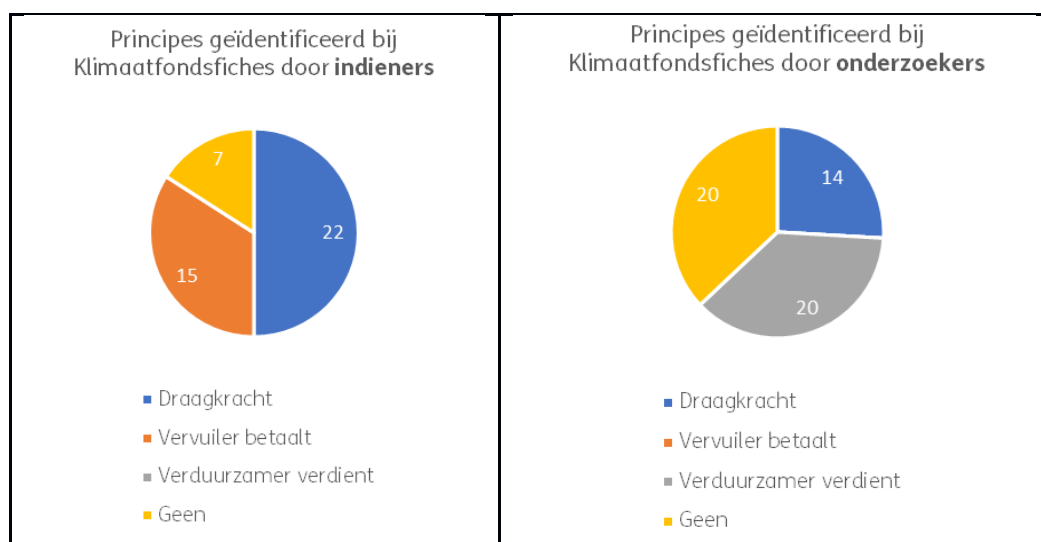
In dit stadium van de transitie is het Nederlandse klimaatbeleid ook te linken aan het principe ‘individuele rechten en vrijheden’. De manier waarop de kosten voor het elektriciteitsnet over de maatschappij worden verdeeld gaat momenteel bijvoorbeeld ‘per capita’. Op fiche-niveau is dit principe echter niet geïdentificeerd door onderzoekers. Dit principe komt ook niet terug in het ficheformat, en is dus ook niet beschouwd door beleidsmedewerkers.

Wat betreft het principe verdeling ‘o.b.v. eigen verantwoordelijkheid’; er komt in dit stadium nog weinig dwang of verplichting kijken bij de energietransitie – voor huishoudens gelden überhaupt nauwelijks verplichtingen. Zo worden woningeigenaren zelf geacht om verduurzamingsmaatregelen te treffen, maar worden ze hier wel toe gestimuleerd (zij het door subsidies of juist heffingen). Zodra de Wgiw in werking treedt zou dit wel tot een vorm van dwang leiden (in dit geval om van het aardgas naar een duurzame warmtebron over de stappen).

Het ‘o.b.v. eigen verantwoordelijkheid’-principe is dus tot op zekere hoogte onderliggend aan maatregelen waarbij de principes ‘de verduurzamer geldt’ of ‘vervuiler betaalt’ gelden.

Echter, bij het nastreven van het ‘eigen verantwoordelijkheid’-principe in pure vorm zou overheidsinmenging niet of nauwelijks voorkomen. Dit principe is dan ook niet toegewezen aan de maatregelen.

Figuur 2.5 toont hoe beleidsmedewerkers (links) en onderzoekers (rechts) de 34 geanalyseerde Klimaatfondsfiches hebben ingedeeld. Voor sommige fiches gelden twee principes. Deze overlap wordt *niet* weergegeven in de diagrammen. In dat geval is het fiche bij beide principes opgeteld; hierdoor is het geheel aan geïdentificeerde principes groter dan het geheel aan geanalyseerde fiches.



Figuur 2.5: Aantal toewijzingen van principes in geanalyseerde Klimaatfondsfiches, links door indieners en rechts door de onderzoekers. Let op: het aantal principes is groter dan het aantal beoordeelde fiches omdat aan sommige fiches twee principes verbonden zijn. Deze overlap wordt niet getoond in de diagrammen

2.4 Analyse perceel gebouwde omgeving

2.4.1 Principes en beoordeling

Het perceel gebouwde omgeving telt twaalf fiches. De tabel hieronder weergeeft in hoeveel gevallen ieder principe is geïdentificeerd (door de onderzoekers) en in hoeveel gevallen fiches waar de principes zijn geïdentificeerd, middelen in de concept-beoordeling zijn toegewezen¹¹.

Principe	Geïdentificeerd	Middelen toegewezen
Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht	6x (waarvan 2x 'enigszins')	1x
De verduurzamer verdient	11x	4x
De vervuiler betaalt	0x	0x

Tabel 2: Aantal fiches waarbij de drie principes door onderzoekers zijn geïdentificeerd, en hoe vaak de middelen zijn toegewezen door de fondsbeheerder in de concept-beoordeling.

¹¹ De principes zijn niet wederzijds exclusief, waardoor het geheel aan keren dat principes zijn toegewezen (17) hoger uitvalt dan de som van geanalyseerde fiches binnen dit perceel (12).

In totaal zijn er binnen dit perceel aan vier fiches middelen vanuit het Klimaatfonds toegewezen. Twee fiches daarvan betreffen de ISDE-subsidie, een fiche een subsidie voor hybride warmtepompen, en een andere fiche een subsidie voor de verduurzaming van maatschappelijk vastgoed. In alle gevallen geldt het principe ‘de verduurzamer verdient’. Alleen in het geval van het fiche over maatschappelijk vastgoed geldt dat er (enigszins) rekening wordt gehouden met draagkracht en solidariteit.

2.4.2 ISDE- en warmtepompsubsidie

Uit monitoring van de ISDE door het CBS (2024) volgt dat vooral woningeigenaren die voldoende financiële middelen hebben voor de voorinvestering profiteren van de ISDE-subsidie en subsidies voor warmtepompen. De subsidies voor na-isolatie uit de ISDE komen ruim drie keer vaker terecht bij huishoudens met de hoogste inkomens ten opzichte van huishoudens met de laagste inkomens (CBS, 2024).

Om woningeigenaren zonder investeringscapaciteit ook toegang te geven tot de ISDE-subsidie voor na-isolatie, is bijvoorbeeld de 0%-lening van het Nationaal Warmtefonds in het leven geroepen voor huishoudens met een inkomen tot €60.000.

Met het afwijzen van de ISDE-regeling in de conceptbeoordeling van de fondsbeheerder verliest een specifieke doelgroep echter de toegang tot de subsidieregeling¹². Dit voorbeeld toont dat het van belang is om fiches individueel, maar ook in perceelverband te beoordelen, om na te gaan welke verdelingsprincipes in meer of mindere mate worden geborgd in de toewijzing van maatregelen.

2.4.3 Collectieve vs. individuele warmteoplossingen

Het financieel stimuleren van warmtepompen zal er naar verwachting toe leiden dat meer huishoudens warmtepompen aanschaffen – ook in gebieden waar een collectieve warmteoplossing het alternatief is met de laagste maatschappelijke kosten. Bij collectieve warmteoplossingen is er sprake van een zogenaamd ‘vollooprisico’: het risico dat de businesscase niet sluitend is wanneer onvoldoende huishoudens binnen de kavel aangesloten zijn op het warmtenet. Dat betekent dat het stimuleren van warmtepompen de haalbaarheid van collectieve warmteoplossingen kan ondermijnen (Algemene Rekenkamer, 2025).

Over warmtenetten is eerder in dit rapport geconstateerd dat het veelal huishoudens in dichtbevolkte gebieden (en relatief veel sociale huurders) zijn die hierop aangewezen zijn. Op basis van de geanalyseerde fiches, lijkt de maatregel in dit fiche in te gaan tegen de ambitie om de maatschappelijke kosten en eindgebruikerskosten van individuele en collectieve warmteoplossingen dicht bij elkaar te brengen – temeer daar fiches die wel gericht zijn op het stimuleren of verlagen van de kosten van collectieve warmteoplossingen grotendeels zijn afgewezen.

2.4.4 Maatschappelijk vastgoed

Het derde voorbeeld betreft een subsidie ter stimulering van verduurzaming van maatschappelijk vastgoed. Normerende en beprijzende maatregelen, bijvoorbeeld via energiebelasting of verplichte labelsprongen, zorgen voor een prikkel om te verduurzamen. Het principe ‘bijdrage en ondersteuning naar draagkracht’ hecht in dit verband aandacht aan flankerend beleid, om ervoor te zorgen dat groepen met die niet zelfstandig kunnen

¹² In het definitieve MJP 2026 is uiteindelijk toch budget aan het Warmtefonds toegekend.

verduurzamen mee kunnen doen, bijvoorbeeld door ondersteuning in de vorm van een subsidie, en ten behoud van de minimale ondergrens. Daarom dienen naast *percelen* ook de verschillende *pakketten* in samenhang te worden beoordeeld.

2.4.5 Conclusies analyse perceel ‘gebouwde omgeving’

De voorbeelden schetsen dat het principe ‘de verduurzamer verdient’ sterk ten grondslag ligt aan maatregelen uit het perceel ‘gebouwde omgeving’. Waar er aan zes ingediende fiches uit dit perceel (ook) het principe ‘bijdrage en ondersteuning naar draagkracht’ ten grondslag ligt, is er slechts aan één fiche financiering toegewezen in de conceptbeoordeling van de fondsbeheerder. De financiële toewijzing zorgt er dus niet voor dat er vanuit dit perceel veel maatregelen zijn geselecteerd die bijdragen aan het behoud van draagkracht en solidariteit in het gehele maatregelenpakket. Als resultaat wordt er dus voor dit perceel onvoldoende rekening gehouden met het meekrijgen van huishoudens met lage inkomens en andere groepen met minder draagkracht in de maatschappij.

3 Analyse van principes bij normerende en beprijzende maatregelen

Naast de beleidsmaatregelen uit het Klimaatfonds, hebben de onderzoekers onderzocht hoe normerende en beprijzende conceptmaatregelen uit de voorjaarsbesluitvorming 2025 relateren aan verdelende rechtvaardigheidsprincipes. Deze maatregelen zijn opgedeeld in vier 'sectoren': (1) gebouwde omgeving, (2) circulaire economie, (3) mobiliteit en (4) industrie. Voor iedere sector is er één maatregel geanalyseerd. Voor de sector 'gebouwde omgeving' zijn er twee beleidsmaatregelen geanalyseerd.

Vanwege het kleinere aantal maatregelen wordt er geen analyse geboden op hoe vaak bepaalde principes worden gebruikt, maar wordt dit in dit hoofdstuk op maatregelniveau besproken. Ten tijde van het onderzoek is bij de onderzoekers nog niet bekend welke maatregelen uit het Klimaatfonds en het IBO zijn geselecteerd.

3.1 Overkoepelende bevindingen

Het principe 'de vervuiler betaalt' ligt ten grondslag aan de geanalyseerde normerende en beprijzende maatregelen. Dat is, gezien de essentie van de conceptmaatregelen te verwachten, aangezien de maatregelen gaan over verplichtingen, verboden en heffingen. In één geval ligt het principe 'bijdrage en ondersteuning naar draagkracht' ten grondslag aan een maatregel. Daarmee sluiten de geanalyseerde maatregelen aan bij de verdelingsprincipes die in het Klimaatplan zijn afgesproken.

Toch blijft het essentieel om integraal te kijken naar de balans tussen normeren, beprijzen en subsidiëren. In de volgende secties volgen de bevindingen per sector.

3.2 Sector: industrie

De maatregel in de sector industrie richt zich op een verbod op fossiele brandstoffen bij uitbreiding, nieuwbouw of vervanging binnen de industrie. Hieraan ligt het verdelingsprincipe 'de vervuiler betaalt' ten grondslag. Het blijft in het fles echter onduidelijk of, en op welke manier, de industrie tevens ondersteund wordt via subsidies. Dit zou summier helpen bij het verhogen van de transparantie, het onderliggende verdelingsprincipe is namelijk passend bij de verdelingsprincipes die zijn opgesteld in het Klimaatplan.

3.3 Sector: mobiliteit

De maatregel binnen de sector mobiliteit richt zich op het gebruik van hernieuwbare energie in het wegtransport, met name in het zware wegtransport. Brandstofleveranciers worden verplicht bij te dragen aan deze transitie. Dit weerspiegelt het principe 'de vervuiler betaalt', aangezien transportgebruikers die meer fossiele brandstoffen verbruiken ook meer betalen.

3.4 Sector: circulaire economie

De maatregel binnen de sector circulaire economie betreft de invoering van een nieuwe plasticheffing. Het onderliggende verdelingsprincipe is ‘de vervuiler betaalt’. In het fiche wordt echter niet ingegaan op de mogelijke doorberekening van kosten aan eindgebruikers.

3.5 Sector: gebouwde omgeving

Voor de sector gebouwde omgeving zijn twee maatregelen geanalyseerd:

- Uutfasering van slecht presterende huurwoningen: deze maatregel raakt aan draagkracht en solidariteit. Met deze maatregel wordt onder andere voorkomen dat sociale huurders te maken krijgen met huurverhogingen, wat ten goede komt aan de minstbedeelden. Dit past bij het principe ‘bijdrage en ondersteuning naar draagkracht’.
- Aanvullende energiebelasting: deze maatregel beoogt de balans tussen belastingtarieven op aardgas en elektriciteit te verbeteren. Het principe ‘de vervuiler betaalt’ is hier leidend. Dit kan echter onevenredig uitpakken voor huishoudens die zelf onvoldoende middelen hebben om te verduurzamen.

4 Conclusies en aanbevelingen

Door rechtvaardigheid als uitgangspunt op te nemen in het Klimaatplan zet het ministerie van KGG een eerste stap richting een systematische en transparante duiding van verdelingsprincipes die ten grondslag liggen aan het klimaatbeleid. Dat is in lijn met één van de aanbevelingen die in het WRR-rapport (Hulscher et al., 2023) worden gedaan in relatie tot rechtvaardig klimaatbeleid, namelijk: het expliciet maken welke verdelingskeuzes worden gemaakt en waarom. In het fiche-format worden voor het eerst (expliciet) verdelingsprincipes geduid, wat de start kan zijn van een nieuwe werkwijze waarin rechtvaardigheid centraal staat.

In dit hoofdstuk volgen een aantal beperkingen van de huidige werkwijze en aanbevelingen voor de korte- en middellange termijn voor het werken met verdelingsprincipes. De aanbevelingen bieden concrete aanknopingspunten om de huidige analyse uit te breiden en gebruiksvriendelijker te maken voor beleidsmedewerkers. Hoewel de uiteindelijke doelen mogelijk tijd vergen om volledig gerealiseerd te worden, kunnen alle aanbevelingen op de korte termijn worden opgepakt. De aanbevelingen onderschrijven dat het werken met verdelingsprincipes kan bijdragen aan expliciet rechtvaardiger en transparanter klimaatbeleid.

4.1 Evaluatie invulformat en werkwijze

Het invulformat is nu gestructureerd volgens drie vragen. Eén vraag richt zich op het duiden van het principe ‘de vervuiler betaalt’. Twee andere vragen richten zich op het duiden van het principe ‘bijdrage en ondersteuning naar draagkracht’.

De vraag over ‘de vervuiler betaalt’ (zie ook paragraaf 1.3.4) richt zich voornamelijk op de vraag of een beleidsmaatregel niet bijdraagt aan het in stand houden van fossiele activiteiten en is hiermee te beperkend. Het verdelingsprincipe ‘de vervuiler betaalt’ heeft namelijk als kenmerk dat de kosten van klimaatmaatregelen worden toegerekend aan de vervuiler *op basis van uitstoot*. Door de vraagstelling krijgen we vaak geen antwoord op de vraag of er sprake is van een vervuilende partij die op basis van uitstoot meer moet betalen. Een antwoord dat vaak door beleidsmedewerkers gegeven wordt in de fiches is: “de activiteit draagt bij aan een vermindering van fossiele activiteiten in de economie”. Met dit antwoord wordt onvoldoende duidelijk of de maatregel daadwerkelijk de kosten van klimaatmaatregelen toerekent aan een vervuilende partij op basis van uitstoot. Er wordt alleen duidelijk dat er CO₂-reductie kan plaatsvinden.

Antwoorden op de twee vragen over ‘bijdrage en ondersteuning naar draagkracht’ zijn ook niet altijd duidelijk. Zo wordt er vaak indirect verband gezocht met de verdelingsprincipes die hieronder vallen. Bijvoorbeeld: “elke ondernemer kan met een goed haalbaar plan in aanmerking komen voor de beleidsmaatregel”. De argumentatie van de beleidsmedewerker is dus dat de maatregel solidair zou zijn omdat ‘iedereen’ in aanmerking zou komen, terwijl de solidariteitsprincipes zich richten op verdeling naar draagkracht, ten gunste van de minst

bedeelden en/of met behoud van de minimale ondergrens. Mogelijk geeft de beleidsmedewerkers deze antwoorden door de formulering van de vragen, of doordat de beleidsmedewerker simpelweg nog niet voldoende handvatten heeft om dit verdelingsprincipe te duiden.

Naast de verdeling van kosten en baten is het ook van belang dat beleidsmedewerkers concreter duiden welke groepen profiteren of juist de rekening betalen bij bepaalde beleidsmaatregelen. In gevallen waar de vervuiler betaalt, is het bijvoorbeeld de vraag of dit telkens dezelfde vervuiler betreft, of hierbij rekening wordt gehouden met verschillen in draagkracht, of dat kosten gelijk verdeeld zijn over alle groepen in de samenleving? Wanneer er helderheid is over de antwoorden op deze vragen, daarvan moet worden bepaald of dat rechtvaardig is. Hierbij kunnen vervolgens de verdelingsprincipes worden uitgelicht.

Verder blijkt uit de antwoorden in de invulfiches niet hoe de uiteindelijke beslissingen over verdelingsvraagstukken tot stand zijn gekomen, wat beleidsmedewerkers verstaan onder het verdelingsprincipe en of er voorafgaand aan het invullen een expliciete afweging heeft plaatsgevonden over het te hanteren verdelingsprincipe. Hierdoor bestaat het risico dat beleidsmedewerkers de beschrijving van de beleidsmaatregel proberen aan te passen naar een uitgevraagd verdelingsprincipe op het invulformat, wat leidt tot incorrecte conclusies over het verdelingsprincipe wat van toepassing is.

Het is niet alleen van belang dat de vorm van het format beleidsmedewerkers ondersteunt, maar ook dat er van tevoren gesprekken worden gevoerd over de onderliggende rechtsvaardigheidsvraagstukken van een beleidsmaatregel. Bovendien moet het duidelijk zijn of en hoe de fondsbeheerder fiches beoordeeld op rechtvaardigheid. Als beleidsmedewerkers weten dat hun antwoorden ten aanzien van verdelingsprincipes worden beoordeeld, kunnen zij vooraf bewuster nadenken over hoe verdelingsprincipes geborgd worden in beleidsmaatregelen.

Voor een volledige analyse zou men ook op perceelniveau – of idealiter zelfs op het niveau van al het klimaatbeleid (óf zelfs al het beleid, gezien het feit dat bijvoorbeeld inkomensbeleid een sterk flankerend effect kan hebben) – moeten kijken naar hoe de lusten en lasten worden verdeeld. Zo dienen normerende en beprijzende maatregelen in samenhang te worden bekeken. Hierdoor wordt de verhouding tussen de verdelingsprincipes over een perceel of zelf over al het klimaatbeleid inzichtelijk. Hierdoor kan een ander beeld ontstaan doordat beleidsmaatregelen elkaar versterken of tegenwerken.

4.2 Aanbevelingen om verdelende rechtvaardigheidsprincipes te duiden

In dit onderzoek hebben onderzoekers geanalyseerd welke verdelingsprincipes van toepassing zijn op individuele beleidsmaatregelen. Hierbij is gewerkt met een beperkte steekproef van 34 beleidsmaatregelen uit het Ontwerp-Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2026 en vijf normerende en beprijzende maatregelen. Momenteel werkt TNO aan een 'Brede welvaart werkwijzer' waarin verdiepende vragen worden gesteld die indiener van de fiches moeten helpen bij het doorgronden brede welvaart – net als rechtvaardigheid is dit een complex thema. In de toekomst zou deze werkwijzer eventueel kunnen worden uitgebreid met rechtvaardigheidsvragen. Voor de korte- en middellange termijn volgen in ieder geval de volgende aanbevelingen om het huidige invulformat en werkwijze verder te ontwikkelen en te verbeteren.

4.2.1 Ontwikkel een gemeenschappelijke taal en concretiseer het fiche format

Momenteel ontbreekt er nog een gemeenschappelijke taal rondom rechtvaardigheid. Dat valt te concluderen uit de uiteenlopende beantwoording en soms foutieve interpretaties van de bijbehorende concepten in de fiches. Het huidige ficheformat bevordert niet dat beleidsmedewerkers de verdelingsprincipes op een eenduidige manier begrijpen of kunnen duiden. Concrete taal is hierbij van belang. Zeker bij 'rechtvaardigheid' kan er snel spraakverwarring zijn, omdat het om complexe, vaak ongrijpbare termen gaat. Een gemeenschappelijke taal kan bijvoorbeeld worden gestimuleerd door middel van kennissessies.

Na het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal kunnen er eenduidige en scherpere vragen worden opgenomen in het invulformat die beleidsmakers richting geven bij het invullen van hun fiche. Denk hierbij aan vragen over wie de vervuilende partij is, wie er betaalt, en of kosten gelijk of naar draagkracht worden verdeeld. Als de fiches vanuit een eenduidig begrip van de principes zijn ingevuld, kan worden beoordeeld in hoeverre de gekozen verdelingsprincipes worden geborgd in beleid.

4.2.2 Gebruik verdelingsprincipes als ontwerpprincipes in de beleidsvoorbereiding

Uit de antwoorden in de invulfiches blijkt momenteel onvoldoende hoe de uiteindelijke beslissingen over verdelingsvraagstukken tot stand zijn gekomen, wat beleidsmedewerkers verstaan onder het verdelingsprincipe en of er voorafgaand aan het invullen een expliciete afweging heeft plaatsgevonden over het te hanteren verdelingsprincipe. Het is aanbevolen dat rechtvaardigheidsprincipes als ontwerpcriteria bij de beleidsvoorbereiding worden meegenomen.

Bovendien moet het duidelijk zijn of en hoe de fondsbeheerder de rechtvaardigheidsbeoordeling meeneemt of -weegt in het toewijzen van middelen aan fiches. Het meewegen hiervan stimuleert beleidsmedewerkers om vooraf bewuster na te denken over hoe verdelingsprincipes geborgd worden in beleidsmaatregelen. Hiermee wordt voorkomen dat beleidsmedewerkers de beschrijving van een beleidsmaatregel proberen aan te passen naar een uitgevraagd verdelingsprincipe op het invulformat, wat leidt tot incorrecte conclusies over het verdelingsprincipe wat van toepassing is.

4.2.3 Verbreed de toetsing naar perceel- en pakketniveau

Ten derde bevelen we aan dat de analyse van verdelingsprincipes ook op perceelniveau wordt gedaan. Aan fiches worden nu op individueel niveau principes toegeschreven. Dit kan helpen om bekend te raken en te werken met rechtvaardigheid. Er is echter een bredere analyse, bijvoorbeeld op perceel- en pakketniveau, nodig om te kijken welke verdelingsprincipes vertegenwoordigd en uitgebalanceerd zijn. Dit is van belang om te begrijpen of verdelingsprincipes worden geborgd bij de toewijzing van maatregelen.

Dit blijkt bijvoorbeeld van belang te zijn bij het perceel 'gebouwde omgeving', waar subsidies vooral ten goede komen aan welvarende huiseigenaren, terwijl in het perceel 'energie-infrastructuur' een prijsgarantie bij collectieve warmteoplossingen is afgewezen. Dit helpt om het pakket opnieuw samen te stellen of om individuele maatregelen aan te passen.

Behalve enkel op pakket- en perceelniveau is het ook wenselijk om holistisch naar klimaatbeleid in het geheel te kijken.

4.2.4 Formuleer randvoorwaarden en streefdoelen

Tot slot is het aanbevolen om de verdelingsprincipes verder uit te werken tot concrete randvoorwaarden en streefdoelen. Dit relateert aan de bovenstaande aanbeveling; men kan dan op pakketniveau beoordelen of aan randvoorwaarden wordt voldaan en in welke mate de maatregel bijdraagt aan het streefdoel. Met een bredere analyse kan vervolgens gekeken worden: (1) in welke mate de maatregelen voldoen aan de randvoorwaarden, en (2) of de bijdragen van de verschillende maatregelen optellen naar het streefdoel.

Referenties

Algemene Rekenkamer. (2025). *Een koud bad voor warmtenetten: Tijd voor bijsturing van de warmtetransitie*. [Een koud bad voor warmtenetten | Rapport | Algemene Rekenkamer](#)

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2024). *Monitor ISDE NWF, 2023*.
<https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2024/05/monitor-isde-nwf-2023>

Europese Commissie. (z.d.). *ETS2: Gebouwen, wegvervoer en aanvullende sectoren*. Geraadpleegd op 24 januari 2025, van https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/ets2-buildings-road-transport-and-additional-sectors_en

Hoetz, C., Straatsma, R. & Bianchi, R. (2024). *De keuze voor warmtenetten of andere warmteoplossingen: Verkenning naar conflicterende belangen tussen het individu en de maatschappij aan de hand van het plan voor het warmtenet in Den Haag*. Berenschot.
https://www.nvde.nl/wp-content/uploads/2024/05/Finale-rapportage_Warmtenetten-in-vergelijking-met-andere-warmteoplossingen_24042024.pdf

Hulscher, S. J. M. H., Bovens, M. A. P., de Vries, A., Werner, G. D. A., Toom, V., & Wijnhuizen, E. (2023). *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: Over de verdeling van klimaatkosten*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).
<https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2023/11/15/rechtvaardigheid-in-klimaatbeleid>

Mulder, P., Dalla Longa, F., & Sterkenburg, R. (2024). *De energietransitie en het risico op vervoersarmoede*. TNO. <https://publications.tno.nl/publication/34642065/6y3SMx/mulder-2024-vervoersarmoede.pdf>

Van Essen, C., Leenders, W., Lejour, A., Möhlmann, A., & Rabaté, S. (2022). *Ongelijkheid en herverdeling in Nederland*. Centraal Planbureau.
<https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Studie-Ongelijkheid-en-herverdeling-in-Nederland.pdf>

Van Uffelen, N., Taebi, B., & Pesch, U. (2024). Revisiting the energy justice framework: Doing justice to normative uncertainties. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 187, 113974.
<https://doi.org/10.1016/j.rser.2023.113974>

Energy & Materials Transition

Radarweg 60
1043 NT Amsterdam
www.tno.nl