

Het gebruik van rechtvaardigheidsprincipes in Nederlands klimaatbeleid

Een verkennende studie naar het toepassen van
rechtvaardigheid in de beleidspraktijk



TNO 2025 R10266 – Juli 2025

Het gebruik van rechtvaardigheidsprincipes in Nederlands klimaatbeleid

Een verkennende studie naar het toepassen van rechtvaardigheid
in de beleidspraktijk

Auteurs	Elisabeth van de Grift Thomas Schuurman Hess Batoul Mesdaghi Ruben Peuchen Koen Straver
Rubricering rapport	TNO Publiek
Titel	TNO Publiek
Rapporttekst	TNO Publiek
Aantal pagina's	25 (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

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding en doel van dit onderzoek.....	3
1.2	Onderzoeksvraag	4
2	Onderzoeksaanpak	5
3	Achtergrond	7
3.1	De ongelijke verdeling van klimaat- en milieueffecten	7
3.2	Drie dimensies van rechtvaardigheid.....	7
4	Rechtvaardigheid in de beleidspraktijk	11
4.1	Dominante principes bij de vorming van klimaatbeleid	11
4.2	Kennis en ideeën over rechtvaardigheid	11
4.3	Werken vanuit rechtvaardigheid: impliciet en informeel	12
4.4	Uitdagingen voor het inbedden van rechtvaardigheid in de beleidspraktijk	13
4.5	Rechtvaardigheid in de praktijk: de casus ketenemissies.....	14
5	Conclusies en handreiking	16
	Referenties	200
	Bijlage	
	Bijlage A: Interviewprotocol	22

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van dit onderzoek

In het Klimaatakkoord van Parijs is afgesproken dat de opwarming van de aarde beperkt moet blijven tot maximaal 1,5 °C. Daarom werkt de Nederlandse overheid aan beleid dat de uitstoot van broeikasgassen drastisch moet verminderen. Om in 2050 klimaatneutraal te zijn, wordt beleid opgesteld wat richting geeft aan deze klimaattransitie.

Klimaatverandering, en daarmee klimaatbeleid, is een complex en weerbarstig vraagstuk waar verschillende belangen, onzekerheden en afhankelijkheden samenkomen. Het is niet alleen een technische, maar ook een maatschappelijke en politieke uitdaging. Beleidsmakers spelen een belangrijke rol, omdat zij verantwoordelijk zijn voor het vormgeven van beleid. Beleidsmedewerkers vormen dan ook de doelgroep van dit onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd onder beleidsmedewerkers van verschillende ministeries die aan het Klimaatplan (Rijksoverheid, 2025) hebben gewerkt.

Rechtvaardigheid is een belangrijk voorwaarde van klimaatbeleid

Uit wetenschappelijk onderzoek en praktijkervaring blijkt dat klimaatbeleid als rechtvaardig moet worden ervaren om draagvlak onder de bevolking te creëren (PBL, 2021; Stechemesser, et al., 2024; WRR, 2023). Maar wat is een rechtvaardige keuze en hoe worden die gemaakt? Wie maken die keuzes? Wat betekent rechtvaardigheid in de context van klimaatbeleid? Rechtvaardigheid is hierbij een belangrijke voorwaarde (WRR, 2023), maar, perspectieven op rechtvaardigheid zijn afhankelijk van normatieve onderbouwing (Van Uffelen & et al, 2024). Op welke manier rechtvaardigheid wordt ingevuld, hangt af van het beleidsdossier en de specifieke verdelingsvraagstukken die daarbij horen. Het maken van rechtvaardige keuzes vraagt om een transparante onderbouwing van zowel beleidsmakers als politici.

Klimaatrechtvaardigheid in het Nederlands klimaatplan

In het snel-ontwikkellende landschap van wetenschappelijke rechtvaardigheidsliteratuur zien we dat er steeds meer nadruk komt te liggen op de vraag hoe rechtvaardigheid kan bijdragen aan het maken van beleid (Malloy & Ashcraft, 2020; Rupp, Pandey, & Rothman, 2024). In het Klimaatplan 2025-2035 (Rijksoverheid, 2025) worden ook stappen gezet om rechtvaardigheid te integreren. Rechtvaardigheid is een expliciet uitgangspunt, naast doelmatigheid en doeltreffendheid. Het Klimaatplan onderschrijft principes zoals beperking van klimaatschade voor toekomstige generaties, een gedifferentieerde verantwoordelijkheid waarbij grote uitstoters meer bijdragen, ondersteuning naar draagkracht, en het principe “de vervuiler betaalt”. Daarnaast onderschrijft het Klimaatplan het belang van inclusieve besluitvorming. Dit wordt onder meer geborgen door het Nationaal Burgerberaad Klimaat.

Het Klimaatplan vormt een goede basis voor het structureel opstellen van rechtvaardig klimaatbeleid. Maar geeft het beleidsmedewerkers ook genoeg houvast om rechtvaardigheid te operationaliseren, als zij vaak afhankelijk zijn van formele en informele overlegstructuren, evenals hun eigen vaardigheden en capaciteit? Klimaatrechtvaardigheid

is namelijk theoretisch goed omschreven, maar nog moeilijk om expliciet en transparant in beleid te integreren. In dit onderzoek hebben we in kaart gebracht welke afhankelijkheden en invloeden beleidsmedewerkers ervaren met betrekking tot het toepassen van rechtvaardigheidsprincipes in beleidsvorming. We onderzoeken dus wat beleidsmakers motiveert of belemmert om klimaatrechtvaardigheid expliciet en transparant mee te nemen in beleidsvorming.

1.2 Onderzoeksvraag

Het doel is om een praktische handreiking te ontwikkelen waarmee de overheid en haar beleidsmakers rechtvaardigheidsprincipes beter kunnen afwegen bij het maken van beleid. Anders dan bestaande raamwerken (Rupp et al., 2024), hebben we in dit onderzoek de belemmeringen en invloeden zo concreet mogelijk in kaart te brengen.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Hoe kan rechtvaardigheid worden ingebed in de huidige beleidspraktijk van beleidsmakers die werken aan de klimaat- en energietransitie?

Om antwoord te geven op de hoofdvraag beantwoorden we de volgende deelvragen:

- Welke handvatten voor het operationaliseren van rechtvaardigheid kunnen we destilleren uit de bestaande (wetenschappelijke) rechtvaardigheidsliteratuur?
- Welke rol speelt rechtvaardigheid in de huidige beleidspraktijk?
- Welke kansen en uitdagingen zien beleidsmakers zelf voor het inbedden van rechtvaardigheid in de beleidspraktijk?

2 Onderzoeksaanpak

In dit hoofdstuk beschrijven wij de aanpak voor dit project.

Dataverzameling

In dit verkennende onderzoek zijn we op zoek naar diverse inzichten rondom het inpassen van rechtvaardigheid in de beleidspraktijk. Hiervoor is een kwalitatieve en interpretatieve benadering geschikt. Voor dit onderzoek is gekozen om semigestructureerde interviews uit te voeren in combinatie met een inhoudelijke werksessie.

Interviews

De twaalf geïnterviewden zijn beleidsmedewerkers die vanuit verschillende directies en ministeries werken aan het Klimaatplan. Het gaat om medewerkers van de directies Strategie Energiesystemen; Gebouwde Omgeving, Industrie; Circulaire Economie; Mobiliteit; Landbouw, Natuur en Voedsel; en Klimaat.

De geïnterviewden zijn onder andere verantwoordelijk voor het opstellen van beleidsdoelen ten behoeve van de overkoepelende opgave die de overheid heeft gesteld. De geïnterviewden zijn aangedragen door de opdrachtgever van dit onderzoek – het ministerie van Klimaat en Groene Groei. De interviews vonden plaats tussen mei en juli 2024. De fysieke interviews duurden gemiddeld een uur en zijn uitgevoerd door een team van twee (wisselende) onderzoekers. In twee gevallen vond het gesprek online plaats. Het interviewprotocol omvatte de volgende onderdelen (zie Bijlage A voor het volledige protocol):

- De beleidspraktijk;
- Rechtvaardigheid in de beleidspraktijk;
- Het Klimaatplan;
- Eigen inzichten en ondersteuningsbehoeften.

Bij de start van het interview werd een korte introductie gegeven over het doel van het gesprek. De interviews waren semigestructureerd. Dit gaf de onderzoekers de mogelijkheid om meer vragen te stellen dan de vragen uit het interviewprotocol. Alle interviews zijn opgenomen en getranscribeerd.

Werksessie

Naast de interviews, vond een werksessie plaats over ketenemissies. Dit thema is in overleg met het ministerie van Klimaat en Groene Groei gekozen. De werksessie duurde één uur en vond plaats in oktober 2024. Er waren zes deelnemers aanwezig en drie onderzoekers van TNO. Vijf deelnemers werken inhoudelijk aan ketenemissies in de context van het Klimaatplan, één deelnemer is werkzaam bij de directie Klimaat. Tijdens de werksessie is inhoudelijke kennis gedeeld over het onderwerp rechtvaardigheid op basis van de bestaande literatuur (zie hoofdstuk 3). Daarnaast zijn de eerste bevindingen op basis van de interviews gedeeld. Aan de hand hiervan zijn verschillende vragen voorgelegd ter discussie die overeenkomen met vragen uit het interviewprotocol. Deelnemers werden gevraagd naar

een persoonlijke definitie van rechtvaardigheid, ondersteuningsbehoeften en de toepassing van rechtvaardigheid op de casus ketenemissies. Van de werksessie is een inhoudelijk verslag gemaakt door één van de onderzoekers van TNO, waarvan de samenvatting te vinden is in hoofdstuk 4.

Analyse

De interviews zijn inductief geanalyseerd aan de hand van de vier thema's uit het interviewprotocol. Binnen de interviews zijn we onder meer op zoek gegaan naar overeenkomende en afwijkende perspectieven op rechtvaardigheid, uitdagingen rondom de toepassing hiervan in de beleidspraktijk en behoeften aan ondersteuning op dit gebied. Deze analyse is uitgevoerd door twee onderzoekers. Vervolgens is er op de resultaten gereflecteerd door twee andere onderzoekers, waarvan één betrokken was bij de interviews en één bij het uitwerken van de interviewtranscripties.

Hoofdstuk 4 bevat de resultaten van de interviews. Op basis van deze inzichten en de inzichten uit de werksessie zijn lessen en aanbevelingen geformuleerd waaruit de bijgevoegde handreiking (Hoofdstuk 5) is voortgekomen.

De interviews en de werksessie schetsen gezamenlijk een beeld van de werkpraktijk, maar zijn niet representatief voor directies aangezien er is gesproken met een beperkt aantal beleidsmedewerkers. Dit is een beperking van dit onderzoek. De bevindingen dienen daarmee vooral als basis voor aanbevelingen en het identificeren van startpunten ter inbedding van rechtvaardigheid in beleidsvorming.

3 Achtergrond

Er is een rijke hoeveelheid wetenschappelijk werk gepubliceerd over rechtvaardigheid (Jenkins & et al, 2016; Sovacool & et al, 2016). Schlosberg & Collins (2014) beargumenteren dat klimaatrechtvaardigheid door de grote hoeveelheid wetenschappelijke-, maar ook grijze- en praktijkliteratuur, verschillend wordt geïnterpreteerd, wat leidt tot uiteenlopende definities. De focus van dit onderzoek ligt op het toepassen van rechtvaardigheid voor het opstellen van beleid, en niet op het identificeren van onrechtvaardigheden.

Hieronder volgt een korte beschrijving van rechtvaardigheidsliteratuur over de toepassing van rechtvaardigheid binnen beleidsvorming. We gaan eerst kort in op rechtvaardigheid binnen de energie- en klimaatliteratuur en bespreken vervolgens diverse dimensies die binnen de wetenschap breed geaccepteerd zijn als raamwerk voor rechtvaardig.

3.1 De ongelijke verdeling van klimaat- en milieueffecten

De oorsprong van klimaatrechtvaardigheid ligt in de *Environmental Justice Movement*, die begon door acties zoals de protesten in Warren County in de Verenigde Staten (1982), waar milieu- en raciale rechtvaardigheid de aandacht kregen. Deze specifieke casus vormde een startpunt voor onderzoek naar de ongelijke verdeling van milieurisico's langs raciale en economische lijnen (Schlosberg & Collins, 2014).

Beck (1992) beargumenteert dat er een ongelijke verdeling is van de lusten en lasten als gevolg van menselijke activiteiten met een winstoogmerk die zorgen voor klimaatvervuiling. De grootste nadelige gevolgen raken in vele gevallen vooral groepen in kwetsbare posities, terwijl zij vaak relatief weinig schade toebrengen aan het klimaat en doorgaans worden uitgesloten van besluitvorming. Dit vergroot bestaande ongelijkheden, wat de noodzaak vergroot om klimaatrechtvaardigheid centraal te stellen in de vorming van klimaatbeleid.

3.2 Drie dimensies van rechtvaardigheid

Zowel klimaat- als energierechtvaardigheid wordt in de wetenschappelijke literatuur vaak opgedeeld in drie dimensies. Deze dimensies zijn distributieve (ook wel verdelende), procedurele en erkennende rechtvaardigheid.

Verdelende rechtvaardigheid

Verdelende rechtvaardigheid gaat over hoe de lusten en de lasten worden verdeeld: is het bijvoorbeeld niet rechtvaardiger als meer welvarende landen, die doorgaans meer broeikasgassen uitstoten, andere landen ondersteunen in de klimaattransitie met kennis en financiële steun (WRR, 2023)? Hier richt verdelende rechtvaardigheid zich op: hoe kunnen

kosten en baten van menselijk handelen of van sociale goederen¹ rechtvaardig verdeeld worden? Er zijn drie onderdelen van verdelende klimaatrechtvaardigheid: eerst moet gekeken worden hoe kosten en baten verdeeld worden. Daarna moet geïdentificeerd worden wie welke kosten en baten ontvangt. Vervolgens moet gekeken worden naar wat de beste en meest rechtvaardige manier is om kosten en baten te verdelen, en waar dit op gebaseerd moet zijn. Denk hierbij aan sociaaleconomische status, noden of identiteit (Caney, 2014; Davidson, 2021; Harris, 2019; Schlosberg & Collins, 2014).

Procedurele rechtvaardigheid

Klimaatrechtvaardigheid gaat niet alleen om een eerlijke verdeling van lusten, lasten en verantwoordelijkheden maar ook om wat eerlijke procedures zijn om klimaatverandering aan te pakken (Brandstedt & Brölde, 2019). Eerlijke procedures zijn belangrijk voor effectief klimaatbeleid. Procedurele rechtvaardigheid gaat om processen in de besluitvorming om tot klimaatbeleid te komen: de besluitvorming moet eerlijk, verantwoord en transparant zijn. Specifiek gaat het om wie een stem heeft in het proces, wie deelneemt aan de besluitvorming en wie profiteert van de besluitvorming en waarom (Schlosberg & Collins, 2014). Dan gaat het bijvoorbeeld om toegang tot informatie, betekenisvolle participatie van belanghebbenden om iets bij te dragen, en om het bestaan van wettelijke procedures waarin rechtvaardigheid is vastgelegd. Rondom het veranderende klimaat zijn veel belangrijke vragen over klimaatdoelen: wat zijn de doelen? Hoe moeten deze behaald worden? Hoe moeten lasten verdeeld worden? Procedurele rechtvaardigheid richt zich op de antwoorden op deze vragen, en gaat over de manier waarop beslissingen worden genomen (WRR, 2023).

Erkennende rechtvaardigheid

Erkennende rechtvaardigheid draait om de vraag in hoeverre een ongelijke verdeling, als bij-effect van het nagestreefde doel, erkend wordt (WRR, 2023). Erkennende rechtvaardigheid is vereist om tot procedurele en verdelende rechtvaardigheid te komen. Alvorens tot een rechtvaardige procedure te komen, moeten eerst mensen die door klimaatverandering worden getroffen, worden erkend. Niet alleen het feit dat groepen getroffen worden door klimaatverandering moet erkend worden, maar ook de situatie waarin zij zich bevinden, de perspectieven die ze hebben en de onderliggende systemische onrechtvaardigheden die leiden tot marginalisatie. Het gebrek aan erkenning en representatie van gemarginaliseerde groepen vergroot de kloof tussen hen en groepen die relatief weinig nadelige gevolgen van klimaatverandering ondervinden.

¹ Fundamentele vrijheidsrechten, zoals vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vereniging etc. vrijheid van beweging en beroepskeuze, gelijke toegang tot macht en verantwoordelijke posities, inkomen en vermogen, de mogelijkheid om zelfrespect te handhaven.

Andere dimensies van rechtvaardigheid

Herstellende rechtvaardigheid

Herstellende rechtvaardigheid in de context van klimaatverandering richt zich op het herstellen van schade die is veroorzaakt door klimaatverandering in het verleden en de onevenredige gevolgen daarvan voor gemeenschappen, landen en ecosystemen. Het legt de nadruk op herstel, met als doel recht te doen aan degenen die het zwaarst zijn getroffen door klimaatverandering, waarbij de verantwoordelijkheid wordt genomen door de veroorzakers van de schade.

Een belangrijk aspect van herstellende rechtvaardigheid is het herstel van klimaatschade. Bij klimaatverandering gaat het om schade zoals verlies van biodiversiteit, verlies van land door zeespiegelstijging, en economische schade aan gemeenschappen. Het kan ook gaan om de effecten van mitigerende maatregelen. Rechtvaardigheid erkent deze schade en zoekt naar manieren om herstel te bewerkstelligen, bijvoorbeeld via compensatie of herstelprojecten (Heffron & McCauley, 2018). Als we binnen Nederland kijken, dan is een voorbeeld de dalende WOZ-waarde van een woning na het plaatsen van een windmolen in de nabije omgeving (Mulder, 2023).

Participatie is essentieel binnen herstellende rechtvaardigheid. Participatie gaat hier over het betrekken van getroffen gemeenschappen in besluitvorming en herstelprocessen. Het gaat ook vaak om het herstellen van de sociale relaties en disharmonie die is ontstaan (Zehr & Gohar, 2015). Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van participatieve klimaatactieplannen die de stemmen van structureel en systemisch gemarginaliseerde groepen centraal stellen (Bulkeley, Edwards, & Fuller, 2014).

Ten slotte benadrukt herstellende rechtvaardigheid dat herstel niet alleen een kwestie is van compenseren, maar ook van structurele verandering. Dit omvat de transitie naar rechtvaardige en duurzame energiesystemen en de afschaffing van onrechtvaardige praktijken zoals landroof (Newell & Mulvaney, 2013).

Intergenerationele rechtvaardigheid

Intergenerationele rechtvaardigheid verwijst naar het principe dat de rechten, behoeften en belangen van toekomstige generaties moeten worden meegenomen in beslissingen die vandaag worden genomen. Het concept benadrukt dat huidige generaties verantwoordelijk zijn voor het waarborgen van een duurzame wereld waarin toekomstige generaties kunnen leven met gelijke of betere mogelijkheden dan de huidige generatie (Sanson & Burke, 2020). Intergenerationele rechtvaardigheid stelt dat de gevolgen van klimaatverandering moeten worden beperkt om te voorkomen dat toekomstige generaties onevenredig worden belast.

Volgens Dobson (1998) gaat intergenerationele rechtvaardigheid niet alleen over de verdeling van hulpbronnen, maar ook over het doorgeven van een stabiele ecologische basis. Gardiner (2011) voegt daaraan toe dat klimaatverandering een "morele uitdaging" vormt, omdat het langetermijngevolgen heeft die moeilijk te overzien zijn, maar toch vereist dat huidige generaties hun verantwoordelijkheid nemen.

Een normatief karakter

Van Uffelen et al. (2024) benadrukken dat rechtvaardigheid een multidimensionaal concept is, waarbij het belangrijk is om expliciet te maken welke aspecten centraal staan in de

analyse. Voor vier dimensies van rechtvaardigheid (distributief, procedureel, herkennend en herstellend) benoemen de auteurs vier categorieën om normatieve aannames boven water te krijgen. Dit gaat om de volgende categorieën:

- (i) **de schaal van rechtvaardigheid**, oftewel op welk niveau rechtvaardigheid moet worden afgewogen (bijvoorbeeld lokaal, nationaal of mondiaal);
- (ii) **het subject van rechtvaardigheid**, oftewel wie of wat rechtvaardigheid toekomt (zoals mensen, niet-menselijke dieren, of ecosystemen);
- (iii) **het kenniskader dat ten grondslag ligt aan de analyse**, oftewel wat voor soort overtuigingen en kennis iemand als waar en rechtvaardig beschouwt;
- (iv) **het tijdsperspectief dat wordt aangenomen**, oftewel of rechtvaardigheid vooral gericht is op het verleden, het heden of de toekomst.

Deze indeling laat zien dat rechtvaardigheidsvraagstukken altijd gepaard gaan met normatieve keuzes. Dit geldt niet alleen voor onderzoekers die het concept toepassen, maar ook voor beleidsmakers. Beide groepen maken impliciet of expliciet keuzes, bijvoorbeeld over de schaal waarop rechtvaardigheid wordt toegepast of de groepen die als subject binnen rechtvaardigheidsvraagstukken worden erkend. Van Uffelen et al. (2024) benadrukken dat het expliciet maken en zorgvuldig beargumenteren van deze keuzes essentieel is, omdat ze anders impliciet blijven en mogelijk onbedoeld sturend zijn voor beleid. Dit sluit aan bij de aanbevelingen van de WRR (2023), die aanbeveelt dat beleidsmedewerkers verdelingsprincipes expliciet benoemen. Dit draagt niet alleen bij aan een beter begrip van rechtvaardigheidsvraagstukken, maar stelt onderzoekers en beleidsmakers ook in staat om transparanter en beter afgewogen besluiten te nemen (Van Uffelen & et al, 2024). Dit is vooral van belang bij complexe onderwerpen zoals klimaatrechtvaardigheid, waar verschillende partijen, schalen en tijdsdimensies elkaar kruisen en samenkomen. Het bewust reflecteren op deze dimensies helpt om rechtvaardigheid niet te reduceren tot een louter technische of empirische exercitie, maar om recht te doen aan de normatieve kern ervan.

Rechtvaardigheid als *good governance*

Van der Wel et al. (2024) bieden een waardevol perspectief op de rol van rechtvaardigheid in beleidsvorming binnen de context van de klimaattransitie. Vanuit het perspectief van publieke waarden leggen zij uit hoe beleidsmakers continu normatieve keuzes maken bij het afwegen van waarden zoals inclusiviteit, duurzaamheid en rechtvaardigheid. Hun werk benadrukt dat rechtvaardigheid niet alleen een kwestie is van uitkomsten – zoals een eerlijke verdeling van baten en lasten – maar dat het ook diep verweven is met de processen en structuren waarin besluiten worden genomen.

Een belangrijke bijdrage van hun analyse is het inzicht dat rechtvaardigheid impliciet aanwezig is in veel besluitvormingsprocessen, maar vaak niet expliciet wordt gemaakt. Dit sluit aan bij het bredere concept van *good governance*, waarin principes zoals transparantie, participatie en verantwoordingsplicht centraal staan. Van der Wel et al. (2024) stellen echter ook dat deze governance-principes slechts randvoorwaarden zijn voor rechtvaardigheid: zonder een expliciete en transparante erkenning van en reflectie op rechtvaardigheidsvragen blijven structurele ongelijkheden vaak onaangeroerd. Dit maakt het noodzakelijk om rechtvaardigheid niet alleen als een abstracte waarde te beschouwen, maar als een leidend principe dat beleidsvorming en -uitvoering actief moet sturen.

4 Rechtvaardigheid in de beleidspraktijk

Op basis van de interviews schetsen wij hieronder een beeld van de huidige praktijk van de geïnterviewde beleidsmedewerkers die werken aan de vorming van klimaatbeleid en de rol die rechtvaardigheid daarin heeft.

4.1 Dominante principes bij de vorming van klimaatbeleid

Bij de vorming van klimaatbeleid zijn er volgens deelnemers een aantal leidende principes waar maatregelen voor klimaatbeleid aan moeten voldoen. Betaalbaarheid van maatregelen is een veelgenoemd principe, meestal in combinatie met andere principes, zoals uitvoerbaarheid, snelheid, doelmatigheid. Dergelijke beleidsprincipes lijken expliciet verankerd in de werkpraktijk van deelnemers als het gaat om beleidsvorming. Deze expliciete verankering geldt (nog) niet voor rechtvaardigheid en verschillende dimensies van rechtvaardigheid. Voor één deelnemer is het nastreven van rechtvaardigheid binnen klimaatbeleid onderdeel van het werk dat hij doet, maar hij geeft aan dat dit principe nog niet zo volwassen is als de andere drie beleidsprincipes. Verdelingseffecten tussen verschillende groepen (verdelende rechtvaardigheid) krijgen sinds de publicatie van het rapport van de WRR (WRR, 2023) wel meer aandacht volgens een aantal deelnemers.

4.2 Kennis en ideeën over rechtvaardigheid

De kennis over rechtvaardigheid, wat ‘rechtvaardig’ behelst in de context van klimaatbeleid en de associatie die men hiermee heeft varieert tussen deelnemers. In bijna elk interview komt naar voren dat deelnemers geen expliciete definitie of invulling van rechtvaardigheid gebruiken bij het vormgeven van beleidsmaatregelen. Diverse deelnemers zijn wel bekend met de verdelingsprincipes uit het rapport van de WRR (WRR, 2023). Sommige deelnemers proberen deze ook toe te passen binnen hun werk. Daarnaast zijn er ook meerdere deelnemers die niet bekend zijn met deze of andere soortgelijke publicaties die handvatten bieden voor het toepassen van rechtvaardigheid binnen beleidsvorming.

Over het algemeen wordt het belang van rechtvaardig klimaatbeleid erkend door deelnemers. Rechtvaardigheid wordt daarnaast ook omschreven als een containerbegrip vanwege het gebruik tijdens Kamerdebatten. De uitdaging zit volgens één deelnemer echter in de concrete invulling van rechtvaardigheid. Zo krijgt een motie die zegt ‘klimaatbeleid moet rechtvaardiger’ brede steun, maar dit is vaak anders voor een motie waar staat: ‘klimaatbeleid moet rechtvaardiger door specifiek mensen met lage inkomens meer te ondersteunen’.

In de gesprekken met deelnemers komen diverse variaties op en invullingen van rechtvaardigheid voorbij. Genoemde variaties zijn onder andere redelijk en eerlijk, maar ook draagvlak en legitimiteit. Eén deelnemer spreekt liever over ongelijkheid, een ander zou de

term ‘rechtvaardig’ liever vermijden bij verdere invulling van het klimaatbeleid. Voor hem is het met name een manier om beleid transparant te maken door gemaakte afwegingen explicieter in kaart te brengen. Een genoemde invulling van het begrip is betaalbaarheid, zowel de betaalbaarheid van het gehele energiesysteem als specifiek warmte. Een andere opvatting is dat een rechtvaardige energietransitie een transitie is die voldoende handelingsperspectief biedt aan belanghebbenden.

De beschreven diversiteit aan opvattingen illustreert het eerdergenoemde normatieve karakter van rechtvaardigheid, waar twee deelnemers ook expliciet naar verwijzen: “het gaat om gepercipieerde rechtvaardigheid. Iedereen ervaart dat anders. De mensen waarvoor beleid gemaakt wordt, moeten het gevoel hebben dat het rechtvaardig is. Dat je niet meer of minder wordt geraakt door beleid dan anderen”. Volgens hen leidt tot er ook toe dat, afhankelijk van de situatie, verschillende invullingen van rechtvaardigheid als acceptabel worden beschouwd.

In diverse gesprekken komt politieke verantwoordelijkheid voor de invulling van wat rechtvaardig beleid is ter sprake; of beleidskeuzes als (on)rechtvaardig worden gezien kan samenhangen met iemands politieke oriëntatie. De uiteindelijke invulling van wat als ‘rechtvaardig’ wordt beschouwd, is volgens meerdere deelnemers een politieke keuze: “we bepalen [dit] niet op ambtelijk niveau”. Toch spreekt het (demissionaire) kabinet hier in algemene termen over, ondanks de klimaatopgaven. In het Klimaatplan is inmiddels wel een hoofdstuk over rechtvaardigheid opgenomen met vier verdelingsprincipes.

Twee deelnemers zijn verder van mening dat de rechtvaardigheid van beleid en de gemaakte keuzes worden gecorrigeerd door het bestaande democratische systeem: op het moment dat beleid in uitvoering leidt tot onrechtvaardigheden, zal dit volgens hen tot uiting komen in de media, waarop de Tweede Kamer kan ingrijpen. Wanneer bijvoorbeeld na een aantal jaren blijkt dat kosten voor het nieuwe energiesysteem niet evenredig zijn verdeeld, kan dit volgens hen achteraf worden hersteld. Efficiëntie en doelmatigheid van beleid is leidend, en het gebruik van aanvullende rechtvaardigheidsprincipes zou volgens hen niet direct een meerwaarde hebben.

4.3 Werken vanuit rechtvaardigheid: impliciet en informeel

Het werken vanuit een rechtvaardigheidsperspectief is volgens deelnemers vaak impliciet en informeel onderdeel van hun beleidspraktijk. Bij de inventarisatie van beleidsopties geeft de meerderheid aan geen gebruik te maken van expliciete rechtvaardigheidsprincipes. Volgens de meeste deelnemers vindt het maken van dergelijke afwegingen vooral impliciet en informeel plaats. Dat betekent dat rechtvaardigheid wel aan bod komt in gesprekken en overleggen, maar dat er over het algemeen niet wordt gesproken over wat dit inhoudt en hoe rechtvaardigheid expliciet gemaakt kan worden, bijvoorbeeld in nota’s. Veel deelnemers geven aan dat er vanuit hun eigen directie bijvoorbeeld geen concrete invulling of richtlijnen voor rechtvaardigheid op papier staan.

Daarnaast geven verschillende deelnemers aan dat ze vertrouwen op collega’s bij het nadenken over aspecten die met rechtvaardigheid te maken hebben, zoals het identificeren van bewoners in kwetsbare posities of mogelijke negatieve verdelingseffecten voor bepaalde doelgroepen. Twee deelnemers zijn gewend om keuzes te maken met verschillende doelgroepen in hun achterhoofd: ze proberen aan de voorkant beleid beter aan te laten sluiten op de beleving van bewoners en zetten bij het opstellen van nieuw beleid diverse

methoden in, waaronder vragenlijsten, focusgroepen en interviews. Op deze manier proberen zij zicht te krijgen op wat er leeft in de samenleving en wat bewoners oneerlijk vinden. Sommige deelnemers geven ook aan dat zij hun eigen morele kompas raadplegen door zichzelf proberen in te leven en vragen te stellen als: “kan ik dit uitleggen aan vrienden of familie?”.

4.4 Uitdagingen voor het inbedden van rechtvaardigheid in de beleidspraktijk

In de interviews komen diverse uitdagingen bij het inbedden van rechtvaardigheid in de beleidspraktijk ter sprake. We bespreken ze hieronder.

De versnipperde aard van klimaatbeleid

De vragen die gesteld moeten worden in het kader van rechtvaardig klimaatbeleid zijn volgens deelnemers overkoepelend van aard en kunnen niet bij één enkel departement worden belegd. Een voorbeeld hiervan is energiearmoede: sommigen zien het als een probleem dat onder sociaal beleid valt, anderen zien het als een probleem dat onder het energiesysteem valt. Een dergelijk verschil in opvattingen kan vervolgens impact hebben op wat beleidsmedewerkers dan als opdracht zien voor het te vormen klimaatbeleid. De betrokkenheid van verschillende departementen en directies bij klimaatbeleid maakt daarnaast dat er een diversiteit aan belangen speelt waar spanningen uit kunnen voortkomen.

Snelheid en korte termijnreductie-doelen

Een tweede uitdaging is de “hectische werkpraktijk” waarin deelnemers werken. Deze context beperkt de ruimte om rechtvaardigheid mee te nemen. De snelheid van het proces voor de totstandkoming van het Klimaatplan maakt dat beleidsmedewerkers geen tijd of ruimte (kunnen) nemen voor het doen van onderzoek maar rechtvaardigheid. Door de hoge urgentie ligt de focus sterk op het behalen van kortetermijnreductiedoelen, wat volgens een deelnemer ten koste gaat van de aandacht voor rechtvaardigheidsprincipes. Dit leidt er volgens de deelnemer toe dat er niet altijd ruimte is voor het meenemen van bepaalde aspecten van rechtvaardigheid, zoals de impact op toekomstige generaties. In het verlengde hiervan stelt een deelnemer dan ook de vraag hoe rechtvaardigheid te integreren is zonder dat dit de bestaande werkdruk verhoogt.

Ontbrekende data en monitoring

Een deelnemer die regelmatig fungeert als klankbord voor collega's bij vraagstukken over rechtvaardigheid krijgt vaak de vraag: “heb je hier ook data van?”. Uit andere interviews blijkt eveneens behoefte aan data over de verwachte effecten van rechtvaardigheid, ter ondersteuning van beleidskeuzes. Daarnaast is er ook behoefte aan monitoring van effecten van gevoerd beleid. Deelnemers geven aan onder meer afhankelijk te zijn van (wetenschappelijke) kennis en onderzoek voor het opstellen van beleid; hier baseren ze handelingsperspectieven en mogelijkheden voor beleidskeuzes op. Er ligt bijvoorbeeld een wens om de effecten van verschillende verdelingsprincipes in cijfers uit te drukken omdat de verwachting is dat verdelende rechtvaardigheid dan makkelijker mee te nemen is binnen beleid. Op dit moment ontbreekt dergelijke data grotendeels binnen ministeries. Zo geeft een deelnemer aan dat over het algemeen CO₂-impact redelijk goed te berekenen is door

kennisinstituten en onderzoeksorganisaties. Dit geldt niet voor de specifieke impact hiervan op bewoners, niet omdat er te veel verschillen zijn tussen huishoudens.

Aansluiten bij bestaande werkwijzen

Deelnemers spreken over het algemeen geen behoefte uit aan ‘weer een extra tool’, wanneer hen wordt gevraagd naar oplossingsrichtingen en specifieke tools ter ondersteuning van het integreren van rechtvaardigheid. Mogelijk verwachten deelnemers dat een dergelijke tool de bestaande werkdruk verhoogt. Deelnemers geven de voorkeur aan het laten aansluiten van rechtvaardigheid bij bestaande werkwijzen en instrumenten.

Zoals eerder beschreven geven meerdere deelnemers aan dat zij bij het meenemen van rechtvaardigheid onder andere beroep doen op hun eigen morele kompas. Om beleidsvorming niet te veel te laten afhangen van het individu, lijkt het Beleidskompas² volgens hen daarom een geschikt instrument om rechtvaardigheid aan toe te voegen. Deelnemers zien echter uitdagingen. Deelnemers vinden namelijk het Beleidskompas vooral geschikt voor het van-kop-tot-staart vormgeven van beleid. In de beleidspraktijk komt een dergelijke situatie echter volgens hen vrij weinig voor én worden dit soort trajecten omschreven als chaotisch. Dit maakt dat beleidsmedewerkers wel open staan voor ondersteuning maar weinig prioriteit kunnen geven of tijd hebben om zelf uitgebreid rechtvaardigheidsprincipes te verkennen en toe te passen.

De meeste deelnemers raden wel aan om aan te sluiten bij het Beleidskompas omdat men hier bekend mee is. Het is echter opvallend dat het merendeel van de deelnemers aangeeft het instrument zelf (nog) niet te gebruiken. Een genoemde reden is dat het veel tijd kost om het Beleidskompas in te vullen in combinatie met de ervaren hoge werkdruk. Een andere verklaring kan liggen in dat de ongeveer helft van de geïnterviewden een coördinerende rol heeft en daardoor hoofdzakelijk meekijkt bij de vorming van beleid maar zelden zelf een regeling opstelt.

Het is daarmee de vraag wat een passende manier is om rechtvaardigheidsprincipes te integreren in het Beleidskompas. De WRR-principes worden door enkelen genoemd als een solide basis hiervoor. Volgens een deelnemer die collega's regelmatig ondersteunt bij het nadenken over rechtvaardigheid, helpt het werken met verdelingsprincipes om keuzes expliciet te maken. Dit vinden mensen echter vaak een lastige exercitie omdat het bekendheid met deze principes vereist.

4.5 Rechtvaardigheid in de praktijk: de casus ketenemissies

In deze werksessie stond de discussie over ketenemissies centraal, met bijzondere aandacht voor de rol die rechtvaardigheid speelt in de beleidsvorming. De deelnemers, voornamelijk beleidsmedewerkers, reflecteerden op de complexe vraag hoe rechtvaardigheid binnen het dossier van ketenemissies kan worden gedefinieerd en geïmplementeerd. Daarbij werd zowel gekeken naar de nationale als internationale dimensie van het probleem, en hoe het beleid zich verhoudt tot de verschillende belangen en mogelijkheden van belanghebbenden in de keten.

² Het Beleidskompas is een centrale werkwijze voor het maken van beleid en ontwikkelen van regelgeving bij de Rijksoverheid, zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>.

Perspectieven van deelnemers over rechtvaardigheid

De sessie heeft verschillende perspectieven van deelnemende beleidsmedewerkers naar voren gebracht over wat rechtvaardigheid inhoudt. Een veelgenoemd punt is het streven naar een balans tussen gelijke behandeling en het afwegen van verschillende belangen. Een deelnemer omschrijft rechtvaardigheid als het balanceren van belangen, waarbij men moet erkennen dat een gelijke verdeling niet altijd haalbaar is. Rechtvaardigheid wordt vaak gezien als eerlijk handelen, waarbij rekening wordt gehouden met groepen in kwetsbare posities en er een gelijk speelveld wordt gecreëerd. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat een puur egalitaire benadering, waarin alles gelijk wordt verdeeld, niet realistisch is. Deelnemers beschouwen het expliciet maken van rechtvaardigheidsprincipes als een belangrijke stap om inspraak en transparantie te waarborgen. Daarbij erkennen zij dat rechtvaardigheid een normatief begrip is met uiteenlopende interpretaties, wat het formuleren van een eenduidig kader bemoeilijkt.

Ketenemissies en rechtvaardigheid

In gesprek over het dossier ketenemissies blijkt dat rechtvaardigheid een bestaande, onderliggende drijfveer is, hoewel dit nog niet structureel en expliciet is geïntegreerd in het beleid. Zo merkt een deelnemer op: “we richten ons beleid grotendeels nationaal [in], maar is het niet tijd om ook onze impact over de grenzen mee te nemen?”. Deelnemers signaleren daarmee dat er in de werkpraktijk beperkte aandacht is voor ketenemissies in het buitenland, en dat de focus van het beleid ligt op emissiereductie binnen Nederland. Dit roept de vraag op of rechtvaardigheid voorbij onze landsgrenzen ook moet worden erkend en meegenomen. Daarnaast merken deelnemers op dat grote bedrijven meer mogelijkheden hebben om verduurzaming af te dwingen binnen hun ketens, in tegenstelling tot mkb-bedrijven die meer kwetsbaar zijn en ondersteuning nodig hebben. Volgens een deelnemer is het “belangrijk dat we de kleintjes beschermen en ondersteunen in de transitie”. Dit sluit aan bij het principe ‘naar draagkracht’, waarbij de focus ligt op het helpen van kleinere spelers die minder middelen hebben om de transitie zelfstandig te doorlopen.

Institutionalisering van ketenemissies

De institutionalisering van ketenemissies wordt gezien als een uitdaging: “het huidige systeem is gewoon niet ontworpen om ketenemissies te bevatten, en dat maakt het moeilijk om rechtvaardig beleid te ontwikkelen”. Deelnemers geven aan dat generieke instrumenten, zoals beprijzing van ketenemissies, nog niet voldoende zijn ingebed in bestaande systemen. Het idee dat het huidige systeem mondiaal geen rekening houdt met ketenemissies wordt daarbij als een obstakel genoemd. Dit bemoeilijkt het formuleren van rechtvaardig beleid op het gebied van ketenemissies.

Politieke implicaties

Uit de sessie blijkt daarnaast dat deelnemers denken dat ketenemissies gezien worden als een abstract en technisch kwestie, wat het moeilijker maakt om politieke aandacht te krijgen: “zonder politieke steun voor rechtvaardigheidsprincipes blijven we vastzitten in technische details,” legt een deelnemer uit. Het geven van een menselijk gezicht aan het dossier door de impact van ketenemissies op mensen centraal te stellen, is geopperd als een manier om bestuurlijke aandacht te genereren. Deelnemende beleidsmedewerkers geven aan dat zonder duidelijke politieke kaders voor rechtvaardigheid, het voor hen moeilijk is om dergelijke principes in het beleid te verankeren.

5 Conclusies en handreiking

Het doel van dit onderzoek was om het gebruik van rechtvaardigheid door beleidsmedewerkers die werken aan het Nederlandse Klimaatplan te verkennen. De hoofdvraag van dit onderzoek was: *hoe kan rechtvaardigheid worden ingebed in de huidige beleidspraktijk van beleidsmakers die werken aan de klimaat- en energietransitie?*

Voor het beantwoorden van deze vraag zijn twaalf beleidsmedewerkers geïnterviewd die vanuit verschillende directies en ministeries betrokken waren bij het opstellen van het Klimaatplan. De geïnterviewden hebben coördinerende en uitvoerende rollen binnen deze directies. De resultaten van dit onderzoek schetsen een eerste beeld van de toepassing van rechtvaardigheid in de (klimaat)beleidspraktijk. Hieronder volgt een korte samenvatting:

- Rechtvaardigheid is vaak impliciet en informeel onderdeel van de werkpraktijk. Het merendeel van de deelnemers geeft aan (nog) geen gebruik te maken van expliciete rechtvaardigheidsdimensies of specifieke (verdelings)principes. In de meeste gevallen zijn binnen directies bijvoorbeeld geen concrete richtlijnen opgesteld. Deelnemers raadplegen collega's of hun eigen morele kompas voor het verkennen van bijvoorbeeld verdelingseffecten.
- Kennis en ideeën over rechtvaardigheid variëren tussen beleidsmedewerkers. Naast het variërende kennisniveau illustreert deze diversiteit het normatieve karakter van rechtvaardigheid: wat als rechtvaardig wordt ervaren verschilt van persoon tot persoon. In dit kader wordt de politieke verantwoordelijkheid voor de invulling van rechtvaardigheid benoemd deelnemers aangeven dat het mandaat hiervoor niet op ambtelijk niveau ligt.
- Principes die een dominante rol spelen bij de vorming van maatregelen voor klimaatbeleid zijn betaalbaarheid, uitvoerbaarheid, snelheid en doelmatigheid. Dit geldt (nog) niet voor (de dimensies van) rechtvaardigheid.

Op basis van de interviews zijn diverse uitdagingen geïdentificeerd voor het inbedden van rechtvaardigheid in de beleidspraktijk. Het gaat om de volgende uitdagingen:

- Er zijn verschillende directies en departementen betrokken bij de vorming van klimaatbeleid. In de context van deze **versnipperde aard** ontstaat er in sommige gevallen onduidelijkheid over taakopvattingen en verantwoordelijkheden rondom rechtvaardigheid. Daarnaast bestaan er binnen departementen diverse belangen waar spanningen uit voort kunnen komen bij het maken van afwegingen; wiens doel of belang krijgt de bovenhand indien beide niet gerealiseerd kunnen worden?
- De **snelheid** waarmee het Klimaatplan gerealiseerd moet worden binnen een 'hectische werkpraktijk' en de **focus op het realiseren van reductiedoelen** beperkt de ruimte en tijd voor (het verkennen van) rechtvaardigheidsafwegingen.
- Deelnemers hebben behoefte aan **data over (mogelijke) effecten** van beleidsmaatregelen op het gebied van **rechtvaardigheid**. Op dit moment **ontbreekt** dergelijke data grotendeels of is deze niet (eenvoudig) beschikbaar voor beleidsmedewerkers. Daarnaast is er (nog) geen specifieke monitoring van rechtvaardigheidseffecten van gevoerd beleid.

- Er klinkt een behoefte om rechtvaardigheidsdenken te **integreren in bestaande werkwijzen en instrumenten**, zoals het Beleidskompas. Deze werkwijze is volgens deelnemers echter tijdsintensief, en wordt nog niet breed gebruikt. Dit duidt op een verwachting dat het toevoegen van rechtvaardigheid mogelijk leidt tot verhoging van de **ervaren werkdruk**.

In aanvulling op de bevindingen uit de verkennende interviews zijn er een aantal lessen te trekken naar aanleiding van de werksessie over ketenemissies met beleidsmedewerkers. Zo vraagt het opstellen van rechtvaardig klimaatbeleid volgens deelnemers om een centrale aanpak en kan dit beter niet beperkt worden tot een apart dossier. Het operationaliseren en meetbaar maken is voor individuele dossiers namelijk lastig. Bij het organiseren van inhoudelijke gesprekken over rechtvaardigheid kan verder het volgende in overweging worden genomen:

- Start gesprekken door deelnemers hun **opvatting over rechtvaardigheid** te laten benoemen. Dit helpt om verschillen en overeenkomsten tussen deelnemende collega's inzichtelijk te maken;
- Pas deze opvattingen vervolgens toe op **inhoudelijke onderwerpen** om persoonlijke overtuigingen en afwegingen expliciet te maken, en vervolgens bespreekbaar te maken hoe keuzes rondom rechtvaardigheid wel of niet in het werk aan bod komen. Dit stimuleert mogelijk het geven van (structureler) aandacht aan rechtvaardigheid;
- Nadat er een aantal sessies met beleidsmedewerkers heeft plaatsgevonden, is het aanbevolen dat een gesprek wordt gevoerd aan de hand van rechtvaardigheidsdimensies over wat er binnen een directie of thema als richtlijn wordt gevolgd en/of welke (verdelings)principes centraal staan.

De resultaten van dit onderzoek laten zien dat geïnterviewde beleidsmedewerkers zich bevinden in een politieke arena waar veel verschillende partijen, formele en informele structuren in verschillende mate druk uitoefenen. De aard en omvang van het Klimaatplan waar verschillende directies met verschillende (impliciete) visies op rechtvaardigheid aan werken, in combinatie met gevarieerde kennis en perspectieven over rechtvaardigheid, maakt geïntegreerd gebruik van rechtvaardigheid(sdimensies) en bijbehorende principes complex.

Een werkpraktijk waar rechtvaardigheid expliciet onderdeel van uit moet gaan maken is een organisatievraagstuk. Het vergt kennis en ervaring van beleidsmedewerkers met het toepassen van rechtvaardigheid. Daarnaast kan het inbedden van rechtvaardigheid worden ondersteund door visie, leiderschap en samenwerking tussen bestuurders, beleidsmakers, organisaties en externe partijen, zoals kennisinstituten. Hieronder volgen, in de vorm van een handreiking, verschillende aanbevelingen op basis van de inzichten van dit onderzoek.

Handreiking voor implementatie van rechtvaardigheid

Om het inbedden van rechtvaardigheid in de beleidspraktijk te versnellen volgen hieronder drie richtlijnen. Deze richtlijnen bieden zowel uitgangspunten om direct mee aan de slag te gaan als doelen voor op de lange termijn.

1) Ontwikkel een kennisbasis en gemeenschappelijke taal

Het onderzoek laat zien dat er veel onduidelijkheid bestaat onder beleidsmedewerkers over wat rechtvaardigheid in de context van klimaatbeleid nu eigenlijk is. Wij constateren dat het

daarom van belang is om een kennisbasis te ontwikkelen met een gemeenschappelijke taal. Voor het bouwen aan een kennisbasis binnen de organisatie kan de volgende opzet worden gehanteerd:

- Bied **een gespreksmethode** aan waarmee zowel het begrip van als de kennis over rechtvaardigheid kan worden vergroot. Hierin kan (actuele) casuïstiek van deelnemende beleidsmedewerkers worden gebruikt. Een startpunt voor het organiseren van dergelijke werksessies is het uitnodigen van beleidsmedewerkers van de departementen die hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Vraag hierbij of ze collega's uitnodigen.
- Organiseer **departement-brede dialogen over rechtvaardigheid**. Dit kan bijdragen aan een versnelling van het ontwikkelen van kennis en een gemeenschappelijk taal.
- **Gebruik reflexieve monitoring**. Dit is een methode om na te gaan of de beoogde systeemverandering – het inbedden van rechtvaardigheid in de werkpraktijk – plaatsvindt. De monitoring vindt plaats op twee niveaus: individueel en organisatorisch. Op individueel niveau helpt reflexieve monitoring beleidsmedewerkers bij het ontwikkelen van de kennis en vaardigheden die nodig zijn om rechtvaardigheidsoverwegingen expliciet te maken. Op organisatieniveau laat de monitoring zien of rechtvaardigheidsprincipes geïnstitutionaliseerd worden.
- Hoewel beleidsmedewerkers niet altijd een voorstander zijn van een aanvullende tool naast het Beleidskompas, is **oefening met het verkennen van rechtvaardigheidsdimensies en -principes** wel van belang. De drie dimensies van rechtvaardigheid – verdelend, procedureel en erkennend – worden het meest gebruikt om klimaatrechtvaardigheid vorm te geven. Dit raamwerk, afkomstig uit de wetenschappelijke literatuur, wordt ingezet voor evaluaties en vertaald naar handreikingen voor verschillende overheidslagen (Berenschot 2023). De ontwikkeling van een dergelijke tool kan voor het ministerie van Klimaat en Groene Groei ook een optie zijn. Het kan namelijk laten zien dat er al verschillende invullingen en keuzes gemaakt kunnen worden, als een ander rechtvaardigheidsprincipe het startpunt vormt.
- Focus op **gevarieerde casuïstiek**. Kies zowel afgerond als bestaand beleid op verschillende onderwerpen en maatregelen. Net zoals de voorbeelden uit het rapport van de WRR (2023) zullen voorbeelden en de bijbehorende vraagstukken structureel moeten worden gebruikt. Klimaatbeleid rondom mobiliteit en circulaire economie kan dienen als inspiratie: binnen deze directies is ervaring opgedaan met het betrekken van doelgroepen om de rechtvaardigheid van maatregelen te peilen bij het vormgeven van beleid.

2) *Ontwikkel en integreer indicatoren voor rechtvaardigheid*

De interviews laten een behoefte zien aan integratie en ontwikkeling van indicatoren met betrekking tot rechtvaardigheid. Er zijn verschillende voorbeelden waarbij ongelijkheden en onrechtvaardigheden al worden gemonitord. Deze moeten expliciet worden gemaakt, worden gebundeld, en daarnaast moeten bij blinde vlekken indicatoren worden ontworpen. Voor het integreren en ontwikkelen van indicatoren voor rechtvaardigheid kan de volgende aanpak worden gehanteerd:

- **Verken bestaande monitoring en indicatoren die relevant zijn voor rechtvaardigheid, en gebruik deze als basis voor het opstellen van een monitor voor de Tweede Kamer.** Dit omvat bijvoorbeeld bestaande data over bodemdaling, overstromingsrisico, kosten voor isolatie, energiearmoede, warmtepompen, en de brede welvaartmonitor. Betrek hierbij zowel de indicatoren en monitoring van de KCET-coalitie als de bestaande monitoring van de monitor energiesysteem en andere relevante monitoring, zoals de KEV en rapportages vanuit de EED en EPBD. Selecteer de indicatoren die het meest relevant

zijn voor het thema rechtvaardigheid en gebruik deze voor het ontwikkelen van een geïntegreerde monitor zoals de monitor energiesysteem.

- **Ontwikkel waar nodig nieuwe indicatoren die ongelijkheid door klimaat- en energiebeleid in de maatschappij kunnen aantonen.** Mogelijk zijn er nieuwe type data nodig om ongewenste ongelijkheden te signaleren en adresseren. Dit kan bijvoorbeeld om data gaan die inzicht geven in vragen als: hoeveel huurwoningen zijn voorzien van zonnepanelen en hoe ontwikkelt dit zich door de tijd? Waar komt energiearmoede voor en wordt deze groep huishoudens met de tijd groter of kleiner? Komen mogelijke gestapelde effecten van klimaatbeleid voor bij groepen huishoudens? Denk hierbij aan (effecten van) verhoogde energiekosten, bodemdaling en vervoersarmoede die bij dezelfde (groepen) huishoudens terecht komen.
- **Onderzoek hoe rechtvaardigheidsprincipes onderdeel kunnen zijn van de opdrachtomschrijving voor kennisinstituten.** Hoe kunnen kennisinstituten onderliggende verdelingsprincipes bij beleidsopties in kaart brengen? Nemen zij momenteel (voldoende) de bredere effecten van de verschillende beleidsinstrumenten mee? Is er bijvoorbeeld ruimte om expliciet te rapporteren hoe groepen huishoudens worden erkend bij het verkennen van de verschillende beleidsopties rondom klimaat- en energiebeleid?

3) *Structurele inbedding*

Uit de interviews en werksessie komt naar voren dat de werkpraktijk van de verschillende beleidsmedewerkers die werken aan het Klimaatplan complex is. Het expliciet in acht nemen van rechtvaardigheid bij beleidsvorming vergt daarom het nemen van structurele stappen om dit te bewerkstelligen. Voor het organiseren van de inbedding van rechtvaardigheid in de organisatie kan de volgende aanpak worden gevolgd:

- Ga gezamenlijk met externe partijen als de WKR, NKP en KCET in gesprek over de mogelijkheden om te reflecteren op bestaand en voorgenomen klimaat- en energiebeleid. Dit faciliteert de inbedding en zorgt ervoor dat het thema niet op de achtergrond raakt of dat er te veel tijdsdruk komt op het werken aan een gemeenschappelijke taal en het opzetten van benodigde monitoring. Hierbij kan een structureel mechanisme dat rechtvaardigheid waarborgt in het beleidsproces ondersteuning bieden. Een **onafhankelijk orgaan of instituut** kan toetsen en mogelijk toezien op de toepassing van rechtvaardigheidsprincipes. Voorbeelden zijn de Schotse *Just Transition Commission*³ of de Nederlandse Raad van State, die dit perspectief al gedeeltelijk integreert in haar toetsingskader⁴.
- **Zorg voor een (eind)verantwoordelijke voor het borgen van rechtvaardigheid.** Per departement kan dat een contactpersoon of afdeling zijn, of het kan vanuit de directie Klimaat van het ministerie van Klimaat en Groene Groei komen. Om het gebruik van rechtvaardigheidsprincipes in te bedden in de werkpraktijk gaat de voorkeur van deelnemers uit naar aansluiting bij geformaliseerde werkzaamheden en beleidsproducties zoals nota's en de voorjaarsbesluitvorming.

³ Voor meer informatie zie de website [Just Transition Commission](https://www.justtransitioncommission.nl/).

⁴ <https://www.raadvanstate.nl/klimaatwet/toetsingskader/uitgebreide/>

Referenties

- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a new modernity*. Sage.
- Berenschot (2023). *Sturen op een rechtvaardige energietransitie*. Geraadpleegd van: https://www.berenschot.nl/media/k50p1hwk/handreiking-rechtvaardige-energietransitie_versie-1_december-2023.pdf
- Brandstedt, E., & Brülde, B. (2019). Towards a Theory of Pure Procedural Climate Justice. *Journal of Applied Philosophy*, 36(5), pp. 785-799. doi:<https://doi.org/10.1111/japp.1235>
- Bulkeley, H., Edwards, G., & Fuller, S. (2014). Contesting climate justice in the city: Examining the politics of urban climate change. *Global Environmental Change*, 25, pp. 31-40.
- Caney, S. (2014). Two Kinds of Climate Justice: Avoiding Harm and Sharing Burdens. *Journal of Political Philosophy*, 22(2), pp. 125-149.
- Dobson, A. (1998). *Justice and the environment: Conceptions of environmental sustainability and theories of distributive justice*. Oxford University Press.
- Gardiner, S. (2011). *A perfect moral storm: The ethical tragedy of climate change*. Oxford University Press.
- Harris, P. (2019). *A Research Agenda for Climate Justice*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Heffron, R., & McCauley, D. (2018). The concept of energy justice across the disciplines. *Energy Policy*, 122, pp. 87-94.
- Jenkins, K., & et al. (2016). Energy justice: A conceptual review. *Energy Research & Social Science*, 11, pp. 174-182.
- Malloy, J., & Ashcraft, C. (2020). A framework for implementing socially just climate adaptation. *Climatic Change*, 160(1), pp. 1-14.
- Mulder, A. (2023). The socioeconomic impact of wind energy: A case study on property values. *Journal of Environmental Economics and Policy*, 12(2), pp. 145-162.
- Newell, P., & Mulvaney, D. (2013). The political economy of the 'just transition'. *The Geographical Journal*, 179(2), pp. 132-140.
- PBL. (2021). *Wat zijn rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland?* (P. v. Leefomgeving, Producent) Opgehaald van [www.PBL.nl](https://www.pbl.nl/publicaties/wat-zijn-rechtvaardige-en-haalbare-klimaatdoelen-voor-nederland): <https://www.pbl.nl/publicaties/wat-zijn-rechtvaardige-en-haalbare-klimaatdoelen-voor-nederland>
- Rijksoverheid (2025). *Klimaatplan 2025-2035 - Op weg naar een klimaatneutraal Nederland*. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/03/14/minvkgg-klimaatplan-2025-2035>
- Rupp, D., Pandey, N., & Rothman, D. (2024). Justice theory as a framework for policy-making consultation. *Organizational Psychology Review*.
- Schlosberg, D., & Collins, L. (2014). From environmental to climate justice: Climate change and the discourse of environmental justice. *WIREs Climate Change*, 5(3), pp. 359-374.
- Sovacool, B., & et al. (2016). Energy decisions reframed as justice and ethical concerns. *Nature Energy*, 1(5), p. 16024.

- Stechemesser, A., Koch, N., Mark, E., Dilger, E., Klöser, P., Menicacci, L., . . . Wenzel, A. (2024). Climate policies that achieved major emission reductions: Global evidence from two decades. *Science*, 385(6711), pp. 884-892.
doi:<https://doi.org/10.1126/science.adl6547>
- Van der Wel, K., & et al. (2024). A public values perspective on energy justice: Building a theoretical lens for understanding decision-making in the energy transition. *energy Research & Social Science*, 116, p. 103677.
- Van Uffelen, N., & et al. (2024). Revisiting the energy justice framework: Doing justice to normative uncertainties. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 189, p. 113974.
- WRR. (2023). *Klimaatbeleid met draagvlak: Naar een rechtvaardige transitie*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zehr, H., & Gohar, A. (2015). *The little book of restorative justice: Revised and updated*. Los Angeles: Good Books.

Bijlage A

Interviewprotocol

1. Introductie (15-20 minuten)
 - a. Kunt u zich kort introduceren?
 - b. Waar werkt u aan?
 - c. Werkt u zowel aan het opstellen als aan het evalueren van beleid?
 - d. Wat is de opgave van uw sector voor de toekomst? Welke doelstelling(en) zijn er?
 - e. Hoe zijn de doelstellingen tot stand gekomen?
 - f. Wat is uw rol met betrekking tot het klimaatplan?
 - g. Hoe gaat u te werk bij het opstellen van beleid?
 - i. Wat voor soort afwegingen maakt u bij het verkennen van beleidsopties?
 - ii. Zijn er afwegingen die vaak/vaker de voorkeur krijgen bij het maken van beleid?
2. Rechtvaardigheid in de beleidspraktijk (20 minuten)
 - a. Hoe zou u rechtvaardigheid zelf omschrijven (binnen beleidscontext)?
 - i. Wat maakt beleid rechtvaardig? Wanneer is het rechtvaardig?
 - b. Wat vindt u van het voornemen om rechtvaardigheid te integreren in beleidspraktijk?
 - c. Speelt rechtvaardigheid een rol binnen uw huidige werk?
 - i. Zo ja, op welke manier? (a.d.h.v. voorbeelden)
 - d. In hoeverre maakt u afwegingen rondom rechtvaardigheid voor het beleid wat u opstelt of evalueert?
 - i. Op wat voor manier maakt u deze afwegingen?
 - ii. Zijn er bepaalde rechtvaardigheidsprincipes of -aspecten die u volgt? Zo ja, welke? En waarom deze principes? (a.d.h.v. voorbeelden)
 - iii. Op welk moment maakt u deze afwegingen?
 - iv. Welke vragen stelt u uzelf om zicht te krijgen op (verschillende aspecten van) rechtvaardigheid van het geformuleerde beleid?
 - v. Verschilt dit van hoe u te werk gaat bij het opstellen van beleid ten opzichte van hoe u te werk gaat bij de evaluatie van beleid? In welke opzichten?
3. Het klimaatplan (10 minuten)
 - a. Het doel van het klimaatplan is het reduceren van broeikasgassen. Ziet u een spanning tussen het nastreven van reductiedoelstellingen en een verdeling van lusten en lasten van de klimaattransitie binnen uw eigen domein?
 - b. Het klimaatplan is opgedeeld in verschillende thema's: ziet u spanningen tussen thema's als het gaat over de verdeling van de lusten en lasten van interventies?
4. Eigen inzichten en ondersteuningsbehoeften (10 minuten)
 - a. Hoe komt u aan uw kennis over rechtvaardigheid?

- b. Wat voor ondersteuning wordt er momenteel geboden vanuit het ministerie?
- c. Hoe gaat het toepassen van dit soort principes u af?
- d. Welke barrières ervaart u om rechtvaardigheid toe te kunnen passen of bij het toepassen?
- e. Wat zou u helpen bij het omgaan met rechtvaardigheidsafwegingen?
 - i. Heeft u behoefte aan specifieke vormen van ondersteuning of kennis?
- f. Er ligt een wens om een tool te maken om rechtvaardigheid structureel toe te passen tijdens het opstellen/evalueren van beleid, wat vinden jullie daar van?
 - i. Hoe zou het u kunnen helpen bij het opstellen/evalueren van beleid?
- g. Waaraan zou zo'n tool moeten voldoen om het werkzaam te maken voor het opstellen dan wel evalueren van beleid?

Energy & Materials Transition

Radarweg 60
1043 NT Amsterdam
www.tno.nl