EERLIJK VERDUURZAMEN

RANDVOORWAARDEN VOOR RECHTVAARDIG BELEID

NOVEMBER 2025





Raad
voor de leefomgeving
en infrastructuur

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 20906
2500 EX Den Haag
info@rli.nl
www.rli.nl

Samenstelling Rli
Dr. J.J. (Jan Jacob) van Dijk (voorzitter)
Drs. J.A. (Jeanet) van Antwerpen
Mr. R.M. (Renée) Bergkamp
Prof. dr. ir. J. (Joks) Janssen
J. (Jantine) Kriens
Drs. J.H.L.H. (Jeroen) Niemans
Drs. K.J. (Krijn) Poppe
Ir. C.M. (Karin) Sluis
Prof. dr. mr. H.D. (Hanna) Tolsma
Prof. dr. E.T. (Erik) Verhoef
Prof. dr. ir. L. (Leentje) Volker
Em. prof. dr. A.N. (André) van der Zande

Junior-raadsleden
T.B.J.M (Tim) van Dijke MSc MA
Ir. E.J.S. (Eva) van Genuchten
Bc. M.J.H. (Marnix) Kluiters

Algemeen secretaris
Dr. mr. S.M. (Stephan) Berndsen

INHOUD

SAMENVATTING 6

DEEL 1 | ADVIES 11

1 INLEIDING 11
1.1 Onderwerp en doel van dit advies 11
1.2 Afbakening 13
1.3 Definities 13

INTERMEZZO DUBBEN OVER DUURZAAMHEID: ASTRID, NORA EN FRANK GEVEN HUN MENING 14

2 WAT HOUDT ‘RECHTVAARDIGE VERDUURZAMING’ IN? 18
2.1 Botsende beginselen 18
2.2 Maatschappelijke ongelijkheid als indicator voor onrechtvaardigheid 21
2.3 Drie kenmerken van rechtvaardig verduurzamingsbeleid 22
2.3.1 Erkennende rechtvaardigheid 23
2.3.2 Procedurele rechtvaardigheid 23
2.3.3 Verdelende rechtvaardigheid 24
2.4 Slotsom 26

3 GEBREKEN IN VERDUURZAMINGSBELEID DIE LEIDEN TOT ONRECHTVAARDIGHEID 27
3.1 Geen goede overheidsondersteuning bij maken van duurzame keuzes 28
3.1.1 Subsidie- en leenfaciliteiten niet afgestemd op lage inkomensgroepen 28
3.1.2 Ontoereikende informatievoorziening over verduurzamingsopties 29
3.1.3 Procedures voor subsidies en toeslagen te ingewikkeld 30
3.1.4 Regelingen zonder zekerheid: verbroken beloftes 31
3.2 Verduurzaming kan tot structurele maatschappelijke ongelijkheid leiden 31
3.3 Geen effectieve strategie om mensen aan te zetten tot verduurzaming 32
3.4 Te weinig overheidsbescherming tegen effecten van duurzaamheidsproblemen 34
3.5 Gebrekkige toegang tot het recht voor mensen met klachten over leefomgeving 36
3.6 Verduurzamingsbeleid niet toegesneden op kleine ondernemingen 38
3.7 Slotsom 38

4 GEBREKEN IN ONTWIKKELING EN VORMGEVING VAN HET VERDUURZAMINGSBELEID 40
4.1 Focus op snel resultaat 40
4.2 Onvoldoende onderzoek naar mogelijke gevolgen van het beleid 41

4.3 Geen aansluiting bij levenssituatie van grote groepen in de samenleving 42
4.4 Stapeling van compensatieregelingen 43
4.5 Gebrek aan samenhangend domeinoverschrijdend beleid 43
4.6 Slotsom 44

5 CONCLUSIES 45
5.1 Overheidsbeleid voor verduurzaming vergroot maatschappelijke ongelijkheid 45
5.2 Onrechtvaardigheid die mensen ervaren brengt verduurzaming in gevaar 47
5.3 Overheidsbeleid heeft te weinig oog voor menselijke kant van verduurzaming 47
5.4 Overheid zet mensen die kunnen verduurzamen te weinig aan tot actie 48

6 AANBEVELINGEN 50
6.1 Hoofdaanbevelingen 50
6.2 Vertaling in concrete adviezen 52

DEEL 2 | TOELICHTING EN VERDIEPING 62

1 METHODE 62
1.1 Gesprekken en interviews 62
1.2 Casuïstiek 63

2 VOORBEELDEN VAN NATIONAAL VERDUURZAMINGSBELEID 65
2.1 Verduurzamingsbeleid gebaseerd op de Klimaatwet 65
2.2 Verduurzamingsbeleid op het terrein van wonen 66
2.2.1 Generieke stimuleringsmaatregelen voor woningverbetering 66
2.2.2 Maatregelen gericht op eigenaar-bewoners 68
2.2.3 Maatregelen gericht op verhuurders 69
2.3 Verduurzamingsbeleid op het terrein van mobiliteit 69
2.3.1 Maatregelen ter bevordering van elektrisch rijden 70
2.3.2 Maatregelen ter bevordering van autodelen 70
2.4 Verduurzamingsbeleid voor bedrijven 70
2.4.1 Maatwerkaanpak verduurzaming industrie 70
2.4.2 Regelingen en programma's gericht op midden- en kleinbedrijf 71
2.5 Voorbeelden van verduurzamingsbeleid gericht op de leefomgeving 72
2.5.1 Schone Lucht Akkoord 72
2.5.2 Kaderrichtlijn Water 72
2.5.3 Programma Bodem, Ondergrond en Grondwater 73
2.5.4 Programma's voor vergroening leefomgeving 73

3 SCHADE VOOR DE EEN, SUBSIDIE VOOR DE ANDER: RECHTVAARDIGHEIDSEFFECTEN 74
3.1 Verdeling hinder en schade als gevolg van duurzaamheidsproblemen 74
3.1.1 Vervuiling leefomgeving 74
3.1.2 Klimaatverandering 75
3.1.3 Achteruitgang natuur 76
3.2 Verdeling kosten en baten van verduurzamingsbeleid 77
3.2.1 Verdelingseffecten bij klimaatmaatregelen 77
3.2.2 Verdelingseffecten bij subsidieregelingen voor elektrisch rijden 78
3.2.3 Verdelingseffecten bij subsidieregelingen voor woningverbetering 79
3.3 Mening van burgers over duurzaamheidsproblemen en verduurzamingsbeleid 81
3.4 Wat de overheid doet om verduurzamingsbeleid rechtvaardiger te maken 83
3.4.1 Burgers meer betrekken bij ontwikkeling verduurzamingsbeleid 83
3.4.2 Meer oog voor gevolgen van beleid: Beleidskompas en Generatietoets 84

4 DREMPELS VOOR VERDUURZAMING BIJ KLEINE ONDERNEMINGEN 85
4.1 Vijf factoren die kleine ondernemers weerhouden van verduurzaming 85
4.1.1 Te weinig financiële middelen en onzekerheid over rendement 85
4.1.2 Onvoldoende actuele informatie-op-maat over verduurzamingsopties 86
4.1.3 Tekort aan kennis en kunde om procedures te doorlopen 86
4.1.4 Gebrek aan vertrouwen in continuïteit van beleid en randvoorwaarden 87
4.1.5 Ervaren onrechtvaardigheid ten opzichte van grote ondernemingen 87
4.2 Risico's voor algehele voortgang verduurzamingsproces 88

5 AANBEVOLEN 'DUURZAAMHEIDSHEFFING' EN 'DUURZAAMHEIDSDIVIDEND' NADER TOEGELICHT 89
5.1 Ons voorstel in het kort 89
5.2 Toelichting bij begrip 'ware prijs' 90
5.3 Toelichting bij begrip 'duurzaamheidsdividend' 90
5.4 Werking geïllustreerd: CO_2-belasting met klimaatdividend 91
5.5 Tot slot 92

LITERATUUR 93

BIJLAGEN 107

TOTSTANDKOMING 107

OVERZICHT PUBLICATIES 110



SAMENVATTING

Eerlijk verduurzamen betekent dat iedereen mee kan doen en dat iedereen die mee kan doen, dat ook doet.

Een schone, gezonde en duurzame leefomgeving is in ieders belang. Maar de verduurzaming van Nederland stokt, onder andere omdat veel mensen het beleid oneerlijk vinden. Zij vinden bijvoorbeeld dat er veel wordt gevraagd van burgers, terwijl grote bedrijven hun gang mogen blijven gaan. Of dat de doorsnee-Nederlander krom moet liggen voor kostbare duurzaamheidsmaatregelen, terwijl rijken beloond worden met subsidies. Dat veel mensen weinig vertrouwen hebben in de overheid versterkt deze gevoelens.
Met dit advies willen wij de rijksoverheid handvatten aanreiken om verduurzamingsbeleid te maken dat zowel eerlijk als effectief is.

Twee zorgen

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) maakt zich om twee redenen zorgen over deze ontwikkeling:

1. De verduurzaming van Nederland kan alleen slagen als iedereen meedoet. Om te beginnen zou het voor iedereen moeten zijn weggelegd om te kunnen verduurzamen. Daarnaast is het cruciaal dat iedereen die *kan* meedoen, dat ook *doet*. Dat is niet alleen eerlijk, maar ook om praktische redenen noodzakelijk. Op dit moment gebeurt dat onvoldoende.

2. Het gevaar bestaat dat het draagvlak te klein wordt. Als grote delen van de bevolking het beleid oneerlijk (of: onrechtvaardig) vinden, zal het draagvlak voor verduurzamingsbeleid dusdanig afnemen dat succesvolle verduurzaming onmogelijk wordt.

Wat is rechtvaardige verduurzaming?

Er is steeds meer aandacht voor rechtvaardigheid en verduurzaming, maar die richt zich met name op de verdeling van de kosten en baten van klimaatbeleid. Dat is een te beperkte blik. Er is ook aandacht nodig voor andere duurzaamheidsproblemen, zoals vervuiling van de leefomgeving en verlies van biodiversiteit. Daarnaast omvat rechtvaardigheid meer dan alleen de verdeling van kosten en baten (ofwel 'verdelende rechtvaardigheid'). Rechtvaardig verduurzamingsbeleid erkent dat niet iedereen dezelfde dingen belangrijk vindt en sluit aan bij verschillende groepen mensen ('erkennende rechtvaardigheid'). Daarnaast heeft iedereen gelijke toegang tot inspraak en gelijke invloed op de besluitvorming ('procedurele rechtvaardigheid').

De overheid zal moeten waarborgen dat er geen mensen of bedrijven (verder) achterop raken in de maatschappij als gevolg van verduurzamingsbeleid. Bijvoorbeeld omdat zij niet genoeg geld hebben of niet beschikken over de benodigde vaardigheden om mee te doen met verduurzaming. Een rechtvaardige verdeling van de kosten en baten van beleid is van groot belang. Maar mensen kunnen over de invulling daarvan verschillend denken en de voorkeur geven aan verschillende beginselen, zoals 'de vervuiler betaalt', verdeling 'naar draagkracht' of 'naar grootste nut'. Om te bepalen wat we als samenleving rechtvaardig vinden in een bepaalde situatie, is dus een politieke en maatschappelijke dialoog nodig.

Bevindingen

Uit onze analyse trekken we vier conclusies, die hieronder zijn samengevat.

Overheidsbeleid voor verduurzaming vergroot maatschappelijke ongelijkheid

Verduurzaming is rechtvaardig én effectief als iedereen eraan kan meedoen. Maar dat is op dit moment niet zo. In de praktijk blijken veel mensen niet goed uit de voeten te kunnen met onderdelen van het beleid, zoals subsidieregelingen en leenfaciliteiten. Grote groepen mensen lopen de voordelen van verduurzaming mis, vooral mensen in een kwetsbare maatschappelijke positie. Om de maatschappelijke ongelijkheid die daardoor ontstaat tegen te gaan, is het belangrijk dat verduurzamingsbeleid meer dan nu aansluit bij de mogelijkheden en behoeften van verschillende groepen mensen in de samenleving.

Onrechtvaardigheid die mensen ervaren brengt verduurzaming in gevaar

Doordat het huidige verduurzamingsbeleid van de rijksoverheid de maatschappelijke ongelijkheid vergroot, vinden veel mensen het onrechtvaardig. Ook hebben mensen ongelijke mogelijkheden om invloed uit te oefenen op besluitvorming en om naar de rechter te stappen als de overheid hun leefomgeving niet goed beschermt. Dit alles ondermijnt het maatschappelijk draagvlak dat nodig is om verduurzaming tot een succes te maken. De verduurzaming van ons land dreigt daardoor te stagneren. Daarnaast

draagt een breed gedeeld gevoel van onrechtvaardigheid bij aan het toch al afkalvende vertrouwen van mensen in de overheid.

Overheidsbeleid heeft te weinig oog voor de menselijke kant van verduurzaming
De rijksoverheid heeft bij de ontwikkeling en uitvoering van het verduurzamingsbeleid lange tijd te weinig oog gehad voor de maatschappelijke gevolgen van dat beleid. Er is van tevoren niet goed onderzocht welke sociaal-economische en sociaal-culturele effecten te verwachten zouden zijn en hoe het beleid de levens van verschillende mensen zou raken. Beleidsmakers zijn uitgegaan van een eenzijdig mensbeeld dat geen recht deed aan de verscheidenheid in de samenleving. In plaats daarvan is het beleid eenzijdig gericht op de burgers en bedrijven die veel vervuiling veroorzaken. En op snel resultaat behalen, tegen lage kosten voor de overheid. Dat is begrijpelijk, maar daardoor is er te weinig gedaan voor minder kapitaalkrachtige mensen en kleine ondernemers.

Het is van belang dat er in het verduurzamingsbeleid snel meer aandacht komt voor de gevolgen die mensen in de alledaagse praktijk ondervinden van de diverse maatregelen. Beleid moet bij hun leefwereld aansluiten om hen te kunnen helpen bij verduurzaming. Het is raadzaam dat het verduurzamingsbeleid structureel wordt verbonden met sociaal-economisch en sociaal-cultureel beleid.

Overheid zet mensen die kunnen verduurzamen te weinig aan tot actie
Het huidige verduurzamingsbeleid van de rijksoverheid resulteert er niet in dat iedereen die mee kan doen, ook echt meedoet aan verduurzaming. Kapitaalkrachtige mensen en bedrijven die goed in staat zijn om op eigen kracht duurzame keuzes te maken, doen dat in de praktijk lang niet altijd. Het is van groot belang dat dit verandert: rechtvaardige en effectieve verduurzaming vraagt dat iedereen naar draagkracht meedoet. Krachtige beleidsinstrumenten zorgen ervoor dat duurzaamheid voor iedereen de standaard wordt. Daarvoor zijn normering en beprijzing onmisbaar.

Aanbevelingen
Onze hoofdboodschap is: eerlijk verduurzamen betekent dat iedereen mee kan doen en dat iedereen die mee kan doen, dat ook doet. Wij doen drie hoofdaanbevelingen en zeven sub-aanbevelingen waarmee wij het kabinet handvatten willen aanreiken om verduurzamingsbeleid te maken dat zowel eerlijk als effectief is. Deze aanbevelingen kunnen daarnaast het vertrouwen in de overheid helpen herstellen.

Aanbeveling 1. Verbind verduurzaming met rechtvaardigheid

1.1 Verbind verduurzamingsbeleid met het sociale domein
De fysieke leefomgeving is inherent verbonden met het dagelijks leven van mensen. Wij adviseren dan ook om verduurzamingsbeleid te verbinden met sociaal-economisch en sociaal-cultureel beleid. Door verduurzamingsbeleid te koppelen aan bijvoorbeeld armoedebeleid en/of gezondheidsbeleid, sluit het beter aan bij de problemen die mensen dagelijks ervaren.

Om verduurzamingsbeleid met het dagelijks leven van mensen te verbinden, adviseren we op rijksniveau interdepartementale werkgroepen in te stellen. Voor de verbinding op bestuursniveau raden wij aan om de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) ook in komende kabinetten vast lid te laten zijn van de Raad Fysieke Leefomgeving (een onderraad waarin ingewikkelde of technische onderwerpen worden voorbesproken voordat ze op de agenda van de ministerraad komen).

1.2 Monitor de sociaal-economische en sociaal-culturele impact van duurzaamheidsproblemen en verduurzamingsbeleid en bediscussieer deze
Momenteel zijn er te weinig gegevens beschikbaar over de impact van zowel duurzaamheidsproblemen als verduurzamingsmaatregelen. Wij raden aan dat kennisinstituten als het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het Centraal Planbureau (CPB), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) hierover stelselmatig rapporteren.

Daarnaast adviseren wij de rijksoverheid om een Rechtvaardigheidsrapportage te ontwikkelen die inzichtelijk maakt wat de sociaal-economische en sociaal-culturele effecten van verduurzamingsbeleid zijn. Deze rapportage besteedt ook aandacht aan hoe Nederlanders aankijken tegen dat beleid: vinden zij het rechtvaardig? Dit vereist niet alleen onderzoek, maar ook een brede, maatschappelijke dialoog.

1.3 Veranker het recht op een schone, gezonde en duurzame leefomgeving
Wettelijke erkenning van het recht op een schone, gezonde en duurzame leefomgeving, beschermt mensen beter tegen de schadelijke gevolgen van milieuvervuiling. Wij onderschrijven dan ook de aanbeveling van het College voor de Rechten van de Mens om te streven naar een bindend recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu. Eveneens is het raadzaam dat het verdrag van Aarhus, dat zich richt op rechten van burgers betreffende toegang tot informatie, inspraak en toegang tot de rechter in milieukwesties, wordt uitgebreid met de verplichting voor nationale overheden om hun burgers actief te helpen om gebruik te maken van deze rechten.

Aanbeveling 2. Zorg dat iedereen kan meedoen

2.1 Werk wijkgericht en benut en versterk lokale initiatieven
De overheid zal mensen die dreigen achter te blijven in de verduurzaming zo veel mogelijk moeten helpen. Dat kan het beste op lokaal niveau, door daar verduurzaming te verbinden met sociaal-economische en sociaal-culturele onderwerpen. Wij adviseren een wijkgerichte aanpak met wijkteams die samenwerken met lokale organisaties. Het Rijk doet er goed aan om gemeenten te voorzien van structurele middelen om dit mogelijk te maken.

2.2 Houd bij het ontwikkelen van verduurzamingsbeleid rekening met diversiteit in de samenleving
Beleidsmakers doen er goed aan om bij het ontwikkelen van verduurzamingsbeleid meer oog te hebben voor de grote diversiteit in de

samenleving. Een goede manier om dit te waarborgen is beleidsvoorstellen voorleggen aan panels van burgers en kleine ondernemers. Daarnaast denken wij dat binnen de rijksoverheid teams van rechtvaardigheidscoaches beleidsmakers via praktijkleertrajecten bewust kunnen maken van het belang van rechtvaardige verduurzaming.

Aanbeveling 3. Zorg dat iedereen die kan meedoen, dat ook doet

3.1 Stel kaders die duurzaamheid voor iedereen tot de standaard maken
Een voorwaarde voor eerlijke verduurzaming is dat iedereen die kan meedoen, dat ook doet. Als mensen en bedrijven zich onttrekken aan deze gezamenlijke opgave, neemt het draagvlak voor verduurzaming af. Het is aan de overheid om met wet- en regelgeving kaders te stellen en deze ook te handhaven. Dat moeten kaders zijn die er structureel toe leiden dat duurzaamheid het 'nieuwe normaal' wordt. Kaders die duurzaamheid tot de standaard maken, werken twee kanten op. Enerzijds helpen ze op structureel niveau om iedereen te laten meedoen aan verduurzaming. Anderzijds zorgen ze ervoor dat mensen die kunnen verduurzamen maar dat nu niet doen, wél gaan verduurzamen. Zo zorgt een verplicht goed energielabel voor alle huurwoningen ervoor dat iedereen – ongeacht zijn of haar sociaaleconomische positie – de vruchten plukt van een energiezuinige en gezonde woning. Het uitfaseren van vervuilende producten leidt er toe dat iedereen duurzame producten zal kopen en dus meedoet aan verduurzaming.

3.2 Voer eerlijke beprijzing in door middel van een duurzaamheidsheffing- en dividend
Beprijzing is een effectieve manier om overmatige consumptie die tot duurzaamheidsproblemen leidt, te beperken. Om beprijzing eerlijk te laten zijn, stellen wij een combinatie voor van een duurzaamheidsheffing en -dividend. Wij adviseren om vervuilende consumptie te belasten met een *duurzaamheidsheffing*, en vervolgens de heffingsopbrengsten generiek terug te sluizen naar burgers in de vorm van een *duurzaamheidsdividend*. Dankzij het generieke dividend worden minder kapitaalkrachtige mensen niet onevenredig hard worden geraakt door de heffing. De heffingen zijn gekoppeld aan duurzaamheidsdoelen, zoals een CO_2-plafond. Iedereen krijgt genoeg dividend om binnen die doelen te consumeren (als ware het een budget). Wie minder consumeert, houdt per saldo geld over. Wie meer consumeert, betaalt per saldo.

DEEL 1 | ADVIES

1 INLEIDING

1.1 Onderwerp en doel van dit advies

Schone lucht kunnen inademen, schoon water kunnen drinken, gezond voedsel kunnen eten: het zijn vitale levensvoorwaarden voor iedereen. Ook leefbare en veilige klimaatomstandigheden zijn in ieders belang. Elke burger heeft, kortom, baat bij een duurzame leefomgeving. Verreweg de meeste Nederlanders vinden verduurzaming dan ook belangrijk.

Hoe Nederlanders aankijken tegen verduurzaming

Een overgrote meerderheid van de Nederlanders vindt een vitale natuur en een schone leefomgeving heel belangrijk: 88% geeft aan natuur in Nederland essentieel te vinden en 65% zegt dat de stand van de natuur en het verdwijnen van soorten, zorgelijk is (I&O Research, 2021). Bijna acht op de tien Nederlanders (78%) maakt zich zorgen om het milieu en 74% is in meer of mindere mate bezorgd over de gevolgen van klimaatverandering (SCP, 2025a).

Onze nationale overheid heeft de afgelopen decennia diverse verduurzamingsdoelstellingen geformuleerd en stappen gezet om een duurzame leefomgeving te bevorderen. Denk aan de aanleg van grootschalige windmolenparken op zee of regelingen die zonnepanelen op woningen bevorderen.

Maar al enige tijd stokt de voortgang van het verduurzamingsbeleid. De klimaatdoelen lijken uit zicht te raken, net als die voor schoon water en biodiversiteitsherstel. Dat komt onder meer doordat steeds duidelijker wordt dat verduurzamen – evenals te laat of te weinig verduurzamen – een proces is met gevolgen die diep ingrijpen in de levens van mensen. Er zijn signalen dat een groeiend aantal mensen de effecten van het verduurzamingsbeleid oneerlijk vinden (WRR, 2023). Terwijl van mensen wordt verwacht dat ze hun gedrag op allerlei punten aanpassen (minder vaak vliegen, minder vlees eten, minder stoken enzovoort), mogen grote bedrijven hun gang blijven gaan, zo luidt de kritiek (SCP, 2025a). Ook vinden veel mensen het oneerlijk dat de doorsnee-Nederlander krom moet liggen voor kostbare duurzaamheidsmaatregelen (dubbel glas, een warmtepomp, spouwmuurisolatie), terwijl rijke Nederlanders daar bijna niks van merken. Deze onvrede gaat gepaard met een gebrek aan vertrouwen in de overheid. Slechts één op de tien Nederlanders ervaart dat de rijksoverheid de mening van mensen zoals zij erkent en meeweegt bij het invoeren van klimaatmaatregelen.

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) maakt zich om twee redenen zorgen over deze ontwikkeling:

- Ten eerste vinden wij dat iedereen moet kunnen meedoen aan de verduurzaming van Nederland en dat iedereen die *kan* meedoen, dat ook zou moeten doen. Dat is niet alleen rechtvaardig, maar ook om praktische redenen noodzakelijk. Dat is op dit moment niet het geval.
- Ten tweede bestaat het gevaar dat het draagvlak voor verduurzamingsbeleid zal afnemen als dit beleid door grote delen van de bevolking als onrechtvaardig wordt gezien (PBL, 2023a; SCP, 2025a). Juist dat draagvlak is cruciaal voor de effectiviteit van het beleid: verduurzamingsdoelen zijn alleen te realiseren als het overgrote deel van de samenleving meedoet.

De raad ziet relatief veel (beleids)matige aandacht voor de *verdelingseffecten* van *klimaatbeleid*. Dit is een te beperkte invalshoek. Rechtvaardig verduurzamingsbeleid gaat om *verschillende vormen van rechtvaardigheid* (erkennende, procedurele en verdelende) en om *diverse duurzaamheidsproblemen* (vervuilde en ongezonde leefomgeving, verlies aan biodiversiteit et cetera).
Vanwege de zorgen die wij hebben over de deelname aan en het draagvlak voor het verduurzamingsbeleid van de rijksoverheid, richten wij ons in dit advies op de rol van rechtvaardigheid bij verduurzaming. Wij willen de rijksoverheid handvatten aanreiken om te komen tot verduurzamingsbeleid dat zowel rechtvaardig als effectief is.

Hierbij is het belangrijk om te beseffen dat de verduurzaming van Nederland uit omvangrijke en ingrijpende transities bestaat. Enerzijds zijn maatregelen cruciaal die snel tot grote resultaten leiden en voor de overheid kostenefficiënt zijn. Op dit terrein heeft Nederland indrukwekkende successen geboekt, zoals wind op zee of het aantal zonnepanelen op woningen. Anderzijds is het van belang dat iedereen ‘meegenomen’ wordt in deze transitie. Dit vereist dat mensen zich gezien en gehoord voelen, dat ze in voldoende mate hebben kunnen meepraten over belangrijke besluiten en dat de lusten en lasten eerlijk zijn verdeeld. Mensen moeten de transitie – die immers ook hún leven beïnvloedt – rechtvaardig vinden, anders haken

ze af. Het vinden van die balans vraagt om een zoektocht die we als samenleving gezamenlijk moeten maken. Wat rechtvaardig is en wat niet, is geen vast gegeven – ook dat is iets dat we samen moeten bepalen én ervaren. Dit advies is dan ook geen eindpunt, maar een onderdeel van die zoektocht.

1.2 Afbakening

Wij hebben het onderwerp van dit advies als volgt afgebakend:

- De duurzaamheidsproblemen waarop we ons richten zijn primair klimaatverandering, milieuvervuiling en verlies van biodiversiteit. De belangrijkste doelstellingen waaraan de rijkoverheid zich op deze terreinen heeft gecommitteerd, zijn vastgelegd in de Klimaatwet[1], de Europese Kaderrichtlijn Water[2], het Europese Zero Pollution Action Plan[3] en de Omgevingswet[4].
- Waar wij kijken naar de rol die diverse partijen hebben te vervullen in relatie tot verduurzaming, spitsen we ons toe op die van burgers en kleine ondernemers. De verantwoordelijkheden van grote bedrijven en andere overheden komen zijdelings aan de orde.
- We belichten in dit advies zowel duurzaamheidsproblemen die buiten de directe invloedssfeer van individuele mensen liggen (zoals luchtvervuiling vanuit de zware industrie of een tekort aan groen in woonwijken), als duurzaamheidsproblemen waar individuele mensen wél zelf een directe rol in spelen (zoals milieuvervuiling en CO_2-uitstoot die het gevolg is van veel spullen kopen en veel reizen). Buiten beschouwing blijven evenwel de mogelijkheden die mensen hebben om als collectief duurzamere keuzes te maken, via bijvoorbeeld energiecoöperaties, weggeefwinkels of stadsmoestuinen (Nationaal Klimaat Platform, 2024; Ziegler & Gautier, 2023). Deze vormen van organisatie hebben wij recent al belicht in ons advies Falen en opstaan (Rli, 2025).

1 Zie https://wetten.overheid.nl/BWBR0042394/2023-07-22
2 Zie https://www.clo.nl/indicatoren/nl141205-europese-kaderrichtlijn-water
3 Zie https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan_en
4 Zie https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit/wetgeving-voor-natuurbescherming

1.3 Definities

In navolging van de World Commission on Environment and Development (WCED), ook bekend als de commissie-Brundtland (1987), zien wij verduurzaming als “een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder daarbij de behoeften van de toekomstige generaties in gevaar te brengen”. Hierbij moet er een balans zijn tussen ‘people’, ‘planet’ en ‘prosperity’. Naast ‘nu en later’, moeten ook de belangen van ‘hier en elders’ meewegen in ons gedrag en onze keuzes (Rli, 2024a).

Tot de kleine ondernemers waarop we ons in dit advies richten rekenen wij, conform het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de volgende categorieën: zzp’ers (in totaal 1,8 miljoen), micro-ondernemers met twee tot tien werknemers (in totaal 355.600) en kleine ondernemers met tien tot vijftig werknemers (in totaal 55.990) (CBS, 2025).

1.4 Leeswijzer

Dit advies is vanaf hier als volgt opgebouwd.

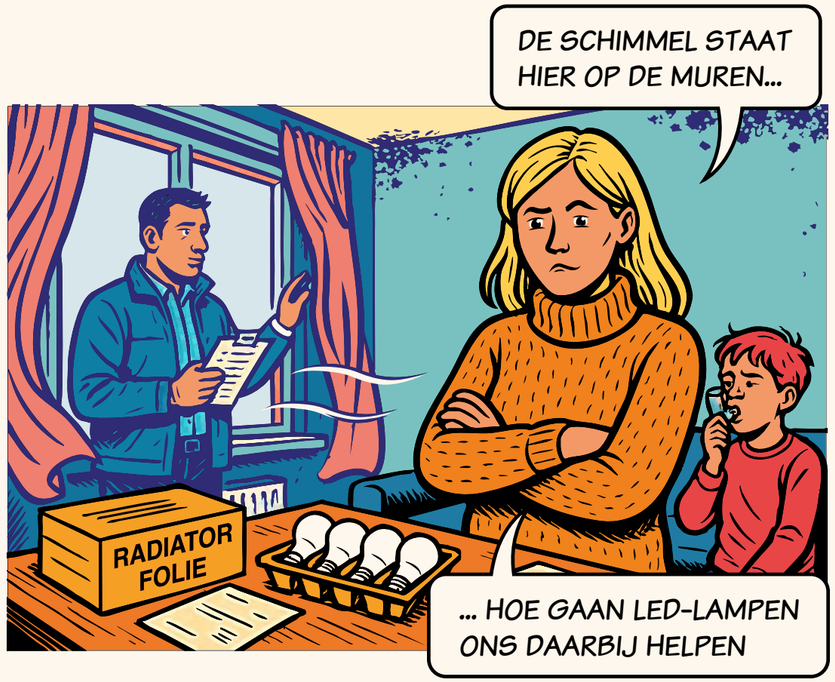
- In hoofdstuk 2 lichten we toe wat wij verstaan onder ‘rechtvaardige verduurzaming’.
- In hoofdstuk 3 analyseren we hoe het huidige verduurzamingsbeleid van de overheid tot uitkomsten kan leiden die mensen onrechtvaardig vinden.
- In hoofdstuk 4 stellen we vast dat er bij de ontwikkeling van beleid vooringenomenheden meespelen, die het ontstaan van maatschappelijke ongelijkheid in de hand werken.
- In hoofdstuk 5 formuleren we op basis van onze bevindingen enkele conclusies.
- In hoofdstuk 6 doen we aanbevelingen aan het kabinet om tot rechtvaardiger verduurzamingsbeleid te komen.

In deel 2 van dit advies werken we sommige aspecten die in deel 1 aan bod komen, nader uit. In de tekst van dit deel 1 verwijzen wij geregeld naar de meer gedetailleerde informatie in deel 2.

INTERMEZZO

DUBBEN OVER DUURZAAMHEID: ASTRID, NORA EN FRANK GEVEN HUN MENING

Wat vinden Nederlanders van verduurzaming? Welke impact hebben duurzaamheidsproblemen en het verduurzamingsbeleid van de overheid op hun leven? Hieronder presenteren we drie personages – Astrid, Nora en Frank – die hierover hun mening geven. Deze fictieve personages zijn gebaseerd op wetenschappelijke literatuur; hun uitspraken zijn mede geïnspireerd op een focusgroepgesprek dat wij hebben gehouden en op interviews die wij hebben laten uitvoeren. In de loop van het advies keren deze personages nog een aantal keer terug in de vorm van korte citaten. We gebruiken de uitspraken en opvattingen van deze personages om de dilemma’s rond verduurzaming een gezicht te geven.



Astrid (34) – woont in een buitenwijk van een middelgrote stad

“Ik ben een alleenstaande moeder van twee kinderen: Joey is 10 jaar oud en Hailey 8 jaar. Ik heb een opleiding Zorg en Welzijn gedaan, maar sinds de scheiding lukt het mij niet meer om te werken. Ik heb zoveel stress en gedoe gehad met schulden, dat ik niet meer sliep. Nu heb ik een uitkering. We wonen in een portiekflat, niet ver van de snelweg. Daar maak ik me zorgen om: al die uitlaatgassen die wij inademen, dat kan niet goed zijn. In de rest van de buurt is nauwelijks groen. Ja, een parkje met een wipkip. Maar als je er echt even uit wilt, moet je een half uur fietsen.

Eigenlijk heb ik altijd stress, vooral over geld. Soms weet ik echt niet hoe ik alles moet betalen. En dan heb ik het niet over luxe dingen, maar over gewone dingen, zoals de boodschappen, spullen voor de kinderen, de energierekening. Er was een tv-reclame die zei dat je je kachel op 19 graden moet zetten want dat is goed voor het milieu en je portemonnee. Nou, bij ons staat ie al jaren op 16 graden. Wij hebben geen dubbel glas en geen zonnepanelen op het dak, zoals bij de huizen verderop. De corporatie wil onze flat renoveren. Ze zeggen dat het dan ook energiezuiniger wordt. Ik moet het nog zien. Ik heb al zo vaak geklaagd over de tocht en de schimmel in mijn huis. Daar gebeurt ook niets mee.

Op Facebook lees ik dat het met die klimaatverandering allemaal wel meevalt. Maar van Den Haag moeten we van alles. Hoezo moet ík dat? Ik heb geen auto, ik ga nooit op vakantie en voor een nieuwe broodrooster ga ik naar de kringloopwinkel. Waarom moet ik mijn leven aanpassen als rijke mensen de Mediamarkt leegkopen en drie keer per jaar naar de zon vliegen? Zij krijgen subsidie voor zonnepanelen en voor een Tesla! Houden ze nog meer geld over om te vervuilen. En wat krijg ik? Een doos met radiatorfolie en tochtstrips. Alsof dat het verschil maakt.

Als ze echt iets willen doen voor mensen zoals ik, moeten ze zorgen dat we meer te besteden hebben; dat onze huizen worden verbeterd en dat onze kinderen veilig buiten kunnen spelen. Als ze dat geregeld hebben, ga ik wel een keer biologische kippenpoten kopen.”



Nora (57) – woont in een jarendertigwijk in een kleine gemeente

“Mijn man Omar en ik hebben twee kinderen, Hamza van 23 en Aisha van 21. Hamza is net afgestudeerd in civiele techniek, Aisha studeert rechten. Geweldig om te zien hoe zij zich ontwikkelen en hun eigen weg vinden in de maatschappij. Ik ben leidinggevende bij een bank, Omar werkt als manager bij een groot ICT-bedrijf.

Toen de kinderen het huis uit gingen, hebben we overwogen om het huis te verkopen. Want het is eigenlijk te groot voor ons geworden. Maar ja, we wonen hier heerlijk en ons huis is bijna afbetaald. Dus we hebben besloten om hier te blijven en het huis te verduurzamen. Dat viel trouwens vies tegen. Verduurzaming vraagt heel veel uitzoekwerk. Wat zijn de mogelijkheden? Welke opties zijn rendabel en welke niet? Hoe pak je het aan? Er is veel informatie te vinden op internet, maar niet alles is even betrouwbaar. Je komt echt in een doolhof terecht.

Uiteindelijk hebben we een expert ingehuurd. Die heeft voor ons de mogelijkheden en kosten op een rijtje gezet. Heel fijn. Van de kosten schrokken we wel: een all-electric bodemwarmtepomp laten installeren kost ons tienduizenden euro’s! Op een buurtborrel hoorden we dat veel meer mensen hiermee worstelen. We hebben een appgroepje opgericht en nu wisselen we tips uit. Kijk, de een weet veel van subsidiemogelijkheden, de ander begrijpt de techniek. En we hebben via-via allemaal contacten die we om hulp kunnen vragen. Iemand appte over een subsidieregeling van de gemeente voor meer groen in de straat. Een ander pakte dat direct op en vroeg subsidie aan om de buurt te vergroenen. Nu lijkt het wel of onze voortuinen zijn verdubbeld! Zulke activiteiten verbroederen.

We zijn echt van plan om nog meer te doen voor het milieu en het klimaat. Thuis eten we minder vaak vlees, we scheiden afval, ik rijd sinds kort in een elektrische auto en Omar neemt wat vaker de trein naar zijn werk. Zo dragen we ons steentje bij. Maar er is natuurlijk wel een grens aan wat je van mensen kunt vragen. We gaan niet meer zomaar een weekendje shoppen in Barcelona. Die tijd is voorbij. Maar één keer per jaar met het gezin een mooie verre reis maken, blijven we doen. Het leven moet wel een beetje leuk blijven en je kunt niet alle problemen op je schouders nemen.”



Frank (40) – woont in een grote stad

“Ik ben getrouwd en heb twee kinderen: Julia van 12 en Daan van 16. Mijn vrouw Mirjam werkt als receptioniste in het ziekenhuis. Daan doet dit jaar eindexamen havo en Julia zit op het vmbo. Ik heb een schildersbedrijf met vier man in dienst. De zaken gaan goed, er is meer werk dan we aankunnen. We wonen in een huurwoning. Die is vorig jaar door de corporatie gerenoveerd. Dubbel glas, spouwmuurisolatie, koken op inductie – we kregen zelfs een voucher voor nieuwe pannen! De huur is na de renovatie wel wat gestegen, maar de energierekening is een stuk lager en zo zijn we uiteindelijk beter af. En het voelt goed, iets voor het milieu doen.

Voor mijn schildersbedrijf is dat een ander verhaal. Op een bedrijventerrein huur ik een loods. Qua isolatie moet daar eigenlijk wel wat aan gebeuren. Maar de verhuurder heeft daar geen interesse in want het kost hem geld, terwijl de besparing voor mij is. Sommige ondernemers op het bedrijventerrein willen met de ondernemersvereniging een ‘smart energy hub’ oprichten. Daarmee kunnen we gezamenlijk energie opwekken, opslaan en verdelen. Slim, want dan hebben we geen last van de overbelasting op het net. En dan kunnen we laadpunten aanleggen voor al onze elektrische busjes en vrachtwagens. Maar die ondernemersvereniging is een zooitje en dus komt er vooralsnog weinig van terecht. Daar baal ik wel van, want ik vind verduurzaming best belangrijk. Mijn klanten vragen er ook om: werk je wel duurzaam? Wat voor verf gebruik je? Als ik zeg dat ik met moderne verf werk die aan alle milieueisen voldoet, vinden ze het al snel goed. Ikzelf houd meer van een ouderwetse, oliegedragen verf: dat gaat langer mee en het ziet er mooier uit.

Vijf jaar geleden moest ik onze twee dieselbusjes vervangen, voor ons kleine bedrijf een forse investering. Maar nu heeft de gemeenteraad besloten dat vanaf 2027 dieselbusjes de binnenstad niet meer in mogen. En laten veel van mijn klanten nu precies daar wonen. Dus moet ik nu peperdure elektrische busjes kopen. Ik had vijf jaar geleden wel gehoord over de plannen voor de milieuzone, maar het leek me onverstandig om toen al elektrische busjes te kopen want in de politiek bedenken ze wel vaker dingen die nooit doorgaan. Je kunt subsidie aanvragen, maar daar begin ik liever niet aan. Zit je avonden van alles uit te zoeken en dan kom je toch niet in aanmerking of is de subsidiepot al leeg. Die tijd besteed ik liever aan mijn gezin.”



2 WAT HOUDT ‘RECHTVAARDIGE VERDUURZAMING’ IN?

Nederlanders vinden dat de overheid in haar verduurzamingsbeleid de kosten rechtvaardig moet verdelen over alle mensen. Maar wat houdt ‘rechtvaardig’ precies in? Op die vraag bestaat geen eensluidend antwoord. Wat de een als rechtvaardig beschouwt, kan een ander juist zien als *on*rechtvaardig. Daarnaast omvat rechtvaardigheid meer dan alleen een eerlijke verdeling van kosten en baten. Het gaat ook om erkenning en toegang tot besluitvorming. In dit hoofdstuk bespreken we enkele belangrijke aspecten van ‘rechtvaardige verduurzaming’.

2.1 Botsende beginselen

Rechtvaardigheid is volgens Nederlanders een van de belangrijkste voorwaarden waaraan klimaatbeleid moet voldoen (WRR, 2023; TNO, 2022; SCP, 2024a). Klimaatbeleid voldoet hier volgens veel mensen niet aan. Maar liefst 82% van de Nederlanders heeft het gevoel dat de kosten van klimaatbeleid niet eerlijk worden verdeeld tussen burgers en bedrijven. En 78% vindt dat de kosten niet eerlijk worden verdeeld tussen rijke en arme mensen.

Klimaatbeleid en verduurzamingsbeleid

Klimaatbeleid richt zich specifiek op het verminderen van broeikasgasuitstoot en het tegengaan van klimaatverandering. Verduurzamingsbeleid – het onderwerp van dit advies – omvat ook andere aspecten van duurzaamheid, zoals een schone en gezonde leefomgeving, bescherming van de biodiversiteit en een verantwoord grondstoffengebruik. Er is relatief veel onderzoek gedaan naar wat mensen (on)rechtvaardig klimaatbeleid vinden en veel minder vergelijkbaar onderzoek naar verduurzamingsbeleid in bredere zin. Evengoed is het aannemelijk dat de belangrijkste bevindingen van onderzoek naar klimaatbeleid in grote lijnen van toepassing zijn op verduurzamingsbeleid: een belangrijke voorwaarde voor mensen is dat verduurzamingsbeleid rechtvaardig is.

De WRR onderscheidt in het rapport Rechtvaardigheid in klimaatbeleid (WRR, 2023) tien beginselen aan de hand waarvan de kosten van verduurzaming op een rechtvaardige manier zijn te verdelen over de samenleving. Figuur 1 toont deze tien beginselen. Ze zijn gecategoriseerd in vier blokken.

Figuur 1: Beginselen van rechtvaardig klimaatbeleid



Bron: WRR (2023).

Veel mensen zullen deze beginselen rechtvaardig vinden. Eerder onderzoek laat zien dat mensen vooral de principes ‘vervuiler betaalt’, ‘verdeling op basis van draagkracht’ en ‘verdeling met behoud van minimale ondergrens’ belangrijk vinden (SCP & PThU, 2024; SCP, 2025a). Maar ook de andere principes lijken stuk voor stuk redelijk en billijk. Toch kan het hanteren van deze rechtvaardigheidsbeginselen leiden tot uitkomsten die niet iedereen rechtvaardig vindt. Dat bleek bijvoorbeeld toen de rijksoverheid in 2010 besloot om op basis van het criterium ‘grootste nut’ het rijden in elektrische auto’s te stimuleren met een subsidieregeling.

Subsidie voor elektrisch rijden wordt als onrechtvaardig gezien

In 2010 wilde de rijksoverheid de CO_2-uitstoot verminderen door zakelijke rijders die kozen voor een elektrische auto een fiscaal voordeel te geven. De regeling, die enkele jaren later ook werd opengesteld voor particuliere rijders, heette in de volksmond al snel de 'Tesla-subsidie'. Het aanbod van elektrische auto's bestond indertijd namelijk vooral uit duurdere auto's zoals de Tesla.

De overheid had voor het invoeren van de subsidieregeling gekozen omdat dit volgens haar de meest effectieve en efficiënte manier was om elektrisch rijden te bevorderen. Ze verwachtte daarnaast dat er na verloop van tijd een markt voor tweedehands elektrische auto's zou ontstaan, waarvan ook mensen met een kleinere beurs zouden kunnen profiteren.

De regeling lokte veel kritiek uit. Veel mensen vonden het oneerlijk dat welvarende mensen subsidie ontvingen voor hun luxueuze auto's, terwijl minder gefortuneerde mensen juist moesten betalen (in de vorm van hogere brandstofaccijns) om verduurzaming te bevorderen.

De kritiek die de 'Tesla-subsidie' ten deel viel laat zien dat het beginsel 'verdeling van kosten op basis van grootste nut' op gespannen voet kan staan met andere beginselen, zoals 'verdeling van kosten op basis van draagkracht'. Met andere woorden: wat de een rechtvaardig vindt, kan de ander juist onrechtvaardig vinden. Ook kan het per situatie verschillen welk beginsel mensen rechtvaardig vinden. Het vergt maatschappelijke en politieke discussie om tot een onderbouwde keuze te komen.

Spanning tussen rechtvaardigheidsbeginselen doet zich bij meer verduurzamingsbeleid voor. Denk bijvoorbeeld aan de miljarden subsidie die de zware industrie krijgt voor de overstap van fossiele energie en grondstoffen naar meer duurzame alternatieven. Met het oog op de belangen van toekomstige generaties is het rechtvaardig te noemen om op deze manier in korte tijd zoveel mogelijk vervuiling, klimaatverandering en biodiversiteitsverlies te voorkomen. Anderzijds kan deze keuze voor snelheid en lage kosten voor de overheid als onrechtvaardig worden gezien, omdat grote vervuilers met deze beleidsaanpak relatief meer geld en middelen krijgen om te verduurzamen dan kleine vervuilers.

> Frank: *"Ik leer mijn kinderen dat ze hun eigen troep moeten opruimen. Dat geldt ook voor verduurzamen: de vervuiler betaalt, dat is wel zo eerlijk. En dan is het logisch dat grote vervuilers meer betalen dan kleine vervuilers."*

In de discussie over de rechtvaardigheid van verduurzamingsbeleid moeten uiteenlopende belangen en perspectieven tegen elkaar worden afgewogen. Bij deze afwegingen draait het erom zo goed mogelijk te bepalen welke beleidskeuze de meeste welvaart oplevert – niet alleen in economische en materiële zin, maar ook in termen van gezondheid, milieu, leefomgeving en dergelijke (Rli, 2024a). Dit betekent dat de gevolgen voor economie, de samenleving én de leefomgeving expliciet tegen elkaar moeten worden afgewogen – zowel de kortetermijngevolgen als de langetermijngevolgen, hier én elders in de wereld. Er moet daarbij aandacht zijn voor de verdeling van de positieve en negatieve effecten over verschillende groepen in de

samenleving. Kiezen voor rechtvaardig beleid is dus niet eenvoudig; het vergt veel wikken en wegen.
Onze democratische rechtsstaat kent uiteraard procedures en juridische kaders voor de rechtvaardige besluitvorming over beleid, wetgeving en besluiten. Maar zoals dit advies zal betogen, hebben die niet altijd tot eerlijk verduurzamingsbeleid geleid.

2.2 Maatschappelijke ongelijkheid als indicator voor onrechtvaardigheid

Hoe complex het ook kan zijn om te discussiëren over wat rechtvaardig is en wat niet, het is wel degelijk mogelijk om indicatoren aan te wijzen die erop duiden dat er in de ogen van grote groepen in de samenleving onrechtvaardigheid aan de orde is. Toegenomen maatschappelijke ongelijkheid is een belangrijke indicator. Als verduurzamingsbeleid structureel tot maatschappelijke ongelijkheid leidt, zal deze uitkomst door grote groepen mensen als onrechtvaardig worden gezien. Wij sluiten ons daar overigens bij aan.

Helaas is het vrijwel onvermijdelijk dat het beleid waarmee de overheid grote maatschappelijke transities vormgeeft, (tijdelijk) leidt tot meer maatschappelijke ongelijkheid. Dit komt doordat grote transities een dynamisch en deels onvoorspelbaar karakter hebben. Daardoor pakken maatregelen soms net iets anders uit dan voorzien. Denk aan de hiervoor besproken subsidie waarmee de overheid het rijden in elektrische auto's wilde bevorderen; denk ook aan de actuele discussie over de salderingsregeling voor zonnepanelen.

> Astrid: *"Rijke mensen worden rijker van al die subsidies voor zonnepanelen, terwijl mijn energierekening maar blijft stijgen. Hoe kun je dat eerlijk noemen?"*

Maatschappelijke ongelijkheid laat zich op diverse manieren beschrijven en meten. Wij volgen op dit punt de benadering van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), dat een brede definitie hanteert. Maatschappelijke ongelijkheid omvat volgens het SCP niet alleen verschillen in inkomen, vermogen of opleiding; ook de verdeling van andersoortige 'kapitalen' doet ertoe (SCP, 2023). Naast iemands economische positie is met name ook iemands sociale, culturele en persoonlijke bagage bepalend. Denk daarbij aan:

- netwerken die steun en hulp kunnen bieden of die iemand vooruit kunnen helpen in het leven;
- iemands begrip van de maatschappelijke codes en bijvoorbeeld taal- en digitale vaardigheden;
- iemands fysieke en mentale gesteldheid en bijvoorbeeld zijn of haar aantrekkelijkheid.

Volgens het SCP heeft 19,9% van de Nederlanders over de gehele linie een voorsprong op zowel het vlak van inkomen, vermogen en/of opleiding als op het sociale, culturele en persoonlijke vlak. Deze mensen kunnen goed

hun weg vinden in de maatschappij. Overheidsbeleid dat hen aanspoort om te verduurzamen zal relatief gemakkelijk weerklank vinden bij deze groep.

Eén op de zes Nederlanders (16,3%) heeft daarentegen een achterstand – niet alleen in economisch opzicht, maar ook op sociale, culturele en/of persoonlijke aspecten. Deze groep heeft doorgaans moeite om mee te komen in de maatschappij. Overheidsbeleid, waaronder ook verduurzamingsbeleid, sluit vaak niet goed aan bij hun leefwereld. Tot de benodigde aanpassingen aan hun huis, hun koopgedrag of hun eetpatroon komt het dan ook veelal niet. Waar we in dit advies schrijven over 'mensen in een kwetsbare sociaal-economische positie' doelen we op mensen die tot deze categorie behoren.

De overige 63% van de Nederlanders bevindt zich tussen deze twee uitersten. De mate waarin mensen uit deze middengroep drempels ondervinden bij het maken van duurzame keuzes, varieert. In hoofdstuk 3 gaan wij nader in op de factoren die hierbij een rol spelen.

Vanuit beleidsmatig oogpunt verdient de kwetsbare groep Nederlanders extra aandacht. Het is van belang om bij het maken van verduurzamingsbeleid er voor te zorgen dat iedereen mee kan doen met de beoogde veranderprocessen en dat er geen mensen achterblijven omdat zij zich bepaalde duurzame keuzes financieel niet kunnen veroorloven, of omdat ze niet beschikken over de benodigde contacten en vaardigheden.

Maar ook de meer kansrijke groepen Nederlanders moeten met gericht duurzaamheidsbeleid tot actie worden aangezet. Want het is wel zo eerlijk als iedereen die mee kan doen, dat ook doet. Verduurzaming is immers een gezamenlijke, nationale opgave. Het is niet eerlijk als mensen zich daaraan structureel (kunnen) onttrekken. Mensen die goed in staat zijn om te verduurzamen zullen hun bijdrage moeten leveren, vooral als ze een grote ecologische voetafdruk hebben.[5]

> Nora: *"Het is belangrijk om van verduurzaming iets aantrekkelijks te maken. Als je dingen gaat verbieden, haken mensen af. Beloon daarom mensen die verduurzamen."*

2.3 Drie kenmerken van rechtvaardig verduurzamingsbeleid

Discussies over rechtvaardige verduurzaming spitsen zich vaak toe op het verdelen van kosten. Maar rechtvaardigheid omvat meer aspecten. Voor verduurzamingsbeleid zijn volgens ons de volgende drie aspecten van rechtvaardigheid van belang:

1. *Erkennende rechtvaardigheid:* de uiteenlopende waarden, wereldbeelden en belangen van mensen respecteren, met oog voor culturele verschillen;
2. *Procedurele rechtvaardigheid:* waarborgen dat iedereen gelijke mogelijkheden heeft om deel te nemen aan de besluitvorming over voorgenomen maatregelen;

5 Mensen met een grote 'ecologische voetafdruk' zijn mensen met een levensstijl die relatief veel CO_2-uitstoot en milieuvervuiling met zich meebrengt.

3. *Verdelende rechtvaardigheid:* zorgen voor een eerlijke verdeling van de lusten en lasten, zoals een billijke verdeling van subsidies voor duurzame keuzes enerzijds en belasting van niet-duurzaam gedrag anderzijds.

Er zijn nog meer relevante aspecten van rechtvaardigheid. Zo verwijst epistemische rechtvaardigheid naar het streven om geen individuen of groepen uit te sluiten in het proces van het creëren en beoordelen van kennis. Restoratieve rechtvaardigheid erkent hoe ongelijkheden uit het verleden de huidige omstandigheden blijven beïnvloeden en streeft ernaar deze onrechtvaardigheden aan te pakken. Deze en andere vormen van rechtvaardigheid spelen een belangrijke rol bij rechtvaardige verduurzaming (EEA, 2023) en dienen dan ook in ogenschouw genomen te worden. Omwille van beknoptheid richt dit advies zich op de drie aspecten die in onze ogen het meest van belang zijn bij verduurzaming: erkennende, procedurele en verdelende rechtvaardigheid. Elk van deze drie rechtvaardigheden zijn op zichzelf randvoorwaardelijk voor eerlijke, rechtvaardige verduurzaming. Ze zijn ook met elkaar verbonden. Zo kun je alleen tot een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten komen als er ook recht wordt gedaan aan erkennende en procedurele rechtvaardigheid (WRR, 2023).

In de nu volgende subparagrafen lichten we deze drie kenmerken van rechtvaardig verduurzamingsbeleid toe.

2.3.1 Erkennende rechtvaardigheid

Een eerste kenmerk van rechtvaardig verduurzamingsbeleid is dat de waarden en belangen van uiteenlopende groepen mensen worden gerespecteerd, waarbij ook de waarden en belangen van minderheidsgroepen worden erkend.
Er is tot nu toe betrekkelijk weinig onderzoek gedaan naar de vraag hoe Nederlanders aankijken tegen deze vorm van rechtvaardigheid in relatie tot verduurzaming. Bevindingen uit het wél beschikbare onderzoek wijzen uit dat Nederlanders weinig erkenning van hun belangen ervaren: (a) slechts 16% heeft er vertrouwen in dat de rijksoverheid de voorkeuren van burgers voldoende meeneemt bij het invoeren van klimaatbeleid; (b) een nog kleiner deel (13%) vindt dat de rijksoverheid in haar klimaatbeleid de belangen van verschillende groepen zorgvuldig afweegt (SCP, 2025a; TNO, 2022). Een kleine minderheid (10%) van de Nederlandse bevolking heeft het gevoel dat er in het verduurzamingsbeleid rekening met ze wordt gehouden (SCP, 2025a, p. 28). Ongeveer de helft van de Nederlandse bevolking (45%-53%) heeft dat gevoel niet.

> Frank: *"Al jaren klagen ondernemers over regeldruk. Waar wij niet allemaal aan moeten voldoen – gekkenwerk! En daar komen de groene regeltjes nog eens bij. Het lijkt wel of ze ons in Den Haag niet willen horen."*

2.3.2 Procedurele rechtvaardigheid

Een tweede kenmerk van rechtvaardig verduurzamingsbeleid is dat alle mensen in gelijke mate de mogelijkheden krijgen om invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Ruim een derde van de Nederlanders vindt dit aspect van belang; zij geven aan dat mensen moeten kunnen meedenken over klimaatmaatregelen. Tegelijkertijd heeft slechts één op de zeven

Nederlanders het gevoel dat ze in de praktijk ook invloed hebben (SCP, 2025a). Daarnaast hebben veel mensen de indruk dat de regering beter luistert naar bedrijven dan naar burgers (SCP, 2025a). Voor veel jongeren geldt dat ze graag zouden meebeslissen over hun toekomst, maar zich onvoldoende gehoord voelen door beleidsmakers. Daardoor neemt ook hun betrokkenheid bij het verduurzamingsbeleid af (Erasmus SYNC lab & YoungXperts, 2024).

> Astrid: *"Wanneer worden ónze problemen opgelost? Politici maken zich druk over stikstof en natuurgebieden, terwijl mijn moeder op een wachtlijst voor de dokter staat. Niemand vindt ons echt belangrijk."*

2.3.3 Verdelende rechtvaardigheid

Een derde – en voor veel mensen het belangrijkste – kenmerk van rechtvaardig verduurzamingsbeleid is dat alle groepen in de samenleving in gelijke mate profiteren van de lusten van het beleid (bijvoorbeeld subsidies voor duurzame keuzes) en in gelijke mate bijdragen aan de lasten (bijvoorbeeld verhoogde energieprijzen en energiebelasting). In hoeverre is er in de praktijk sprake van zo'n eerlijke spreiding?

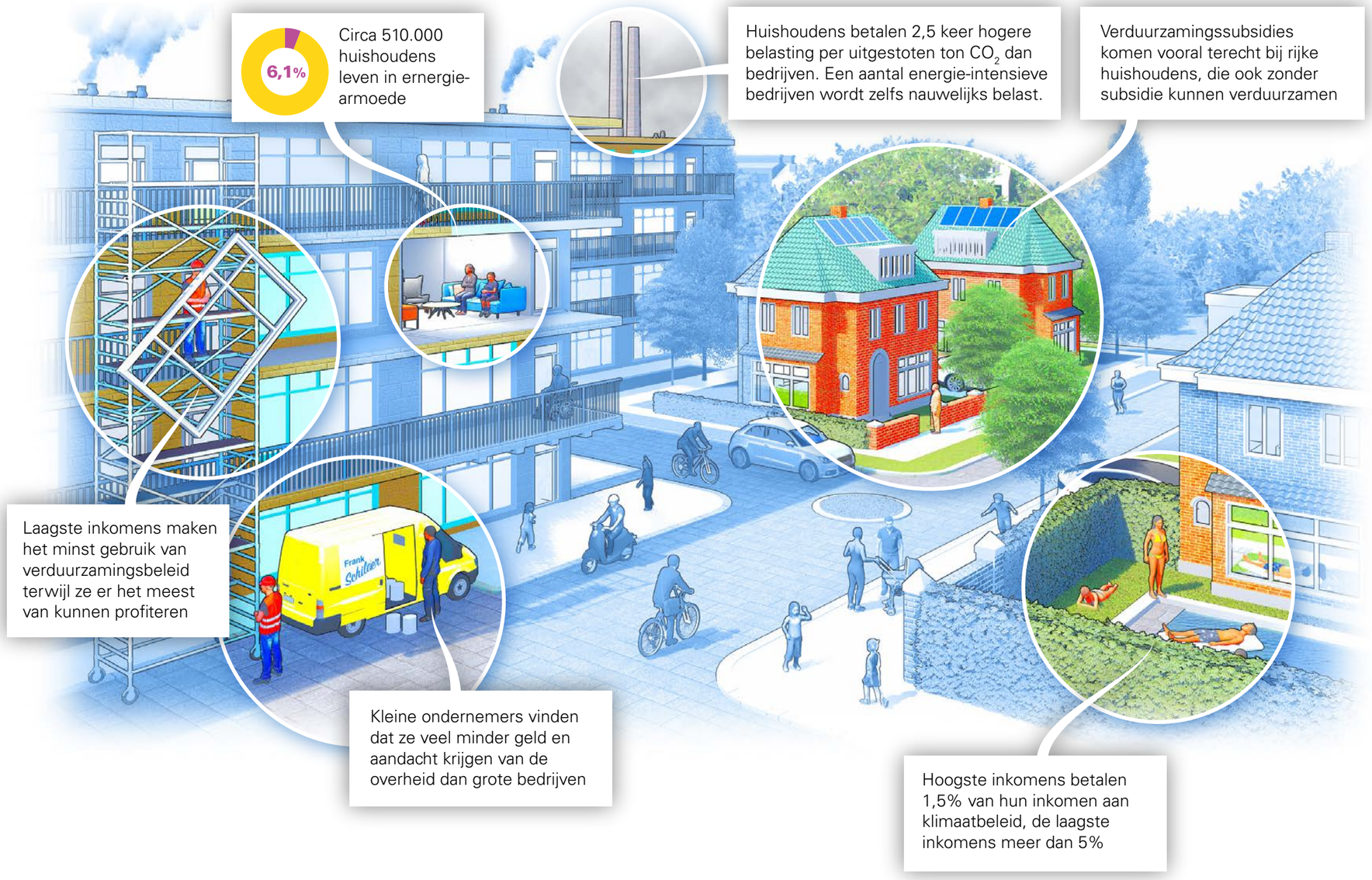
Figuur 2 (op de volgende pagina) laat enkele cijfers zien over de verdeling van de lusten en lasten van het beleid dat de rijksoverheid sinds enkele jaren voert om mensen aan te zetten tot verduurzaming, zoals het plaatsen van zonnepanelen, het isoleren van woningen en het rijden in elektrische auto's. In hoofdstuk 3 van deel 2 gaan we hier uitgebreider op in.

Wat opvalt is dat vooral mensen met hogere inkomens profiteren van de diverse subsidieregelingen. Dit zijn dus mensen die financiële ondersteuning niet altijd nodig hebben om duurzame keuzes te kunnen maken (Döes & Van der Straten, 2025). Mensen met lagere inkomens zijn doorgaans minder goed in staat om duurzame keuzes te maken, zelfs niet met behulp van subsidies. Er is dus sprake van een scheve verhouding. Juist de groep mensen die de meeste druk ervaart van hoge energieprijzen en hoge energiebelasting, profiteert het minst van het verduurzamingsbeleid (Döes & Van der Straten, 2025).

In het bedrijfsleven bestaat een vergelijkbare ongelijkheid als het gaat om de spreiding van de lusten en lasten van het verduurzamingsbeleid. Grote ondernemingen beschikken meestal over meer financiële middelen voor het doen van investeringen in verduurzaming (CBS, 2023). Ze hebben ook vaker gespecialiseerde afdelingen die zich bezighouden met het aanvragen van duurzaamheidssubsidies en het benutten van fiscale voordelen (Verloove, 2023). Bovendien geniet deze groep extra voordelen. Zo worden energie-intensieve bedrijven nauwelijks belast voor hun CO_2-uitstoot en betalen zij relatief minder energiebelasting (CBS, 2024a). Deze verschillen kunnen kleine ondernemers een gevoel van onrechtvaardigheid geven dat we ook bij burgers zien die drempels ervaren op hun weg naar verduurzaming.

Figuur 2: Ongelijke verdeling van lusten en lasten van verduurzamingsbeleid

De effecten van verduurzamingsbeleid zijn ongelijk en vergroten maatschappelijke ongelijkheid.



2.4 Slotsom

Verduurzamingsbeleid is in onze ogen rechtvaardig als iedereen eraan kan deelnemen. Regelingen ter ondersteuning van duurzame keuzes moeten dus zijn toegesneden op uiteenlopende doelgroepen en hun mogelijkheden om te participeren. De overheid zal, om het beleid rechtvaardig te laten zijn, moeten waarborgen dat er geen mensen achterblijven omdat zij niet genoeg geld hebben of niet beschikken over de benodigde vaardigheden. De overheid zou ook kleine en grote ondernemingen in gelijke mate in staat moeten stellen om te verduurzamen.

Het is met het oog op de rechtvaardigheid van het beleid verder belangrijk dat de overheid rekening houdt met de belangen van verschillende groepen in de samenleving en ervoor zorgt dat alle groepen in gelijke mate de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de besluitvorming.



3 GEBREKEN IN VERDUURZAMINGSBELEID DIE LEIDEN TOT ONRECHTVAARDIGHEID

Hoe komt het dat het huidige verduurzamingsbeleid tot onrechtvaardige uitkomsten leidt? Die vraag staat in dit hoofdstuk centraal. We zien om te beginnen dat het beleid de drempels die deelname van bepaalde groepen mensen aan verduurzaming bemoeilijken, onvoldoende wegneemt. We nemen ook waar dat er geen effectief beleid is om duurzame keuzes aantrekkelijk te maken. Bovendien is er onvoldoende wet- en regelgeving en schiet handhaving en toezicht tekort om mensen te beschermen tegen de schadelijke effecten van duurzaamheidsproblemen in de leefomgeving zoals vervuiling, geluidshinder en stankoverlast. Ook de toegang tot het recht schiet hier tekort. Tot slot signaleren wij dat het verduurzamingsbeleid van de overheid grote bedrijven onevenredig bevoordeelt ten opzichte van kleinere ondernemingen.

3.1 Geen goede overheidsondersteuning bij maken van duurzame keuzes

Verduurzaming kan om ingrijpende maatregelen vragen, zoals het isoleren van je huis of het installeren van een warmtepomp. Daarvoor heb je als burger niet alleen geld nodig, maar ook kennis, vaardigheden, tijd en energie. Als je afhankelijk bent van overheidssubsidie moet je bovendien voldoende vertrouwen hebben in die overheid.

Idealiter houdt verduurzamingsbeleid rekening met deze lastige uitgangssituatie van mensen. Dat betekent dat mensen op tal van punten ondersteuning en informatie moeten krijgen die het maken van duurzame keuzes vergemakkelijkt. Wij zien dat hier in de praktijk nog het nodige valt te verbeteren. Er zijn op dit moment diverse drempels die de deelname van mensen aan verduurzaming juist bemoeilijken. Dit kan leiden tot een oneerlijke verdeling van lusten en lasten, waardoor verdelende rechtvaardigheid in het geding is. Overigens beseffen we dat het wegnemen van deze drempels er niet automatisch toe zal leiden dat iedereen voorstander van verduurzaming zal worden. Evengoed zal het verlagen van deze drempels veel mensen helpen om te verduurzamen.

3.1.1 Subsidie- en leenfaciliteiten niet afgestemd op lage inkomensgroepen

De Nederlandsche Bank (DNB) heeft in een onderzoek uit 2022 vastgesteld dat 30% van de woningeigenaren niet genoeg geld op de spaarrekening heeft voor verduurzaming van hun huis; zij zullen daarvoor moeten lenen. Voor 20% van de woningeigenaren geldt evenwel dat lenen geen optie is, omdat zij de maandelijkse rentelasten niet kunnen opbrengen. Deze mensen hebben dus geen enkele financiële ruimte om te investeren in verduurzaming (DNB, 2022).

> Astrid: *"Van de gemeente kreeg ik een bedrag om een zuinige koelkast te kopen. Maar dan moet ik zelf veel geld bijpassen en dat heb ik helemaal niet. Dus wat moet ik daar dan mee?"*

De rijksoverheid is zich ervan bewust dat deze financiële drempel een potentiële belemmering vormt voor de voortgang van het verduurzamingsproces. Daarom komt ze sinds een aantal jaar mensen met een eigen huis op verschillende manieren tegemoet. Zo zijn er financiële regelingen om de aankoop en het gebruik van zonnepanelen aantrekkelijker te maken,[6] om je koophuis te isoleren[7] of om bijvoorbeeld een warmtepomp en/of een zonneboiler aan te schaffen.[8] In sommige gemeenten zijn er vergelijkbare lokale regelingen. Deze regelingen zijn ondersteunend, maar ze dekken de kosten nooit volledig. Daardoor kunnen alleen mensen met voldoende inkomen of spaargeld er gebruik van maken. Zij kunnen het overige geld bijleggen of een noodzakelijke voorinvestering bekostigen.

6 Zie https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/energie-thuis/vraag-en-antwoord/krijg-ik-subsidie-voor-zonnepanelen

7 Zie https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/energie-thuis/vraag-en-antwoord/subsidie-isolatie-huis; https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/isde/woningeigenaren/isolatiemaatregelen

8 Zie https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/energie-thuis/vraag-en-antwoord/krijg-ik-subsidie-voor-een-warmtepomp; https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/energie-thuis/vraag-en-antwoord/subsidie-zonneboiler

Als mensen niet genoeg geld hebben om een lening bij een bank aan te gaan voor het verduurzamen van hun koopwoning, kunnen ze gebruikmaken van een laagdrempelige leenmogelijk die de rijksoverheid heeft gecreëerd. Via het Nationaal Warmtefonds kunnen ze een rentevrije 'energiebespaarlening' aanvragen.[9] Het leenbedrag moet worden besteed aan verduurzamingsmaatregelen. Dit lijkt op het eerste gezicht een prachtige oplossing, maar voor mensen zonder spaargeld en een laag inkomen kan het aangaan zo'n rentevrije energiebespaarlening riskant zijn. Wanneer zij te maken krijgen met onverwachte kosten, kan immers de verplichte maandelijkse aflossing een probleem worden. De lening verhoogt dan hun schuldpositie (SCP, 2021a). Mensen met een kleine beurs zijn dan ook vaak huiverig om leningen aan te gaan.[10]

Zie over de financiële problematiek rond het verduurzamen van koopwoningen verder hoofdstuk 3 (§ 3.2.3) van deel 2 van dit advies.

3.1.2 Ontoereikende informatievoorziening over verduurzamingsopties

Verduurzamingsmaatregelen zijn soms ingewikkeld. Neem de overstap van een cv-installatie naar een warmtepomp. Veel woningeigenaren beschikken niet over voldoende kennis om zo'n operatie goed aan te kunnen pakken (SCP, 2021a). Zij hebben behoefte aan betrouwbare informatie over met name (a) de kosten en baten en de subsidiemogelijkheden en (b) de voor- en nadelen van verschillende oplossingen. Ze lopen tegen het probleem aan dat de beschikbare overheidsinformatie vaak onvolledig is en/of tegenstrijdig met informatie uit andere bronnen. Zo kreeg het SCP (2021, p. 32) van een respondent te horen: "Hoor iedereen wat anders adviseren, niemand garandeert iets – risico op verkeerde keuze is me te hoog."

Huurders krijgen van de rijksoverheid overigens nog minder bruikbare informatie over verduurzamingsmogelijkheden dan woningeigenaren, waardoor zij voor verduurzaming sterk afhankelijk zijn van de verhuurder. De informatievoorziening voor huurders beperkt zich hoofdzakelijk tot 'tips en strips', noteerde de Nationale ombudsman in 2022 (refererend aan tochtstrips), "… terwijl huiseigenaren ook worden geïnformeerd over structurele maatregelen" (Nationale ombudsman, 2022). De informatie die de overheid opstelt voor huurders bereikt deze doelgroep bovendien slecht. Vooral bij huurders die in een kwetsbare sociaal-economische positie verkeren komt overheidsinformatie in veel gevallen niet aan (Nationale ombudsman, 2022). Veel van de informatie wordt aangeboden via internet en dat is niet voor iedereen een toegankelijk medium. Bovendien is de informatie soms in ingewikkelde taal geschreven, terwijl Nederland 2,5 miljoen laaggeletterden kent (LOK, 2025).

De overheid slaagt er daarnaast niet altijd in om met haar communicatie aansluiting te vinden bij de leefwereld van mensen. Goedbedoelde besparingstips uit bijvoorbeeld de publiekscampagne Zet ook de knop om blijken geen vruchtbare grond te vinden bij huurders (DJV Insights 2023; 2024).

9 Zie https://www.warmtefonds.nl/particulieren/energiebesparende-maatregelen/zonnepanelen
10 Zie https://www.trouw.nl/opinie/opinie-bestrijd-energiearmoede-met-dat-europese-geld-daar-is-het-voor

> Frank: *"Soms denk ik echt dat die ambtenaren niets begrijpen van ons gewone mensen. Heb ik de hele dag buiten in de kou gewerkt, zet ik lekker de tv aan en zie ik een spotje van de overheid dat zegt dat ik de verwarming lager moet zetten. Nou ik dacht het niet – ik heb het eindelijk weer eens warm!"*

3.1.3 Procedures voor subsidies en toeslagen te ingewikkeld

De subsidies en toeslagen die de overheid beschikbaar heeft voor mensen die duurzame keuzes maken, bereiken veel burgers en kleine ondernemers niet. De procedures die ze moeten doorlopen om in aanmerking te komen voor ondersteuning vormen een te grote hobbel. Dit geldt voor mensen in uiteenlopende sociaal-economische posities ('s Jongers, 2024; Jungmann et al., 2020).

Veel theoretisch geschoolden haken af omdat de procedures 'te veel gedoe' opleveren. Mensen in een kwetsbare sociaal-economische positie missen geregeld de benodigde digitale vaardigheden, taal- en rekenvaardigheden en cognitieve vaardigheden om de procedures succesvol te doorlopen (Jungmann et al., 2020). Illustratief is de gang van zaken rond het Tijdelijk Noodfonds Energie. Bij dit fonds konden kwetsbare huishoudens met een hoge energierekening begin 2025 financiële ondersteuning aanvragen. De regeling was bij het merendeel van de doelgroep bekend, maar het doorlopen van de procedures bleek voor velen te ingewikkeld.[11]

In de loop van 2025 was de pot bovendien snel leeg en grepen tal van mensen mis.[12]

> Frank: *"Toen ik mijn bedrijfsbusjes moest vervangen, heb ik geprobeerd subsidie aan te vragen. Je moet door zoveel hoepeltjes springen – gek word je ervan. Dat weegt niet op tegen wat je uiteindelijk krijgt. Ik begin daar niet meer aan."*

Ook het verzamelen van de benodigde informatie, het doorlopen van de procedures en het uitvoeren van de verduurzamingsmaatregelen vormt voor veel mensen een flinke barrière. Lang niet iedereen heeft genoeg tijd en energie om naast werk en zorgtaken ook nog eens aan de slag te gaan met verduurzamingsmaatregelen. Wie over voldoende financiële middelen beschikt, kan zich laten ontzorgen door een duurzaamheidsadviseur die het doorlopen van de procedures (deels) overneemt. Maar lang niet iedereen heeft die mogelijkheid.

> Astrid: *"Ik wil heel graag iets aan het milieu doen. Maar grote dingen lukken mij gewoon niet. Ik krijg stress van al die formulieren. Dan moet ik hulp vragen en ik heb al hulp nodig voor van alles. Ik heb wel eens aan mijn bewindvoerder gevraagd of ze mij kon helpen met energiemaatregelen. Dat werd niets. Ik voel me soms schuldig dat ik niet meer kan doen. Ook voor mijn kinderen."*

11 Bron: antwoord van de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen op vraag 7 van het lid Kathmann (PvdA) over het Tijdelijk Noodfonds Energie, ingezonden d.d. 17 maart 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, nr. 2226. Te raadplegen via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20222023-2226.html

12 Bronnen: https://www.noodfondsenergie.nl/faq; https://nos.nl/artikel/2565409-tijdelijk-noodfonds-energie-alweer-dicht-geld-op-na-210-000-aanvragen

3.1.4 Regelingen zonder zekerheid: verbroken beloftes

Het vertrouwen in de overheid is de laatste jaren afgenomen (SCP, 2025b). Grote groepen burgers en kleine ondernemers vinden dat de overheid ver van hen afstaat. Ze vinden vaak ook dat bestuurders en ambtenaren incompetent zijn (Verwey-Jonker, 2020; SCP 2025). Door de Toeslagenaffaire wantrouwen sommigen hulp die de overheid aanbiedt. Mensen die de rijksoverheid in zijn algemeenheid met argwaan bekijken, staan niet als vanzelf open voor het verduurzamingsbeleid van diezelfde overheid (Noordzij et al., 2024).

Tussentijdse wijzigingen die de laatste jaren werden doorgevoerd in het verduurzamingsbeleid hebben de terughoudendheid bij veel burgers en ondernemers alleen maar vergroot. Regelingen van de rijksoverheid blijken niet de zekerheid te bieden die bij de openstelling nog werd gesuggereerd (SCP, 2025a).

Een voorbeeld is de plotselinge afschaffing van de salderingsregeling voor zonnepanelen.[13] Voor veel huishoudens betekent deze beleidswijziging dat zij hun investering pas jaren later dan gepland gaan terugverdienen. Een ander voorbeeld is het uitstel van de zero-emissiezones. Deze beleidsaanpassing betekent een streep door de rekening voor ondernemers die keurig op tijd hebben geïnvesteerd in elektrische bedrijfswagens; zij voelen zich oneerlijk behandeld.[14] Onduidelijkheid van beleid, voortijdig stopzetten van regelingen en verbroken beloftes leiden al met al tot verminderd vertrouwen in eerlijk verduurzamingsbeleid.

> Nora: *"Twee jaar nadat we zonnepanelen hebben laten installeren, schaft de overheid zonder pardon de salderingsregeling af. Dan denk ik: waar zijn ze toch mee bezig in Den Haag? Er is geen touw aan vast te knopen."*

Het gebrekkige vertrouwen in het verduurzamingsbeleid van de rijksoverheid speelt vooral bij mensen die niet over voldoende middelen en vaardigheden beschikken om uit de voeten te kunnen met de procedures om subsidie te krijgen voor verduurzaming van bijvoorbeeld hun huis. Zij voelen zich niet gezien en niet gesteund (Verwey-Jonker, 2020; TNO, 2025). Ondertussen blijft de energierekening maar stijgen, waardoor hun maatschappelijke positie verder verzwakt. Dit kan het vertrouwen in de goede intenties van de overheid gemakkelijk doen afbrokkelen.

3.2 Verduurzaming kan tot structurele maatschappelijke ongelijkheid leiden

Iedereen kan te maken krijgen met de hierboven beschreven drempels. De één neemt de drempel met gemak, terwijl een ander het als een flinke uitdaging ervaart. Ieders situatie is anders en dat maakt dat het verduurzamingsbeleid op veel verschillende manieren kan uitwerken in iemands persoonlijk leven.

13 Zie https://fd.nl/opinie/1517455/plots-afschaffen-van-de-salderingsregeling-voedt-wantrouwen
14 Zie https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/infrastructuur/gemeenten-en-ondernemers-boos-over-uitstel-uitstootvrije

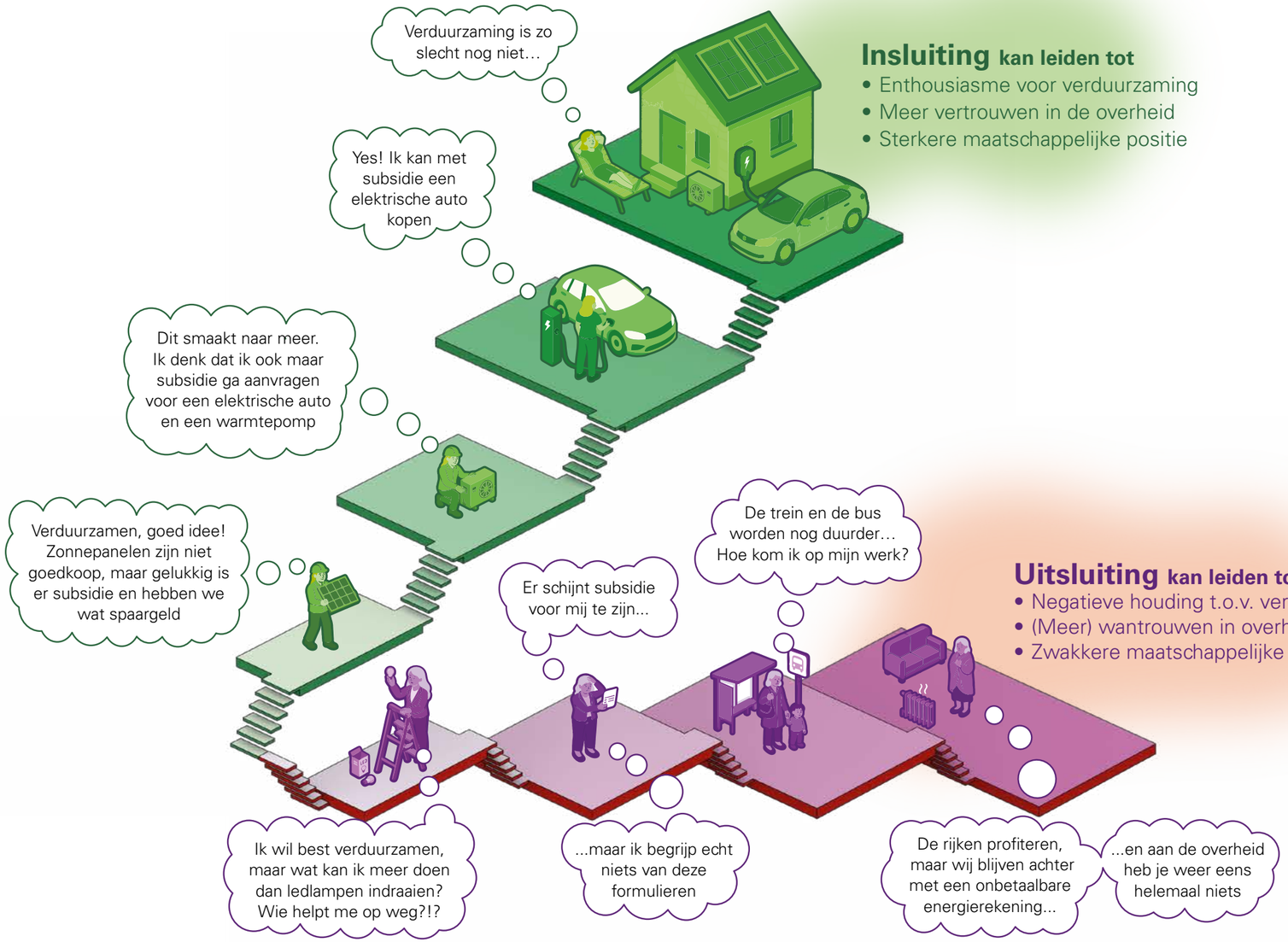
Figuur 3 laat twee tegenovergestelde situaties zien, waar tussenin uiteraard vele varianten bestaan. Voor mensen bij wie het beleid goed aansluit en verduurzaming positieve resultaten oplevert, kan verduurzamingsbeleid tot meer enthousiasme voor verduurzaming leiden, meer vertrouwen in de overheid en een sterkere maatschappelijke positie. Het kostte hen tijd, moeite en geld om – bijvoorbeeld – hun huis te verduurzamen, maar de lagere energierekening leverde meer geld op voor andere dingen. Ze profiteren ook van de gezondheidswinst die verduurzaming kan opleveren, bijvoorbeeld door beter geïsoleerde en geventileerde woningen. Zij voelen zich gezien en gesteund door de overheid en de geboekte resultaten smaken naar meer.

Voor mensen in een kwetsbare sociaal-economische positie kunnen de drempels een extra barrière vormen om mee te kunnen komen in de maatschappij. Voor hen kan verduurzamingsbeleid leiden tot een negatieve houding ten opzichte van verduurzaming, (meer) wantrouwen in de overheid, gevoelens van machteloosheid en een zwakkere maatschappelijke positie. Ze willen best verduurzamen, maar de procedures voor subsidie voelen voor hen als een onneembaar fort terwijl de energierekening maar blijft stijgen. Ook missen ze de gezondheidswinst die verduurzaming kan bieden. Zij voelen zich niet gezien, niet betrokken en niet gesteund waardoor hun vertrouwen in de overheid en het verduurzamingsbeleid afbrokkelt.

3.3 Geen effectieve strategie om mensen aan te zetten tot verduurzaming

In de voorgaande paragrafen hebben we uiteengezet dat op dit moment sommige groepen in de samenleving niet goed kunnen meedoen aan het proces van verduurzaming. Maar er zijn ook mensen die in principe de mogelijkheden hebben om duurzame keuzes te maken, maar dat toch niet doen. Ze hebben hiervoor uiteenlopende redenen. Sommige mensen zien eenvoudigweg geen reden om mee te doen; ze zijn onvoldoende op de hoogte van de negatieve maatschappelijke en ecologische gevolgen van hun niet-duurzame keuzes. Anderen sluiten zich af voor de duurzaamheidsproblematiek en kijken bewust de andere kant op. Er zijn daarnaast mensen die zich niet realiseren dat hun ecologische voetafdruk veel groter is dan die van anderen en dat dit onrechtvaardig is (Benoist & Renes, 2024). Verder zijn er mensen die heel goed weten dat ze keuzes maken die slecht zijn voor het klimaat en het milieu, maar die niet bereid zijn om zich aan te passen. Ze voeren daarvoor desgevraagd uiteenlopende (al dan niet valide) argumenten aan (Benoist & Renes, 2024; Rli, 2014). Duurzame alternatieven zijn volgens deze mensen bijvoorbeeld niet voorhanden of ze kosten veel meer tijd, inspanning c.q. geld dan de niet-duurzame standaardopties (SCP, 2024a; Bouman et al., 2021).

Figuur 3: Verduurzamingsbeleid kan tot grotere maatschappelijke ongelijkheid leiden



Feit is dat duurzame keuzes in de huidige Nederlandse economie allesbehalve de standaard vormen. Zo kost het meer moeite, tijd en geld om met de trein naar Barcelona te gaan dan met het vliegtuig (Niranjan, 2023) en zijn wegwerpartikelen goedkoper en gemakkelijker te verkrijgen dan gerecyclede producten (Rli, 2023a). Met zulke grote verschillen tussen vervuilende en duurzame keuzes is het lastig om mensen zo ver te krijgen dat ze duurzamer gaan leven.

> Nora: *"Tijdens de coronapandemie besloten mijn man en ik om voortaan nog maar één keer per jaar te vliegen. Maar onlangs werden we uitgenodigd voor het huwelijk van de dochter van mijn enige zus. Met de trein kostte het vier keer zo veel en duurde de reis zeker vier keer zo lang. Tja, dan is de keuze snel gemaakt. We zijn dus gaan vliegen."*

De vraag is hoe de rijksoverheid met haar verduurzamingsbeleid grotere groepen mensen de duurzame kant op zou kunnen dirigeren. Tot nu toe hanteert de overheid vooral *verleiding* als strategie, waarbij ze voorlichting en subsidieregelingen als instrumenten inzet. Tegelijkertijd verleidt echter een fors deel van het bedrijfsleven mensen juist tot het maken van *niet*-duurzame keuzes, bijvoorbeeld door vliegreizen en wegwerpartikelen tegen spotprijzen aan te bieden (uiteraard zijn er ook bedrijven die consumenten succesvol weten te verleiden tot het maken van duurzame keuzes). Het bedrijfsleven blijkt met deze aanpak vooralsnog aanzienlijk succesvoller in het sturen van consumentengedrag dan de overheid.

Als de rijksoverheid wil dat duurzame keuzes voor grotere groepen mensen aantrekkelijk of zelfs de standaard worden, zal zij krachtiger beleid moeten ontwikkelen. Mensen door middel van *beprijzing* aanzetten tot het maken van duurzame keuzes lijkt daarbij de aangewezen strategie. Uit onderzoek (SCP & PThU, 2024; Konijn & Koeman, 2025) komt namelijk naar voren dat bij de meeste Nederlanders vooral financiële overwegingen meespelen als ze duurzame keuzes maken. Ook al hebben mensen zorgen om het klimaat en het milieu, ze blijken pas bereid hun levensstijl vergaand aan te passen als duurzaam gedrag goedkoper is dan niet-duurzaam gedrag.

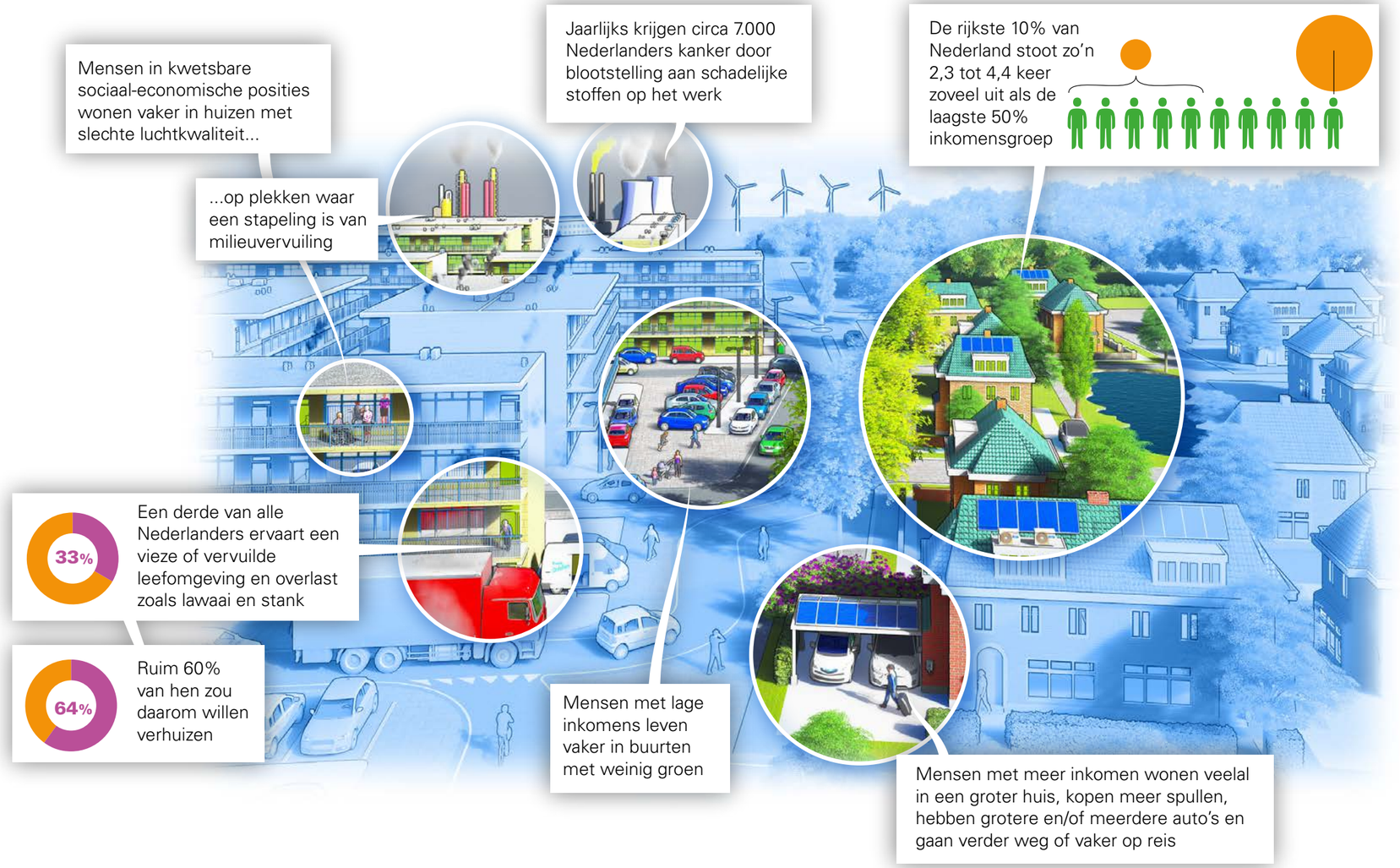
Kortom, effectief verduurzamingsbeleid dat duurzame keuzes voor iedereen aantrekkelijk maakt bestaat uit maatregelen die niet-duurzaam gedrag financieel belasten. Wet- en regelgeving die producenten aanzetten om meer duurzame producten te maken, is eveneens onmisbaar.

3.4 Te weinig overheidsbescherming tegen effecten van duurzaamheidsproblemen

Grote groepen mensen hebben in hun dagelijks leven te maken met schadelijke effecten van duurzaamheidsproblemen in de leefomgeving, zoals vervuiling, geluidshinder en stankoverlast. De mensen om wie het gaat verkeren relatief vaak in een kwetsbare sociaal-economische positie. Zij wonen vaak op plekken waar duurzaamheidsproblemen zich opstapelen (RIVM, 2024). De oorzaak van die problemen ligt veelal buiten hun directe invloedssfeer. Individuele mensen hebben immers nauwelijks invloed op de uitstoot van PFAS door fabrieken of de hoeveelheid uitlaatgassen in

Figuur 4: Schadelijke gevolgen van duurzaamheidsproblemen: wie veroorzaakt ze en wie heeft er last van?

Vooral mensen in kwetsbare sociaal-economische posities hebben last van milieuproblemen, terwijl vooral kapitaalkrachtige mensen vervuiling veroorzaken.



De bronnen van deze figuur worden besproken in hoofdstuk 3 van deel 2.

binnensteden. Daarentegen hebben mensen met hoge inkomens relatief minder vaak last van de gevolgen van duurzaamheidsproblemen. Dat terwijl hun levensstijlen vaak onevenredig veel bijdragen aan de oorzaken van de problemen (Smit et al., 2024).

De verduurzaming van Nederland blijft tot op heden ver achter bij de doelstellingen voor een schone, gezonde en duurzame leefomgeving. Mensen krijgen daardoor al jaren te veel PFAS binnen via voedsel en drinkwater (RIVM, 2021a), de luchtverontreiniging overschrijdt de richtlijnen van de WHO (RIVM, 2022a), ons grondwater is vervuild en de kwaliteit van ons oppervlaktewater voldoet niet aan de Europese Kaderrichtlijn Water (Rli, 2023b). Ook de vitaliteit van de natuur in Nederland is ondermaats (Rli, 2022a) en de nationale klimaatdoelen worden zo goed als zeker niet gehaald (PBL, 2024a).

Astrid: *"Wij wonen langs een snelweg. Je kunt het fijnstof en andere troep met een vinger van de raamkozijnen afvegen. Ze zeggen dat je je huis goed moet ventileren, maar ik houd mijn ramen liever dicht. Ook als het snikheet is."*

Om mensen beter te beschermen tegen de schadelijke effecten van vervuiling en uitstoot zal de rijksoverheid door middel van wetgeving en handhaving bedrijven – meer en strenger dan nu het geval is – moeten aanzetten tot verduurzaming. Maar ook bedrijven zélf zullen hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Zij dienen ervoor te zorgen dat hun bedrijfsvoering niet tot vervuiling en achteruitgang van de leefomgeving leidt. De huidige prikkels die bedrijven daartoe moeten aanzetten (onder andere de zorgplicht), zijn kennelijk niet sterk genoeg.

Daarnaast is wettelijke erkenning van het individuele recht op een schone, gezonde en duurzame leefomgeving van belang. Op dit moment is in Nederland het recht op een schone leefomgeving voor mensen niet wettelijk vastgelegd. Artikel 21 van de Nederlandse grondwet stelt weliswaar dat "de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu," maar dit geeft mensen geen individueel recht op een schone leefomgeving.
Wettelijke verankering van het individuele recht van mensen op een schone leefomgeving zal volgens het College voor de Rechten van de Mens de juridische positie van mensen verbeteren. Erkenning van dit recht betekent immers dat het belang van een gezond leefmilieu in de besluitvorming over beleid even zwaar moet meewegen als andere belangen. Het College raadt de rijksoverheid dan ook aan om toe te werken naar een bindend recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu (College voor de Rechten van de Mens, 2024).

3.5 Gebrekkige toegang tot het recht voor mensen met klachten over leefomgeving

Zoals we in de voorgaande paragraaf hebben vastgesteld, biedt het verduurzamingsbeleid van de rijksoverheid mensen onvoldoende bescherming tegen de gevolgen van klimaatverandering, milieuvervuiling en de uitstoot van schadelijke stoffen. Daarom is het belangrijk dat mensen

naar de rechter kunnen om de zorgplicht van de overheid voor een schone leefomgeving af te dwingen. Anders is procedurele rechtvaardigheid in het geding. In theorie kan dit ook: iedereen heeft in Nederland formeel gelijke toegang tot het recht. De praktijk is echter weerbarstig (Ombudsman Rotterdam Rijnmond, 2024; Investico, 2025). Met name mensen met een laag inkomen en/of een beperkte zelfredzaamheid lopen tegen drempels op. Daarnaast is er te weinig toegankelijke informatie beschikbaar over rechtsbijstand, vooral voor mensen die minder digitaal vaardig zijn (College voor de Rechten van de Mens, 2018).
Ook het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft vastgesteld dat mensen in een kwetsbare sociaal-economische positie drempels ervaren bij het inschakelen van juridische hulp of het instellen van procedures (WODC, 2023). Deze drempels zijn volgens het WODC niet alleen financieel van aard, maar ook praktisch, psychologisch en gerelateerd aan handelingsverlegenheid (niet weten hoe het probleem aan te pakken).

Zeker als burgers het moeten opnemen tegen bedrijven die gemakkelijk juristen kunnen inhuren of die eigen juristen in huis hebben, ontstaat er ongelijkheid. Een saillant voorbeeld is de situatie die zich in 2023 voordeed in Sliedrecht. Inwoners van deze gemeente moesten een crowdfundingsactie organiseren om een strafrechtadvocaat te kunnen inhuren die voor hen een zaak tegen PFAS-producent Chemours te Dordrecht zou aanspannen, met als doel een betere bescherming van de leefomgeving van de betrokken inwoners.[15]

15 Zie https://sliedrecht24.nl/crowdfunding-stop-pfas-stop-chemours-gestart-voor-kosten-rechtszaak/

Een belangrijk internationaal verdrag als het gaat om toegang tot het recht is het Verdrag van Aarhus. Dit verdrag, dat in 1998 in de Deense stad Aarhus door de Europese Unie (EU) en tientallen niet-EU-landen werd ondertekend,[16] regelt dat mensen het recht hebben op (a) toegang tot milieu-informatie, (b) inspraak bij de besluitvorming over milieuaangelegenheden en (c) toegang tot de rechter als overheidsinstanties deze rechten schenden en milieuwetgeving niet naleven (IPLO, 2024). De Europese Commissie heeft in 2024 een aanmaningsbrief gestuurd aan de Nederlandse regering wegens het niet volledig uitvoeren van de vereisten van het Verdrag van Aarhus.[17]

Het Verdrag van Aarhus kent overigens gebreken. Zo verplicht het verdrag nationale overheden niet om burgers actief te helpen bij het verkrijgen van toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter. Dat is wél vastgelegd in het gelijksoortige Akkoord van Escazú (2018), dat door 25 landen uit Latijns-Amerika en het Caribisch gebied is ondertekend. Als het Verdrag van Aarhus op dit punt zou worden uitgebreid, zou dit de rechtspositie van Nederlandse burgers die te maken hebben

16 In 2022 hebben 46 landen het verdrag geratificeerd; Nederland ratificeerde het verdrag in 2004. Zie https://wetten.overheid.nl/BWBV0001700/2005-03-29
17 Deze brief maakte deel uit van een zogenoemde inbreukprocedure van de Europese Commissie tegen Nederland. Zie https://ecer.minbuza.nl/-/inbreukenpakket-februari-nederland-aangesproken-op-verdrag-van-aarhus-en-toegang-tot-de-rechter-in-milieuzaken

met duurzaamheidsproblemen in hun leefomgeving, ten goede kunnen komen.[18]

3.6 Verduurzamingsbeleid niet toegesneden op kleine ondernemingen

De rijksoverheid heeft niet alleen voor burgers, maar ook voor ondernemers diverse subsidieregelingen en leenfaciliteiten in het leven geroepen om verduurzamingsactiviteiten te ondersteunen. Er zijn subsidie- en leenmogelijkheden voor alle bedrijven, groot en klein. Echter, vooral kleine ondernemingen (bedrijven met minder dan 50 werknemers) ervaren belemmeringen bij het benutten van deze ondersteuningsopties (EZK, 2021; CBS, 2023). Dit betekent dat er sprake is van ongelijkheid tussen (middel)grote bedrijven enerzijds en kleine bedrijven anderzijds.

Frank: *"Kijk, voor de grote bedrijven is het niet zo moeilijk om hun wagenpark aan te passen aan nieuwe milieuregels. Die hebben mensen in dienst om dat allemaal uit te zoeken en subsidies te regelen. Ik zit daar avonden op te ploeteren om er vervolgens achter te komen dat de subsidiepot leeg is als ik aan de beurt ben."*

De kleine ondernemingen waar het hier om gaat vertonen een grote variatie als we kijken naar type bedrijvigheid, omvang en branche. Maar ze hebben met elkaar gemeen dat ze bij hun verduurzamingsactiviteiten op drempels stuiten. Deze drempels vertonen sterke overeenkomsten met de drempels die burgers ervaren en die wij eerder in dit hoofdstuk hebben besproken (zie § 3.1): de subsidie- en leenfaciliteiten zijn niet afgestemd op hun financiële mogelijkheden, de informatievoorziening over verduurzamingsopties is ontoereikend, de procedures voor het aanvragen van subsidies en toeslagen zijn te ingewikkeld en de aangeboden regelingen bieden vaak geen zekerheid voor de langere termijn.

De mechanismen en effecten van verduurzamingsbeleid die tot maatschappelijke ongelijkheid bij burgers leiden, spelen dus vaak ook bij kleine ondernemingen. In hoofdstuk 4 van deel 2 analyseren we de drempels die kleine ondernemingen ervaren bij het benutten van overheidsregelingen voor verduurzaming meer in detail.

3.7 Slotsom

Het verduurzamingsbeleid van de rijksoverheid heeft te weinig oog (gehad) voor erkennende, procedurele en verdelende rechtvaardigheid. Dit werkt maatschappelijke ongelijkheid in de hand, zowel bij burgers als bedrijven. De deelnamekansen zijn niet gelijk verdeeld. Mensen in een kwetsbare sociaal-economische positie en ook kleine ondernemingen ervaren drempels.

18 Op 25 juni 2025 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de regering verzocht wordt om "een evaluatie te maken van de toegevoegde waarde van het Verdrag van Aarhus in het licht van bestaande Europese en nationale rechtsbeschermingsnormen" en "om de mogelijkheid te verkennen om het Verdrag van Aarhus op te zeggen". Zie https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2025Z13280&did=2025D30043

Kapitaalkrachtige mensen en grote ondernemingen weten over het algemeen veel beter de weg te vinden in de complexe informatie en procedures. Vooral zij profiteren zodoende van subsidies en leenfaciliteiten, terwijl zij eigenlijk ook zonder financiële ondersteuning zouden kunnen verduurzamen.
Daarnaast slaagt het verduurzamingsbeleid er niet in om mensen die de mogelijkheden hebben om te verduurzamen, voldoende aan te zetten om dat daadwerkelijk te doen.
Het verduurzamingsbeleid bereikt dus niet de doelgroepen die het zou moeten bereiken. Dat werkt onrechtvaardige situaties in de hand. Dit is ernstig, want het draagt bij aan het toch al afkalvende vertrouwen van mensen in de rijksoverheid.
Als de rijksoverheid wil dat verduurzaming voor grotere groepen mensen aantrekkelijk wordt, zal zij ervoor moeten zorgen dat duurzame keuzes goedkoper worden dan niet-duurzame keuzes.



4 GEBREKEN IN ONTWIKKELING EN VORMGEVING VAN HET VERDUURZAMINGSBELEID

Als het verduurzamingsbeleid van de rijkoverheid leidt tot onrechtvaardige uitkomsten, dringt de vraag zich op: hoe is dat beleid tot stand gekomen? In dit hoofdstuk kijken we naar de vorming van het verduurzamingsbeleid in de afgelopen jaren: waarop lag de focus bij de selectie en inzet van instrumenten? We stellen vast dat er in de beleidsontwikkeling (soms onbewuste) keuzes en vooringenomenheden hebben meegespeeld, die in de praktijk onwenselijke gevolgen hebben gekregen.

4.1 Focus op snel resultaat

Bij de ontwikkeling van het verduurzamingsbeleid heeft de rijksoverheid de afgelopen jaren vooral gezocht naar technische ingrepen om de doelstellingen van het beleid te bereiken. Daarbij stond snel resultaat tegen lage kosten voor de overheid voorop: met korte klappen zo groot mogelijke grote

slagen maken. Dit is een begrijpelijke en logische keuze: waarom zou je niet eerst het laaghangende fruit plukken?
Zo koos het kabinet er voor om in het klimaatbeleid voor zo min mogelijk (subsidie)geld zoveel mogelijk CO_2-uitstootreductie opleveren (Klimaatakkoord, 2019; Coalitieakkoord, 2021). "We gaan op tonnenjacht", merkte de toenmalige minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) op bij de totstandkoming van het Klimaatakkoord (NOS, 2018). Vooral grote industriële bedrijven werden met subsidies verleid om te verduurzamen. Ten opzichte van kleine ondernemers kregen zij relatief veel aandacht, in de vorm van maatwerkafspraken en bijbehorende financiële middelen.[19]
Ook het verduurzamingsbeleid voor burgers kende een soortgelijke focus: vooral mensen met een grote 'ecologische voetafdruk' werden met subsidies verleid om te verduurzamen – bijvoorbeeld door zonnepanelen op hun woning te plaatsen of een elektrische auto aan te schaffen dan wel te leasen. In de praktijk zijn dit mensen met hogere inkomens. Het stimuleren van verduurzaming bij minder kapitaalkrachtige mensen kreeg een lagere prioriteit.

De focus op snel resultaat tegen zo laag mogelijke kosten leidde tot positieve resultaten: op verschillende verduurzamingsdoelstellingen werd voortgang geboekt. Maar er is ook een keerzijde. De eenzijdige focus op snel resultaat tegen lage kosten voor de overheid en de selectieve beleidsaandacht voor mensen en bedrijven die veel vervuiling veroorzaakten, leidde ertoe dat de mogelijkheden om gebruik te maken van regelingen ongelijk waren verdeeld. Niet iedereen kon in gelijke mate meedoen aan verduurzaming. Daarnaast ontstond bij mensen het beeld dat het beginsel 'de vervuiler betaalt' geen recht werd gedaan – in tegendeel: de vervuiler *werd betaald*. Dat was niet de bedoeling, maar het was wel een gevolg van een eenzijdige focus op snel resultaat tegen lage kosten voor de overheid. Nu verduurzaming dieper ingrijpt in de levens van mensen, is het tijd om hier structureel meer oog voor te hebben.

4.2 Onvoldoende onderzoek naar mogelijke gevolgen van het beleid

Waren deze en andere negatieve effecten van verduurzamingsbeleid te voorzien? Het zogeheten Beleidskompas (een centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de rijksoverheid) schrijft voor dat beleidsmakers de mogelijke gevolgen van beleidsopties in kaart moeten brengen. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van data van het Centraal Planbureau (CPB) over de sociaal-economische en sociaal-culturele gevolgen van voorgenomen beleid.[20] Het tijdig signaleren van zulke gevolgen kan helpen om ongewenste effecten te herkennen en te adresseren.

In het geval van het verduurzamingsbeleid heeft het kabinet niet van tevoren gewaarborgd dat deze signaleringsfunctie beschikbaar was. Er is onvoldoende instrumentarium ontwikkeld en er zijn onvoldoende data

19 Zie: https://www.verduurzamingindustrie.nl/hulp-bij-verduurzaming/maatwerkafspraken/default.aspx

20 Naast de term 'sociaal-economisch' gebruiken we in dit advies ook de term 'sociaal-cultureel'. De eerste gaat over inkomen en vermogen, de tweede over cultuur en identiteit. In termen van rechtvaardigheid gaat sociaal-economisch over de verdelende rechtvaardigheid en sociaal- cultureel over de erkennende rechtvaardigheid.

verzameld over de sociaal-economische en sociaal-culturele effecten van het verduurzamingsbeleid. Ook zijn er niet systematisch data verzameld over hoe de schadelijke effecten van vervuiling in de leefomgeving zijn verdeeld over bevolkingsgroepen.

Het gebrek aan data maakt het moeilijk om beleid vooraf adequaat te toetsen aan de hand van 'social impact assessments'. Voor zover er in de voorbereiding van het verduurzamingsbeleid al toetsing heeft plaatsgevonden, was deze dan ook gebrekkig. De resultaten ervan zijn vervolgens weinig serieus genomen.

Het ontbreken van voldoende onderzoek naar de mogelijke gevolgen van beleid is overigens een vaker voorkomend verschijnsel. Het Beleidskompas wordt binnen het Rijk niet consequent toegepast bij het ontwikkelen van beleid, zo heeft het WODC vastgesteld (WODC, 2024). Hierdoor komen beleidsmakers er vaak pas in de uitvoeringsfase achter dat er sprake is van neveneffecten die tot maatschappelijke ongelijkheid leiden, waardoor burgers en ondernemers het beleid onrechtvaardig vinden.

4.3 Geen aansluiting bij levenssituatie van grote groepen in de samenleving

Beleid dat in Den Haag wordt ontwikkeld moet gedijen in (en dus zijn afgestemd op) een samenleving die wordt gekenmerkt door uiteenlopende (sub) culturen en leefwijzen. Deze diversiteit is meestal maar matig vertegenwoordigd in het proces van beleidsontwikkeling: rijksbeleid wordt gemaakt in een 'bubbel' van grotendeels gelijkgestemden. Daardoor ontstaat er gemakkelijk beleid dat niet goed aansluit bij alle groepen in de samenleving. Het beleid is dan gestoeld op een beeld dat de beleidsmakers hebben van de mensen voor wie ze beleid maken (zogeheten 'mensbeelden') – een beeld dat vaak geen recht doet aan de verscheidenheid in de reële samenleving (SCP, 2022). Zo is er in het verleden beleid ontwikkeld op basis van het mensbeeld van de 'calculerende burger': mensen zouden voornamelijk weloverwogen keuzes maken op basis van rationele kosten-batenanalyses. Ook is er beleid ontwikkeld op basis van het mensbeeld van de 'zelfredzame burger', die geen overheidsondersteuning of zorg nodig zou hebben (WRR, 2017, SCP, 2024b). Dit soort mensbeelden gaat voorbij aan de reële levenssituatie en mogelijkheden van grote groepen mensen; beleid dat op zulke mensbeelden is gebaseerd ontbeert, anders gezegd, 'culturele sensitiviteit'. Erkennende rechtvaardigheid is dan in het geding.

Ook in het verduurzamingsbeleid van de rijksoverheid is een gebrek aan culturele sensitiviteit waarneembaar. Een voorbeeld vormt de keuze die in het beleid is gemaakt om mensen in kwetsbare sociaal-economische posities te ondersteunen bij het verduurzamen van hun woning door ze leningen aan te bieden tegen lage rentes. Daarbij zijn de beleidsmakers eraan voorbijgegaan dat het afsluiten van leningen en het betalen van rente in strijd zijn met culturele en religieuze normen en waarden van grote groepen mensen. Anderen, met name mensen in een kwetsbare sociaal-economische positie, wantrouwen de overheid te veel (bijvoorbeeld door de Toeslagenaffaire) om geld van haar te lenen. En bij het aanbieden van nulprocentsleningen is er geen rekening mee gehouden dat dit instrument

geen oplossing vormt voor mensen met schuldenproblematiek, voor wie het wettelijk niet is toegestaan dat zij nieuwe leningen aangaan.

4.4 Stapeling van compensatieregelingen

Om de ongelijkheidseffecten van het verduurzamingsbeleid op te heffen, verleent de rijksoverheid op verschillende manieren compensatie aan specifieke groepen in de samenleving. Zo kent het Klimaatfonds subsidies en programma's die gericht zijn op de laagste inkomens en op andere groepen in de samenleving die nadeel ondervinden van het klimaatbeleid (zie hierover ook hoofdstuk 3 in deel 2).

In de meeste gevallen kiest de overheid voor *specifiek* compenseren. De compensatieregeling is dan gericht op een afgebakende groep, bijvoorbeeld gedefinieerd naar inkomen, opleiding of woonlocatie.[21] Een nadeel van specifiek compenseren is echter dat er al snel een *stapeling* ontstaat van toeslagen, subsidies en fiscale compensaties die gericht zijn op steeds dezelfde bevolkingsgroepen (Hasekamp, 2023). Zo'n stapeling creëert een administratieve wirwar die te complex is voor zowel de ontvangers als de uitvoerende instanties (Commissie Sociaal Minimum, 2023).

Een alternatief voor specifiek compenseren is *generiek* compenseren. De compensatieregeling komt dan ten goede aan de gehele bevolking. Een nadeel is dat de regeling terecht kan komen bij mensen die het niet nodig hebben omdat hun inkomen hoog genoeg is. Aan de andere kant heeft generiek compenseren een nivellerend effect, want een toeslag van bijvoorbeeld € 100 heeft bij mensen met een laag inkomen meer impact op de bestedingsruimte dan bij mensen met een hoog inkomen. Het is dus een geschikt instrument voor het wegnemen van maatschappelijke ongelijkheidseffecten (wat niet wil zeggen dat al het generiek beleid tot verduurzaming leidt; denk aan het verlagen van brandstofaccijnzen). Bovendien zijn generieke regelingen voor overheden veel gemakkelijker uit te voeren. Er klinken de laatste jaren dan ook steeds vaker pleidooien om te kiezen voor generieke compensatieregelingen. Zo is er brede politieke steun voor het verhogen van het minimumloon.[22] Ten aanzien van milieubeleid doen voorstanders van generieke compensaties boven specifieke compensaties eveneens van zich spreken (Schenderling, 2022).

4.5 Gebrek aan samenhangend domeinoverschrijdend beleid

Het verduurzamingsbeleid van de rijksoverheid wordt tot op heden in de fase van de beleidsontwikkeling nauwelijks gekoppeld aan flankerend beleid in andere domeinen. Dat is naar ons oordeel een gemiste kans. Met name de koppeling van verduurzamingsbeleid aan sociaal-economisch en sociaal-cultureel beleid levert op lokaal niveau sterke resultaten op, zo laten onze casusstudies zien (zie hoofdstuk 1 van deel 2).

21 Deze manier van compenseren is overigens niet uniek voor het duurzaamheidsbeleid; ze wordt al langer toegepast in het woonbeleid, het gezondheidsbeleid en het onderwijsbeleid van de rijksoverheid.

22 Zie https://www.volkskrant.nl/politiek/meerderheid-tweede-kamer-nog-steeds-voor-extra-verhoging-minimumloon-pvv-doorslaggevend

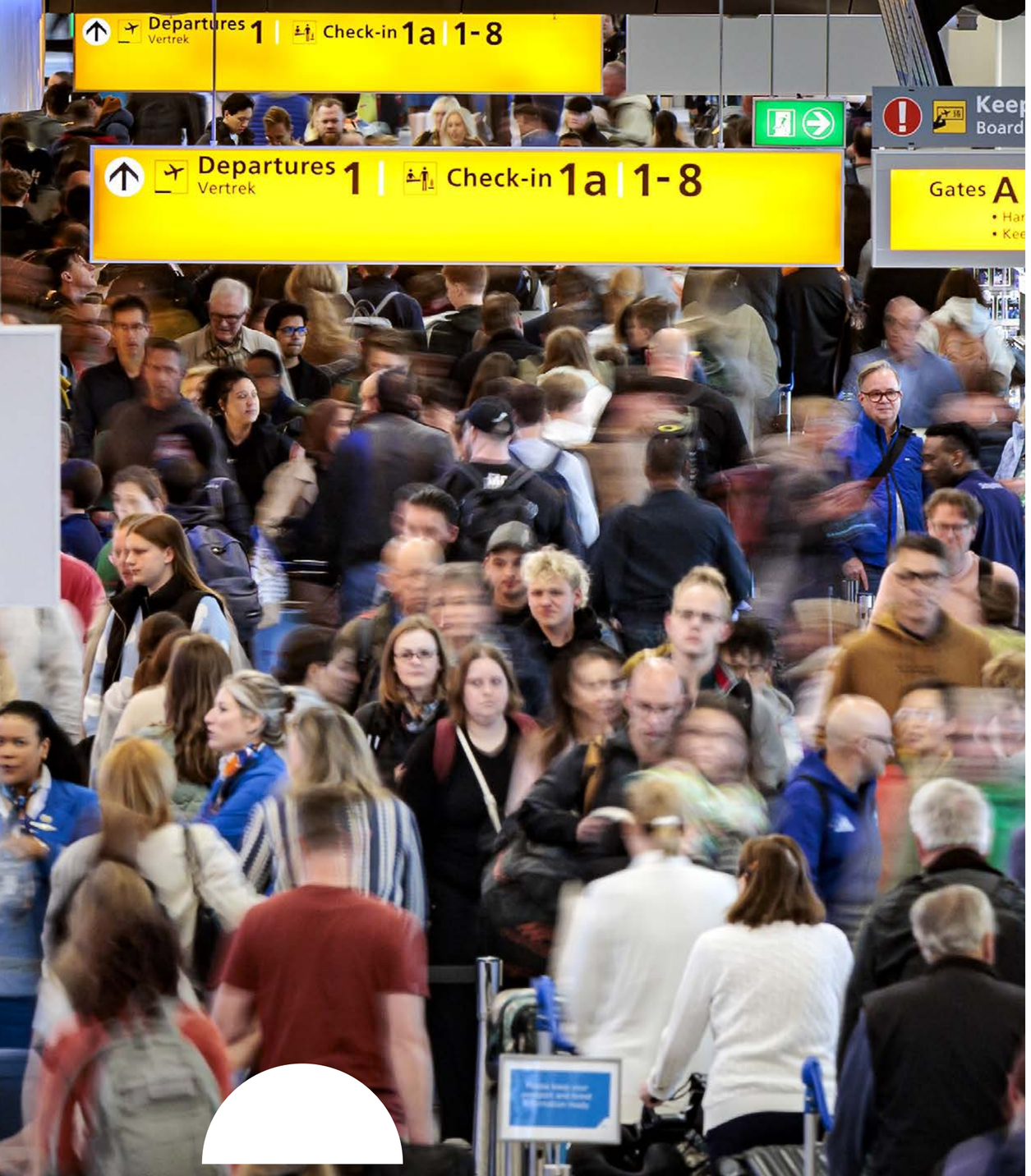
Een inspirerend voorbeeld uit het buitenland is de *Wellbeing of Future Generations Act* van Wales (Government of Wales, 2015). De Welshe overheid heeft een breed pakket aan maatschappelijke doelen (op economisch, sociaal en ecologisch gebied) bijeengebracht in één wet, met als oogmerk die doelen gecombineerd te realiseren. Ook in het Nationaal Programma Leefomgeving en Veiligheid worden diverse domeinen gecombineerd binnen één beleidsaanpak (zij het relatief kleinschalig; het programma betreft twintig van de 3.393 wijken in Nederland).
We noemen tot slot de door de Europese Unie gefinancierde LEADER-programma's, die op lokaal niveau stelselmatig economische, sociale én ecologische doelstellingen kennen. Zo ontwikkelt de regio Holland Rijnland in het kader van LEADER de circulaire economie door het opzetten van duurzame toeristische attracties. En de regio Zuidwest-Twente richt zich op het versterken van de biodiversiteit, natuurinclusief ondernemen, 'noaberschap' en vrijwilligerswerk.
Een onderdeel van de succesformule is dat de beleidsinstrumenten *gelijktijdig* worden gecombineerd en niet na elkaar worden ingezet. Zo worden mensen in kwetsbare posities niet overspoeld door een keur aan hulpverleners en coaches ('s Jongers, 2024). Het beste resultaat wordt bereikt wanneer één coach ondersteuning biedt op diverse probleemgebieden (financiën, gezondheid, verduurzaming). Daarnaast is het van belang om aan te sluiten bij de prioriteiten van mensen: als geldzorgen 'top of mind' zijn, zal de ondersteuning zich om te beginnen dáár op moeten richten.

Op rijksniveau is het combineren van sociaal-economisch en sociaal-cultureel beleid met het verduurzamingsbeleid tot op heden achterwege gebleven. Flankerend beleid wordt niet nodig geacht. Sommige beleidsmakers vinden bovendien dat milieubeleid niet bedoeld is om doelen op sociaal gebied te dienen; zo'n verbinding van doelen kan naar hun oordeel per definitie niet effectief en efficiënt zijn.

Ook de manier waarop de rijksbegroting sinds jaar en dag wordt ingericht, met schotten tussen de departementale budgetten, staat vooralsnog het tot stand brengen van verduurzamingsbeleid met oog voor sociaal-economische neveneffecten in de weg.

4.6 Slotsom

Bij de ontwikkeling van het verduurzamingsbeleid heeft de eenzijdige focus op snel resultaat tegen lage kosten voor de overheid tot gevolg gehad dat vrijwel alleen grote ondernemingen en kapitaalkrachtige burgers gebruik kunnen maken van subsidieregelingen en leenfaciliteiten. Het tijdig signaleren van zulke gevolgen had kunnen helpen om deze ongewenste effecten te herkennen en te adresseren. Maar er worden onvoldoende data verzameld over de sociaal-economische en sociaal-culturele effecten van het verduurzamingsbeleid.
Een andere tekortkoming bij de ontwikkeling van het verduurzamingsbeleid is een gebrek aan culturele sensitiviteit. Het beleid doet geen recht aan de uiteenlopende levenssituaties en mogelijkheden van mensen.
Verder wordt het verduurzamingsbeleid in de fase van beleidsontwikkeling nauwelijks gekoppeld aan flankerend beleid in andere domeinen. Dat is een gemiste kans.



5 CONCLUSIES

In dit hoofdstuk formuleren we op basis van onze bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken een viertal conclusies. In hoofdstuk 6 doen we aansluitend enkele concrete aanbevelingen aan het kabinet.

5.1 Overheidsbeleid voor verduurzaming vergroot maatschappelijke ongelijkheid

Verduurzamingsbeleid is rechtvaardig als iedereen eraan kan meedoen. Maar dat is op dit moment niet zo. In de praktijk blijken veel mensen niet goed uit de voeten te kunnen met de bestaande subsidieregelingen en leenfaciliteiten; zij ervaren tal van drempels. Ze hebben vaak niet genoeg geld om het niet-gesubsidieerde deel van de kosten van bijvoorbeeld een warmtepomp of zonnepanelen bij te passen, en ook niet om de rente van een extra lening te betalen. Of ze raken verstrikt in de ingewikkelde informatie over de verschillende mogelijkheden. Daarnaast vormen de complexe procedures die mensen moeten doorlopen om in aanmerking te komen voor ondersteuning dikwijls een te grote hobbel. Al deze drempels leiden tot uitsluiting en daardoor tot maatschappelijke ongelijkheid: grote groepen mensen lopen de voordelen van verduurzaming mis.

Vooral mensen die in een kwetsbare sociaal-maatschappelijke positie verkeren hebben moeite om mee te komen in het proces van verduurzaming. En daar ondervinden ze vervolgens fors nadeel van: hun energierekening is onnodig hoog en de gezondheidswinst die verduurzaming kan opleveren gaat aan hen voorbij. Vaak wordt gesteld dat verduurzaming te duur is voor mensen met een krappe beurs. Tegelijkertijd wordt vaak vergeten dat juist zij het meest kunnen profiteren van verduurzaming, bijvoorbeeld door een lagere energierekening. Sterker nog: dat zij de meeste negatieve gevolgen ondervinden van het uitblijven van duurzaamheidsmaatregelen.
Andere groepen in de samenleving, die beschikken over een hoger inkomen, een breder sociale netwerk, betere digitale vaardigheden enzovoort, plukken wél de vruchten van het verduurzamingsbeleid. Zij profiteren van subsidies voor onder meer duurzame aanpassingen aan hun huis en een elektrische auto. Ze hebben daardoor een lagere energierekening, betalen minder brandstofkosten en ook minder motorrijtuigenbelasting. Op deze manier wordt – onbedoeld – de maatschappelijke ongelijkheid structureel vergroot.

Om ongelijkheid tegen te gaan zal het verduurzamingsbeleid van de rijksoverheid meer dan nu moeten aansluiten bij de mogelijkheden en behoeften van verschillende groepen mensen in de samenleving. Uit onderzoek is bekend[23] dat hulp voor mensen in kwetsbare sociaal-economische posities het meest effect heeft is als deze concreet is en georganiseerd en uitgevoerd door mensen of maatschappelijke organisaties die zij kennen en vertrouwen (TNO, 2024a).

Hulp van vertrouwde mensen in Arnhemse wijk Geitenkamp
Geitenkamp is een sociaal-economisch gezien kwetsbare wijk van Arnhem. De huizen (merendeels sociale huurwoningen) zijn er van slechte kwaliteit. Woningcorporaties die actief zijn in de wijk werken aan verduurzaming, maar dat gaat moeizaam omdat het in veel gevallen gaat om monumentale panden.
De gemeente bestrijdt de energiearmoede onder bewoners met een wijkgerichte aanpak. Door te werken met een buurtklusbedrijf, opgericht door een lokale ondernemer, zorgt de gemeente ervoor dat er goed contact is met de bewoners en dat ook de meest kwetsbare mensen in de wijk worden bereikt. “De klussers kunnen, naast het uitvoeren van grotere energiebesparende maatregelen zoals gordijnen ophangen, het isoleren van verwarmingsbuizen en het optimaliseren van de cv, ook signaleren of er meer speelt bij een huishouden waar ze achter de voordeur komen” schrijft de bij het project betrokken kennis- en netwerkorganisatie Platform31 (Tullemans & Dorenbos, 2024).[24] “In zo’n geval kunnen ze die mensen doorverwijzen naar de goede plek waar ze hulp kunnen krijgen. Omdat er bij het klusbedrijf veel mensen werken die ook in de wijk wonen, hebben ze een groot bereik in de wijk, en draagt het buurtklusbedrijf ook bij aan de gemeenschapsontwikkeling in de wijk.”

23 Ook de casuïstiek die wij in hoofdstuk 1 van deel 2 bespreken ondersteunt dit inzicht.

24 Zie https://www.platform31.nl/artikelen/energiearmoede-arnhem-investeert-in-het-sociale-weefsel-van-de-wijk/

5.2 Onrechtvaardigheid die mensen ervaren brengt verduurzaming in gevaar

Veel mensen vinden het huidige verduurzamingsbeleid van de rijksoverheid onrechtvaardig. Dat is een serieus probleem, want een breed gedeeld gevoel van onrechtvaardigheid draagt bij aan het toch al afkalvende vertrouwen van mensen in de rijksoverheid.

De onrechtvaardigheid die mensen ervaren zit erin dat zij vinden dat er niet genoeg wordt gevraagd van grote vervuilende bedrijven, maar ook in het feit dat het verduurzamingsbeleid de maatschappelijke ongelijkheid vergroot. Mensen met hogere inkomens profiteren meer van ondersteunende regelingen dan mensen in een sociaal-economisch kwetsbare positie. Tegelijkertijd merkt deze laatste groep aanzienlijk meer van de negatieve gevolgen van duurzaamheidsproblemen: milieuvervuiling, hittestress, geluidshinder, stank, achteruitgang van de natuur. De rijksoverheid doet vooralsnog niet wat nodig is: de omstandigheden goed onderzoeken, de problematiek gericht adresseren en mensen in kwetsbare posities beter beschermen.

Ook als we kijken naar de mogelijkheden die mensen hebben om (1) invloed uit te oefenen op (de besluitvorming over) het verduurzamingsbeleid en (2) naar de rechter te stappen als de overheid hun leefomgeving niet goed beschermt, is er sprake van scheve verhoudingen. Niet iedereen wordt even goed gezien en gehoord en niet iedereen heeft in gelijke mate toegang tot het recht.

Er ontbreekt bovendien een stevige, wettelijke verankering van het recht op een schone, gezonde en duurzame leefomgeving.

Het gevolg van dit alles is dat het maatschappelijk draagvlak dat nodig is om de verduurzaming tot een succes te maken, de laatste jaren onder druk is komen te staan. Het proces van verduurzaming in ons land dreigt daardoor te stagneren.

5.3 Overheidsbeleid heeft te weinig oog voor menselijke kant van verduurzaming

De rijksoverheid heeft bij de uitvoering van het verduurzamingsbeleid lange tijd te weinig oog gehad voor de gevolgen die het beleid heeft voor sommige groepen mensen in de samenleving. Dit heeft te maken met de manier waarop het verduurzamingsbeleid is ontwikkeld. Er is van tevoren niet goed onderzocht welke sociaal-economische en sociaal-culturele effecten te verwachten zouden zijn van het beleid. Daarnaast zijn de beleidsmakers uitgegaan van een eenzijdig mensbeeld, dat geen recht deed aan de verscheidenheid in de reële samenleving. Ook zijn de beleidsmakers te sterk gericht geweest op snel resultaat tegen lage kosten voor de overheid. Vanuit die focus is het beleid eenzijdig afgestemd op het verleiden van burgers en bedrijven die veel vervuiling veroorzaken om zich aan te passen en is er te weinig gedaan voor minder kapitaalkrachtige burgers en kleine ondernemers.

Het gebrek aan aandacht voor burgers en kleine ondernemers zonder financiële buffer is extra problematisch nu het verduurzamingsbeleid steeds meer voelbare gevolgen begint te krijgen in het dagelijks leven. De rijksoverheid komt er veel te laat achter dat haar verduurzamingsbeleid onbedoeld forse maatschappelijke ongelijkheid teweegbrengt.

De compenserende acties die de rijksoverheid tot nu toe heeft ingezet, zijn onvoldoende geweest. Ze hebben geleid tot een lappendeken van specifieke regelingen, die voor mensen onoverzichtelijk is en voor problemen in de uitvoering zorgt.

Het is van belang dat er in het verduurzamingsbeleid snel meer aandacht komt voor de positie van de mensen die in de alledaagse praktijk de gevolgen ondervinden van de diverse maatregelen. Het verduurzamingsbeleid zal structureel moeten worden verbonden met sociaal-economisch en sociaal-cultureel beleid. Beleidsmakers in de ecologische, economische en sociale domeinen zullen meer en beter met elkaar moeten samenwerken. Bovendien zullen beleidsmakers hun blikveld moeten verbreden, zodat het beleid recht doet aan de diversiteit aan burgers en ondernemingen in Nederland.

5.4 Overheid zet mensen die kunnen verduurzamen te weinig aan tot actie

Het huidige verduurzamingsbeleid van de rijksoverheid resulteert er niet in dat iedereen meedoet aan de verduurzaming van Nederland.

Kapitaalkrachtige mensen die goed in staat zijn om op eigen kracht duurzame keuzes te maken, doen dat in de praktijk lang niet altijd. Het is van belang dat dit verandert: rechtvaardige en effectieve verduurzaming vraagt dat iedereen naar draagkracht meedoet. Het kabinet onderschrijft dit uitgangspunt, zo blijkt uit het *Klimaatplan 2025-2035* (EZK/KGG, 2025). Maar het kabinet heeft tot op heden in de praktijk onvoldoende naar dit uitgangspunt gehandeld.

De redenen waarom mensen die financieel goed in staat zijn om duurzame keuzes te maken, dit in de praktijk niet doen, lopen uiteen. Sommige mensen zijn zich onvoldoende bewust van de negatieve gevolgen van hun niet-duurzame keuzes. Of ze hebben niet goed voor ogen hoe groot hun ‘ecologische voetafdruk’ is ten opzichte van anderen. Voor deze groep mensen kan het organiseren van een brede maatschappelijke dialoog helpen om het bewustzijn over ieders ecologische voetafdruk te vergroten.

Er zijn evenwel ook mensen die heel goed weten dat ze keuzes maken die slecht zijn voor het klimaat en het milieu, maar die niet bereid zijn om zich aan te passen. Het verduurzamingsbeleid zou met krachtige instrumenten duurzaamheid tot de standaard moeten maken. Daarvoor zijn instrumenten als *beprijzing* en *regulering* onmisbaar. Beprijzing houdt in dat de schadelijke effecten van de vervaardiging, het transport en de afvalverwerking van producten, zoals lucht-, bodem- en watervervuiling en de uitstoot van broeikasgassen, in de prijs ervan worden verwerkt. Deze ‘ware prijs’ maakt niet-duurzame producten duurder en daarmee worden duurzame keuzes aantrekkelijker. Beprijzen kan echter wel leiden tot meer maatschappelijke

ongelijkheid, omdat het mensen met een kleinere portemonnee verhoudingsgewijs harder raakt als producten duurder worden. Beprijzing zal daarom gepaard moeten gaan met regelingen voor generieke compensatie.

Ook onder kleine ondernemers zijn er mensen die wél in staat zijn om te verduurzamen, maar dit niet voldoende doen. Zij maken niet of onvoldoende gebruik van de regelingen die het Rijk voor hen beschikbaar heeft om te verduurzamen, omdat ze inschatten dat verduurzaming onvoldoende rendement oplevert of omdat zij geen vertrouwen hebben in de effectiviteit ervan. Er zal daarom meer beleid moeten komen dat duurzame keuzes ook voor kleine ondernemers tot de standaard maakt. Dat vraagt enerzijds om een bewustwordingsdialoog met kleine ondernemers maar ook – wederom – om *beprijzing* en *regulering*.



6 AANBEVELINGEN

Wat kan de rijksoverheid doen om het verduurzamingsbeleid rechtvaardiger te maken? In dit hoofdstuk doen we een aantal concrete aanbevelingen. Met onze aanbevelingen willen wij het kabinet handvatten aanreiken om te komen tot verduurzamingsbeleid dat zowel rechtvaardig als effectief is.

6.1 Hoofdaanbevelingen

Rechtvaardigheid wordt door mensen als een zeer belangrijke voorwaarde gezien voor verduurzamingsbeleid. Tegelijkertijd denken mensen verschillend over wat rechtvaardig is. Er is dan ook nood aan meer maatschappelijk debat over wat wij als samenleving verstaan onder rechtvaardige verduurzaming. Dit vereist meer inzicht in de impact die duurzaamheidsproblemen en verduurzamingsbeleid op mensen hebben.

Iedereen in Nederland zou moeten profiteren van verduurzamingsbeleid. Dit is nu onvoldoende het geval: sommige mensen kunnen onvoldoende meedoen. Dit betekent dat mensen die door hun positie op het vlak van inkomen, vermogen, opleiding, sociale netwerken en/of achtergrond onvoldoende in staat zijn om zelfstandig te verduurzamen, daarbij door de overheid moeten worden geholpen op een manier die bij hen past. Dit kan alleen als hun vertrouwen in de overheid wordt hersteld.

Figuur 5: Overzicht van aanbevelingen



Verduurzaming is een nationale opgave en het is belangrijk dat iedereen naar draagkracht bijdraagt aan de stappen die voor het verduurzamingsproces nodig zijn. Mensen die wel kunnen verduurzamen maar dat toch niet doen, zouden door de overheid daartoe moeten worden aangezet met krachtige instrumenten, wanneer verleiding en hulp niet werkt. Duurzaamheid moet voor iedereen de standaard worden.
Met andere woorden: eerlijke verduurzaming betekent dat iedereen kan meedoen en dat iedereen die mee kan doen, dat ook doet. Zo'n aanpak is niet alleen rechtvaardig, maar ook noodzakelijk om de verduurzamingsdoelen waaraan de rijksoverheid zich heeft verbonden, te behalen.
Hierbij is het van belang om te beseffen dat rechtvaardige verduurzaming meer is dan verdelende rechtvaardigheid (eerlijke verdeling van lusten en lasten). Ook erkennende rechtvaardigheid (het respecteren van uiteenlopende waarden, wereldbeelden en belangen van mensen) en procedurele rechtvaardigheid (gelijke toegang tot inspraak en invloed op de beleidsvorming) dienen in acht te worden genomen. Elk van deze drie rechtvaardigheden zijn randvoorwaarden voor rechtvaardige verduurzaming. Niet in de laatste plaats zal het vertrouwen van mensen in de overheid toenemen als deze rechtvaardigheden voldoende in acht worden genomen.

In het licht van deze overwegingen komen wij in dit advies tot de volgende drie hoofdaanbevelingen:

1. Verbind verduurzaming met rechtvaardigheid.
2. Zorg dat iedereen kan meedoen.
3. Zorg dat iedereen die mee kan doen, dat ook doet.

6.2 Vertaling in concrete adviezen

Aanbeveling 1. Verbind verduurzaming met rechtvaardigheid
De sociaal-economische en sociaal-culturele gevolgen van duurzaamheidsproblemen en verduurzaming zijn niet voor iedereen gelijk. Sommige mensen staan meer bloot aan vervuiling dan anderen en de een profiteert meer van beleid dan een ander. Met name mensen in een kwetsbare sociaal-economische positie ondervinden vaker de negatieve gevolgen, met grotere, structurele maatschappelijke ongelijkheid tot gevolg. Dit maakt dat duurzaamheidsproblemen en verduurzaming een verdelingsvraagstuk zijn waarbij afwegingen gemaakt worden over wat rechtvaardig is. Duurzaamheidsproblemen, verduurzaming en rechtvaardigheid zijn innig met elkaar verbonden en dit besef zou in de beleidsvorming een centrale plek moeten hebben.
Daarnaast is het van belang dat beleidsmakers vooraf beter inzicht krijgen in de gevolgen van duurzaamheidsproblemen en verduurzamingsmaatregelen voor uiteenlopende groepen burgers en bedrijven. Hierbij moet ook aandacht zijn voor hoe mensen aankijken tegen verduurzaming en verduurzamingsbeleid. Daarom is een goed gesprek met mensen in de samenleving van belang. Wat vinden Nederlanders van verduurzaming? Wat vinden zij rechtvaardig en wat niet?
Deze drie punten vertalen we hieronder in drie concrete adviezen.

1.1 Verbind verduurzamingsbeleid met het sociale domein

De fysieke leefomgeving is inherent verbonden met het sociale domein. Wij adviseren dan ook om – daar waar dat meerwaarde biedt – verduurzamingsbeleid te verbinden met sociaal-economisch en sociaal-cultureel beleid. Door verduurzamingsbeleid te koppelen aan bijvoorbeeld armoedebeleid en/of gezondheidsbeleid, worden mensen beter bereikt. Het beleid sluit dan beter aan bij de problemen die ze van dag tot dag ervaren.

- Wij bevelen aan om op rijksniveau interdepartementale werkgroepen in te stellen en langs die weg de domeinoverstijgende samenwerking tussen ambtenaren te verbeteren.
- Voor de verbinding op bestuursniveau denken wij dat het goed is om de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) ook in komende kabinetten vast lid te laten zijn van de Raad Fysieke Leefomgeving[25]. Op die manier kan in een zo vroeg mogelijk stadium van de beleidscyclus de verbinding worden gelegd tussen het fysieke en het sociale domein.
- Ook op regionaal niveau zal de noodzakelijke verbinding tussen het fysieke en het sociale domein tot stand moeten komen. Provincies zijn bij uitstek in de positie om die verbinding te maken. Wij denken dat hiervoor een 'zetje' nodig is van het Rijk in de vorm van concrete afspraken, ondersteuning en structurele financiering. (Op de rol van gemeenten komen we terug in aanbeveling 2.2.)

25 Bewindspersonen kunnen ingewikkelde of technische onderwerpen voorbespreken in een onderraad. Pas daarna komt het onderwerp op de agenda van de ministerraad. Raad Fysieke Leefomgeving is een van die onderraden.

1.2 Monitor de sociaal-economische en sociaal-culturele impact van duurzaamheidsproblemen en verduurzamingsbeleid en bediscussieer deze

Er zijn op dit moment te weinig gegevens beschikbaar over de sociaal-economische en sociaal-culturele effecten van bestaande en toekomstige duurzaamheidsproblemen en het daarvoor ingezette verduurzamingsbeleid. De rijksoverheid en de maatschappij beschikken zodoende niet over de kennis die ze nodig hebben om het verduurzamingsbeleid rechtvaardiger te maken. Daarom vinden wij dat de impact van zowel duurzaamheidsproblemen als verduurzamingsmaatregelen structureel moet worden gemonitord.

- *Impact van duurzaamheidsproblemen.* De rijksoverheid zal erop moet moeten toezien dat de gevolgen van duurzaamheidsproblemen en de maatschappelijke ongelijkheid die hiermee samenhangt worden gemonitord en gepubliceerd. Specifieke aandacht zal daarbij moeten uitgaan naar de sociaal-economische en sociaal-culturele verdeling van de negatieve effecten. Het PBL, het CPB, het RIVM, het CBS en andere kennisinstituten zouden hierover stelselmatig moeten rapporteren, bijvoorbeeld in een gezamenlijke, jaarlijkse publicatie.
- *Impact van verduurzamingsbeleid.* Beleidsmakers hebben de afgelopen jaren te weinig oog gehad voor enerzijds de sociaal-economische en sociaal-culturele gevolgen van verduurzamingsbeleid en anderzijds voor hoe rechtvaardig mensen dat beleid vinden. Wij adviseren de rijksoverheid om een Rechtvaardigheidsrapportage te ontwikkelen die inzichtelijk maakt op welke manier nieuw verduurzamingsbeleid invloed heeft op de drie aspecten van rechtvaardigheid die we in dit advies hebben onderscheiden: (1) erkenning van diversiteit in waarden en belangen,

(2) recht op inspraak en invloed en (3) eerlijke spreiding van lusten en lasten. De Rechtvaardigheidsrapportage die ons voor ogen staat zal niet alleen sociaal-economische en sociaal-culturele verdelingseffecten in kaart moeten brengen, maar ook hoe rechtvaardig mensen de beleidsvoorstellen vinden. Dit vereist naast onderzoek ook een brede, maatschappelijke dialoog om als samenleving in gesprek te komen over de vraag wanneer verduurzamingsbeleid door de meeste mensen als eerlijk worden gezien.

De Rechtvaardigheidrapportage zal voorafgaand aan de implementatie van beleid moeten worden opgesteld. Het kan gebruikt worden bij de implementatie van het Beleidskompas (dat beleidsmakers voorschrijft de mogelijke gevolgen van beleidsopties in kaart te brengen). Daarnaast kunnen de uitkomsten worden opgenomen in de beslisnota die samen met het beleidsvoorstel naar het parlement gaat. Zo kunnen de regering en het parlement goed geïnformeerd het debat voeren over wat in de context van de voorgestelde maatregelen rechtvaardig is en wat niet.
Het monitoren van de sociaal-economische en sociaal-culturele impact van duurzaamheidsproblemen en verduurzamingsbeleid kan bijdragen aan het tegengaan van de verspreiding van des- en misinformatie.[26] Het al dan niet opzettelijk verspreiden van onjuiste berichten over verduurzaming ondermijnt niet alleen de verduurzaming zelf, maar tevens het vertrouwen van burgers en ondernemers in verduurzamingsbeleid. Ook van politici mag worden verwacht dat zij wetenschappelijke feiten en inzichten niet ontkennen of ondermijnen.

1.3 Veranker het recht op een schone, gezonde en duurzame leefomgeving

De verbinding tussen verduurzaming en rechtvaardigheid moet ook in onze wetgeving beter worden vastgelegd. Wettelijke erkenning van het individuele recht op een schone, gezonde en duurzame leefomgeving, biedt mensen extra bescherming tegen de schadelijke gevolgen van milieuvervuiling. Ook Nederland moet mensen deze bescherming bieden.

- Nederland moet streven naar een bindend recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu, zoals ook het College voor de Rechten van de Mens aanbeveelt. Net als 80% van de landen die lid zijn van de Verenigde Naties en net als 19 van de 27 lidstaten van de Europese Unie (EPRS, 2021), zou Nederland dit recht wettelijk moeten verankeren.
- Verder zou het Verdrag van Aarhus, waarin belangrijke rechten van mensen op het gebied van milieuaangelegenheden zijn vastgelegd, moeten worden uitgebreid overeenkomstig het Akkoord van Escazú (zie § 4.5 in dit deel 1). Dit betekent dat het verdrag aangepast moet worden en een extra paragraaf moet krijgen waarin staat dat nationale overheden verplicht zijn om hun burgers *actief te helpen* wanneer zij gebruik willen maken van hun recht op toegang tot milieu-informatie, inspraak bij de besluitvorming over milieuaangelegenheden en toegang tot de rechter als overheden milieuwetgeving niet naleven.
  De Tweede Kamer heeft onlangs een motie aangenomen waarin wordt opgeroepen de mogelijkheid te verkennen om het Verdrag van Aarhus

26 Desinformatie is het doelbewust verspreiden van misleidende informatie, vaak met kwade bedoelingen. Misinformatie is valse of misleidende informatie die niet goed wordt begrepen en die wordt verspreid zonder schadelijke bedoelingen. Bron: https://www.aivd.nl/onderwerpen/extremisme/vraag-en-antwoord/wat-is-het-verschil-tussen-misinformatie-en-desinformatie

op te zeggen[27]. Wij vinden dit niet verstandig. Sterker: Nederlandse burgers verdienen *actieve hulp* van de overheid om gebruik te maken van hun recht op toegang tot milieu-informatie, inspraak bij de besluitvorming over milieuaangelegenheden en toegang tot de rechter als overheden milieuwetgeving niet naleven. Dit moet in wetgeving vast gelegd worden. Verandering van nationale wetgeving is de minst gecompliceerde weg om dit te bereiken en heeft dan ook onze voorkeur. Als dit (bijvoorbeeld door de terughoudendheid van de Nederlandse regering met betrekking tot 'nationale koppen' op Europese wetgeving en verdragen) niet gebeurt, vinden wij dat Nederland zich hard moet maken voor een aanscherping van het Verdrag van Aarhus, met de verplichting burgers actief te helpen wanneer zij aanspraak willen maken op hun rechten.

- Een volgende stap die het recht van burgers op een duurzame leefomgeving kan versterken is het bundelen van juridische instrumenten uit het fysieke domein met die uit het sociale domein. In Wales is dit gebeurd door de invoering van de *Wellbeing of Future Generations Act*. Wij adviseren de rijksoverheid om voor Nederland vergelijkbare wetgeving te ontwerpen.

Aanbeveling 2. Zorg dat iedereen kan meedoen

De verduurzamingsdoelen waaraan de rijksoverheid zich heeft verbonden zijn alleen realiseerbaar als iedereen meedoet. Een klimaatneutrale samenleving, een schone leefomgeving en herstel van biodiversiteit vragen immers van alle Nederlanders aanpassingen. Uiteindelijk zal iedereen moeten overstappen op emissieloos vervoer, zijn of haar huis moeten gaan verwarmen met een warmtepomp dan wel stadsverwarming en recyclebare producten moeten gaan kopen. Grote groepen in de samenleving zullen in meer of mindere mate moeite hebben met het zetten van dit soort stappen. De overheid dient daar oog voor te hebben. Ze zal mensen die dreigen achter te blijven zo veel mogelijk moeten helpen. Met name mensen die ook zonder verduurzamingsmaatregelen al worstelen met hun bestaanszekerheid, verdienen aandacht. Voor hen mag verduurzaming geen extra barrière zijn om mee te komen in de maatschappij.

2.1 Werk wijkgericht en benut en versterk lokale initiatieven

Met name mensen in een kwetsbare maatschappelijke positie hebben aanvullend beleid nodig om te verduurzamen. Dit kan het best plaatsvinden op lokaal niveau, waarbij verduurzamingsbeleid wordt verbonden met sociaal-economische en sociaal-culturele beleidsthema's (TNO, 2024a). Denk aan het creëren van groene openbare ruimtes als onderdeel van sociaal gezondheidsbeleid gericht op de luchtkwaliteit in de leefomgeving. Of denk aan het verduurzamen van woningen in kwetsbare wijken als onderdeel van sociaal-economisch beleid gericht op 'veerkrachtige wijken en weerbare mensen' (NKP, 2025).

Om mensen die moeite hebben om mee te komen te bereiken, is extra inzet nodig. Voor hen is 'ontzorging' belangrijk. Wijkteams (of equivalenten zoals opbouwwerkers, buurtregisseurs en buurtcoaches) die bij mensen 'achter de voordeur' komen om ze te helpen met verschillende problemen, integreren nu al vaak sociaal beleid met onder meer gezondheidsbeleid.

27 https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2025Z13280&did=2025D30043

En gemeentelijke ondernemersconsulenten onderhouden vaak contact met kleine ondernemers in de gemeente. Aan de dienstverlening van deze professionals zal hulp bij verduurzaming moeten worden toegevoegd. Wij adviseren om een en ander te integreren in een wijkgerichte c.q. regiogerichte aanpak. Punten van aandacht bij het ontwikkelen van zo'n aanpak zijn:

- *Samenwerking met lokale organisaties.* Gemeentes moeten ervoor zorgen dat wijkteams en ondernemersconsulenten worden getraind en uitgerust met kennis over verduurzaming. Om vervolgens zoveel mogelijk mensen te bereiken, kunnen ze het best samenwerken met lokale organisaties. Denk aan de inzet van buurthuisvrijwilligers, voedselbankmedewerkers, bekenden van de moskee en kerk en lokale ondernemersclubs en verenigingen (zoals bedrijventerreinenverenigingen). Ook samenwerking met FIXbrigades (zie kader verderop) kan veel opleveren. Maximale inspraak van burgers en ondernemers is bij dit alles gewenst, zodat de verleende ondersteuning goed aansluit bij hun behoeften en gewoonten. De gemeente dient lokale verduurzamingsinitiatieven te ondersteunen en te versterken – ook financieel. Kwetsbare wijken verdienen hierbij prioriteit en er zal aandacht moeten zijn voor cultuursensitieve aspecten.
- *Laagdrempelige toegang tot het recht.* Wij adviseren om bestaande lokale organisaties voor juridische ondersteuning (zoals Het Juridisch Loket en Rechtswinkels) te versterken met onafhankelijke milieurechtadviseurs die beschikken over (a) specifieke kennis op het gebied van onrechtvaardige effecten van duurzaamheidsproblemen en onrechtvaardige verduurzaming en (b) ervaring met het ondersteunen en adviseren bij inspraak. De milieurechtadviseurs kunnen deel uitmaken van een landelijke pool, zodat niet elk Juridisch Loket of elke Rechtswinkel een eigen milieurechtadviseur nodig heeft. Belangrijk is dat de milieurechtadviseurs ook rechtstreeks door burgers en ondernemers te benaderen zijn. Voor de uitvoering van deze aanbeveling kan worden aangesloten bij bestaande initiatieven van de rijksoverheid voor versterking van de toegang tot het recht.[28]
- *Aandacht voor sociale dimensie in regionale verduurzamingsplannen.* Op regionaal niveau is er bij het opstellen van omgevingsplannen extra aandacht nodig voor de sociaal-culturele en de sociaal-economische dimensie van voorgenomen verduurzamingsplannen op het terrein van bijvoorbeeld natuur, energie en water. Hiervoor kunnen eventueel de bovengenoemde milieurechtadviseurs worden ingeschakeld.

Het verbinden van verduurzaming met het sociale domein op lokaal en regionaal niveau vraagt extra inspanningen en geld. Het Rijk moet hiervoor structureel ondersteuning en financiering verstrekken.

28 Zie https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rechtspraak-en-geschiloplossing/modernisering-rechtsbijstand en https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/12/13/staatssecretaris-struycken-versterkt-toegang-tot-het-recht

FIXbrigades helpen bij verduurzaming

FIXbrigades verrichten kosteloos energiebesparende ingrepen in woningen. Denk aan het aanbrengen van tochtstrips en radiatorfolie, het vervangen van lampen enzovoort. Sommige ingrepen leveren niet alleen energiebesparing op, maar hebben tegelijkertijd een positief effect op de fysieke gezondheid van bewoners met bijvoorbeeld luchtwegproblemen. De FIXbrigades zijn gericht op kwetsbare huishoudens en komen diverse keren langs bij de bewoners. De brigades werken met vrijwilligers, mbo-stagiairs, statushouders met technische kennis en mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. In 2023 waren er vijftig fixteams actief bij in totaal 24 FIXbrigades (lees: 24 gemeenten). In totaal hielpen zij ruim 4.500 huishoudens met een totale besparing op de energierekening van € 1,5 miljoen (FIXbrigade Nederland, 2023).

In een evaluatie oordeelde TNO positief over de resultaten van de FIXbrigades en andere energiecoaches (TNO, 2023). De gemiddelde besparing per huishouden bedraagt volgens TNO € 276 per jaar.[29] Veel FIXbrigades werken samen met sociale partijen in de wijk, wat de betrokkenheid van huishoudens in de wijk ten goede komt.

29 FIXbrigade Nederland stelt dat het gaat om een gemiddelde besparing van € 330.

2.2 Houd bij het ontwikkelen van verduurzamingsbeleid rekening met diversiteit in de samenleving

Beleid moet aansluiten bij de leefwereld van mensen. De Nederlandse samenleving kent een grote diversiteit aan (sub)culturen. Beleidsmakers (op alle overheidsniveaus) zullen bij het ontwikkelen van verduurzamingsbeleid dan ook meer oog moeten krijgen voor de grote diversiteit in de samenleving. Wat mensen kunnen (financieel, fysiek, sociaal en mentaal) en wat ze vinden en mogen (vanuit hun cultuur of religie) varieert enorm. Deze uiteenlopende mensbeelden moeten in het beginstadium van de beleidsvorming consequent, structureel en actief worden vergaard en vastgelegd, zodat het beleid erop kan worden afgestemd. Het betrekken van professionele en wetenschappelijke kennis in de beleidsvorming (wat doorgaans al gebeurt) is dus niet genoeg. Ook ervaringskennis van relevante groepen in de samenleving – inclusief kleine ondernemers – zal een plek moeten krijgen in het beleidsproces.

- *Panel van burgers en kleine ondernemers.* Een goede manier om aandacht voor diversiteit te waarborgen, is het voorleggen van beleidsvoorstellen aan een panel van burgers en kleine ondernemers op wie het beleid is gericht. Ook de inzet van focusgroepen kan helpen om verschillende geluiden te horen, net als de feedback van ervaringsdeskundigen en van ‘spreidstandburgers’: mensen die beschikken over zowel ervaringskennis van de wereld waarin beleid wordt gemaakt als van de leefwereld van mensen in een sociaal-economisch kwetsbare positie.[30]

30 Zie www.spreidstandburgers.nl/ en https://www.socialevraagstukken.nl/tim-s-jongers-spreidstandburgers-en-effectiever-sociaal-beleid/

- *Rechtvaardigheidscoaches.* Daarnaast denken wij dat binnen de rijksoverheid teams van rechtvaardigheidscoaches actief zouden moeten worden om een cultuurverandering te bewerkstelligen. Hun rol zal moeten zijn om via praktijk leertrajecten beleidsmakers bewust te maken van het belang van rechtvaardige verduurzaming. De coaches die wij voor ogen hebben zijn zowel betrokken in de fase van beleidsvorming (bijvoorbeeld bij het gebruik van de Rechtvaardigheidsrapportages) als in de uitvoeringsfase. Het zal moeten gaan om tien tot twintig coaches, die binnen afdelingen van de rijksoverheid spreekuur houden waar ambtenaren met vragen terecht kunnen. Daarnaast zouden ze interne opleidingen en trainingen moeten verzorgen. De rechtvaardigheidscoaches zullen vooral nodig zijn binnen de ministeries die beleid maken voor de fysieke leefomgeving.

Aanbeveling 3. Zorg dat iedereen die kan meedoen, dat ook doet

Rechtvaardige verduurzaming betekent dat iedereen die kan meedoen, dat ook doet. Want verduurzaming is een gezamenlijke, nationale opgave waaraan iedereen moet bijdragen. Zonder ieders inzet worden de doelen niet bereikt. Bovendien is het niet te rechtvaardigen als mensen zich structureel aan de collectieve opgave zouden onttrekken. Alle mensen die kunnen verduurzamen, zullen hun bijdrage moeten leveren, zeker als ze een grote ecologische voetafdruk hebben.

In het beleid is tot nu toe vooral *verleiding* ingezet als strategie om mensen aan te zetten tot het maken van duurzame keuzes. Krachtigere instrumenten die duurzaamheid tot de standaard maken zijn echter onvermijdelijk. Naast het stellen van kaders (normering) achten wij het zwaarder beprijzen van vervuilende consumptie noodzakelijk.

3.1 Stel kaders die verduurzaming voor iedereen tot de standaard maken

De rijksoverheid moet met wet- en regelgeving kaders stellen die er structureel toe leiden dat verduurzaming het 'nieuwe normaal' wordt (Rli, 2025). Adequate handhaving, van zowel bestaande als nieuwe wet- en regelgeving, is daarbij cruciaal (Adviescommissie VTH, 2021; OVV, 2023; Rli, 2024b). Kaders die duurzaamheid tot de standaard maken werken twee kanten op. Enerzijds helpen ze op structureel niveau om iedereen te laten meedoen aan verduurzaming (aanbeveling 2: Zorg dat iedereen kan meedoen) en anderzijds zorgen ze ervoor dat mensen die kunnen verduurzamen maar dat niet doen, toch gaan verduurzamen.

Een voorbeeld van hoe strengere kaders en normen op structureel niveau iedereen mee kunnen laten doen, is bijvoorbeeld een verplicht hoog energielabel voor alle huurwoningen. Dit leidt tot structurelere oplossingen voor energiearmoede dan kortetermijnmaatregelen die tijdens de energiecrisis werden ingevoerd, zoals de energietoeslag, het prijsplafond, energiehulp of witgoedregelingen. Ook een wettelijke verplichting om bij vervanging van een CV-ketel over te stappen op een duurzamer alternatief als een (hybride) warmtepomp voor huurwoningen, doet geen beroep op individuele huurders. Maar zij worden wel minder kwetsbaar voor fluctuaties in energieprijzen, zoals tijdens de recente energiecrisis. Mensen die leven in energiearmoede hebben dan ook een voorkeur voor verplichte verduurzaming door de verhuurder boven hulp die gericht is op het individu (TNO, 2025a). In hun ogen zijn zij daar veel meer mee geholpen. Om te

voorkomen dat huurders uiteindelijk de rekening voor de verduurzaming van hun woning betalen middels een hogere huur, zal het Rijk de verhuurders moeten ondersteunen. Vooral de woningbouwcorporaties zijn daarbij cruciaal, gezien hun rol in de sociale huursector.
Ook duurzaamheidsproblemen en de daarbij behorende gezondheidsrisico's door hittestress of luchtvervuiling vragen om concrete normen en handhaving. Strengere normen die meer groen in woonwijken verplicht stelt, leiden bijvoorbeeld tot minder hittestress en schonere lucht. Vooral mensen die worstelen met hun bestaanszekerheid en wonen in wijken met een opeenstapeling van duurzaamheidsproblemen, zullen hiervan profiteren.
Het verbieden van vervuilende producten (variërend van plastic wegwerprietjes tot gloeilampen, pannen met PFAS en auto's met verbrandingsmotoren) is een andere effectieve en eerlijke manier om verduurzaming te versnellen. Het verbieden van vervuilende producten maakt duurzaamheid tot de standaard en zorgt er voor dat iedereen mee doet aan verduurzaming. In sommige gevallen kan dat in een keer, in andere gevallen is het raadzaam om aan de hand van steeds strenger wordende normen gefaseerd te verbieden. Omdat het verbod voor iedereen geldt, is het ook eerlijk (mits het alternatief voor iedereen betaalbaar is). Evengoed kan het tot maatschappelijke weerstand leiden omdat mensen keuzen worden ontnomen. Wij roepen de overheid op om moedig en standvastig te zijn. Het verbod op roken in de horeca kon op veel hoon en verzet rekenen. Toch zijn rookvrije cafés en restaurants nu 'het nieuwe normaal'. De bijbehorende gezondheidswinst had de overheid nooit bereikt door mensen te verzoeken of te verleiden om niet in de horeca te roken.

De strengere kaders gelden uiteraard ook voor bedrijven. Tal van economische activiteiten in ons land – bijvoorbeeld in de zware industrie – vormen een bron van vervuiling die de leefomgeving van mensen in de samenleving aantast. Het is van belang om de bron van deze vervuiling weg te nemen en daarmee de schadelijke effecten. Dit zal bovendien leiden tot een groter gevoel van rechtvaardigheid. Burgers en kleine ondernemers vinden het onrechtvaardig dat zij ingrijpende verduurzamingsmaatregelen moeten nemen (zoals de aanschaf van een elektrische bedrijfsauto om stedelijke zero-emissiezones binnen te mogen), terwijl grote vervuilers disproportioneel blijven vervuilen. Dit ondermijnt bij menig burger en ondernemer draagvlak voor verduurzamingsbeleid.

3.2 Voer eerlijke beprijzing in door middel van een duurzaamheidsheffing- en dividend

Kaders die duurzaamheid tot de standaard maken, leiden tot uitfasering van vervuilende grondstoffen, zoals PFAS. Daarnaast kan overmatig gebruik van niet-vervuilende grondstoffen ook tot milieuproblemen leiden. Denk aan drinkwater: iedereen heeft het nodig en gebruik ervan hoeft niet tot milieuproblemen te leiden, tenzij mensen te veel water gebruiken. Beprijzing is een effectieve manier om overmatig en daardoor milieuvervuilend gedrag tegen te gaan. Hieronder bespreken we hoe beprijzing eerlijk en effectief kan worden vormgegeven. Deze aanbeveling is er vooral op gericht om de mensen met de grootste voetafdruk meer aan verduurzaming te laten bijdragen. Maar de maatregelen die wij voorstellen zullen er ook toe leiden dat een grote middengroep die in staat is om meer te doen, daartoe wordt aangezet.

- *Beprijzing*. Om vervuilende consumptie terug te dringen, zal de overheid ervoor moeten zorgen dat consumenten de 'ware prijs' betalen. Daarin zijn niet alleen de productiekosten verwerkt, maar ook de externe kosten, oftewel: de kosten van de schadelijke effecten (zoals lucht-, bodem- en watervervuiling en de uitstoot van broeikasgassen) die zijn opgetreden tijdens de vervaardiging en het transport van het product en de kosten die nog zullen gaan optreden bij de afvalverwerking.
  Een nadeel van dit zogenoemde *true pricing* is dat hogere prijzen kunnen leiden tot grotere maatschappelijke ongelijkheid en zelfs tot uitsluiting. Specifieke compensatie kan deze ongewenste effecten tegengaan, maar leidt vaak tot problemen in de uitvoeringsfase. Daarom stellen wij iets anders voor. De rijksoverheid zou vervuilende consumptie extra moeten belasten met een *duurzaamheidsheffing*, en vervolgens de heffingsopbrengsten generiek terug moeten sluizen naar burgers in de vorm van een *duurzaamheidsdividend*. Het eenvoudigst is om per hoofd van de bevolking hetzelfde bedrag terug te sluizen. Het dividend voorkomt dat de maatschappelijke ongelijkheid tussen mensen structureel wordt vergroot.
  De hoogte van de duurzaamheidsheffing kan gekoppeld zijn aan geschatte externe kosten, of aan concrete duurzaamheidsdoelen – waarbij de heffing wordt verhoogd wanneer blijkt dat de doelen nog niet worden bereikt. Wanneer doelen worden gebaseerd op duurzaamheidsdoelen, krijgt uiteindelijk iedereen genoeg dividend om binnen die doelen te consumeren (als ware het een budget). Wie minder consumeert, houdt per saldo geld over. Wie meer consumeert, moet per saldo betalen. Idealiter valt uiteindelijk alle vervuilende consumptie onder een systeem van duurzaamheidsheffingen en -dividenden.
  Wij begrijpen dat dit voorstel niet gemakkelijk is te realiseren. Zo zal moeten worden bepaald welke consumptie onder het systeem valt en welke niet. Ook is er nog onvoldoende kennis beschikbaar vanuit de empirische wetenschap om te kunnen bepalen wat een verantwoord consumptieniveau is en welke heffing en dividend daarbij hoort.
  Bovendien zal internationale afstemming of een systeem van corrigerende grensheffingen nodig zijn om 'weglekeffecten' te voorkomen. Daarmee doelen we op het risico dat de overheid belastinginkomsten misloopt als mensen in het buitenland producten kopen omdat daar geen heffingen zijn, terwijl ze in Nederland wél het dividend ontvangen.
  Het ontwikkelen van een goed systeem van duurzaamheidsheffingen en -dividenden zal tijd én experimenteerruimte vergen. Evengoed is het raadzaam om alvast te beginnen met het invoeren van enkele specifieke heffingen en dividenden, bijvoorbeeld met betrekking tot vliegen of energiegebruik thuis. Hierbij kan de rijksoverheid lessen leren van landen die al werken met een zogeheten *carbon dividend*, waaronder Canada en Zwitserland (Carattini & Sen, 2019a). Ondertussen zou de rijksoverheid, voorafgaand aan de invoering van de duurzaamheidsheffingen en -dividenden, vervuilend gedrag met *tariefschijven* kunnen ontmoedigen. Zoiets is bijvoorbeeld mogelijk bij het gebruik van drinkwater. De overheid bepaalt dan welke hoeveelheid drinkwater per huishouden per jaar binnen de duurzaamheidsgrenzen valt en binnen die limiet geldt een normaal tarief. Al het gebruik daarboven wordt (fors) extra belast.
  Ons voorstel voor duurzaamheidsheffingen en -dividenden bespreken we in meer detail in hoofdstuk 5 van deel 2.

- *Belasting*. Het huidige Nederlandse belastingstelsel remt de voortgang van het verduurzamingsproces af, zoals wij in diverse eerdere adviezen hebben geconstateerd (Rli, 2019; Rli, 2022b; Rli, 2023a). Wij zijn voornemens om in 2026-2027 te starten met een adviestraject over herziening van het belastingstelsel, waarin we ook willen adviseren over hoe belastingen kunnen bijdragen aan rechtvaardige verduurzaming.

DEEL 2 | TOELICHTING EN VERDIEPING

1 METHODE

In dit hoofdstuk beschrijven we de methodes die we in het onderzoek voor dit adviestraject hebben gehanteerd.

1.1 Gesprekken en interviews

Voor de totstandkoming van dit advies hebben we met een groot aantal mensen gesproken, zowel op individuele basis als in groepsverband. Zij staan achter in dit advies vermeld in de bijlage ‘Totstandkoming’.
In twee sessies hebben we in groepsverband gesproken met experts op het gebied van verduurzamingsbeleid, sociaal beleid en aanverwante kennisdomeinen.
Daarnaast hebben we onder leiding van een professionele gespreksleider een focusgroepgesprek gehouden met een vijftal ‘spreidstandburgers’. Dit zijn personen die beschikken over zowel ervaringskennis van de wereld waarin beleid wordt gemaakt als van de leefwereld van mensen die een achterstand hebben op het vlak van inkomen, vermogen en/of opleiding en op het sociale, culturele en/of persoonlijke vlak – de mensen, kortom, die het verduurzamingsbeleid van de rijkoverheid vaak ervaren als onrechtvaardig.

Ook hebben we semigestructureerde interviews laten uitvoeren met een aantal kleine ondernemers. Deze interviews waren erop gericht om ook bij

deze groep zicht te krijgen op de drempels die het gebruik van overheidsregelingen voor verduurzaming in de praktijk bemoeilijken.

Op www.rli.nl zijn de geanonimiseerde verslagen te downloaden van het focusgroepgesprek en de interviews met de kleine ondernemers.

1.2 Casuïstiek

Ter voorbereiding van dit het advies hebben we 21 casussen uit binnen- en buitenland bestudeerd middels literatuuronderzoek en in enkele gevallen aanvullende gesprekken. Het gaat om landelijke en lokale beleidsinitiatieven gericht op verduurzaming. Wij hebben deze casuïstiek met name beoordeeld op de mate waarin het onderliggende beleid in de praktijk rechtvaardig dan wel onrechtvaardig uitpakt voor bepaalde doelgroepen. Alle onderzochte casussen staan vermeld in onderstaand overzicht, voorzien van een korte toelichting.

	Beleidsinitiatief	Beoordeelde praktijktoepassing
1	Invoering zero-emissie-zones	Maatregel om fossiele bedrijfswagens te weren uit de stad.
2	Lening voor particuliere huizenbezitters om te verduurzamen in Arnhem	Maatregel om particuliere huiseigenaren door middel van een lening in staat te stellen om maatregelen te treffen in het kader van de energietransitie.
3	FIXbrigades	Initiatief waarbij teams van lokale klussers gratis energiebesparende maatregelen uitvoeren in woningen van wijkbewoners met een laag inkomen.
4	Lokaal eigenaarschap windparken in Denemarken	Deense maatregel die omwonenden recht geeft op mede-eigendom van windmolenparken.
5	Just Transition Fund (JTF)	Fonds van de Europese Unie om de sociaal-economische gevolgen op te vangen die mensen ondervinden van de energietransitie.
6	Aansluiting op warmtenet	In wijken waar een warmtenet is aangelegd, worden sociale huurwoningen hier verplicht op aangesloten. Wij hebben bekeken welke gevolgen deze verplichte aansluiting heeft voor huurders.
7	Nationaal Isolatieprogramma	Programma van de Nederlandse overheid om slecht geïsoleerde woningen te isoleren.
8	Zonnepanelen voor sociale woningbouw	Een woningcorporatie in Rijswijk biedt sociale huurders een betaalbare mogelijkheid om te profiteren van zonnepanelen.
9	Sustainable Neighbourhood Action Program in Toronto (Canada)	Integraal programma van de gemeente Toronto in Canada om wijken te verduurzamen en te versterken.
10	Armoedebestrijding door energiecoöperatie in Alginet (Spanje)	Een lokale energiecoöperatie in de Spaanse provincie Valencia zet zich in om armoede te bestrijden, cultuur en sport te bevorderen enzovoort.

	Beleidsinitiatief	Beoordeelde praktijktoepassing
11	Landbouw Innovatie Noord-Brabant (LIB)	De provincie Noord-Brabant en de Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie verstrekken op basis van 'keukentafelgesprekken' kleinschalige innovatie-subsidies voor boeren.
12	Herenboeren Nederland	Herenboeren Nederland ondersteunt duurzaam opererende, kleinschalige coöperatieve boerenbedrijven.
13	Asfaltfabriek APN in Nijmegen	De vervuilende asfaltfabriek APN wordt na jarenlange protesten van omwonenden uitgekocht door de gemeente Nijmegen.
14	Schiphol en omwonenden	Al jaren zijn er klachten over de geluidsoverlast en luchtverontreiniging rond Schiphol. Onze focus lag op hoe Schiphol en de betrokken overheden met omwonenden zijn omgegaan.
15	Chemie Park Delfzijl	Mensen die in de buurt van Chemie Park Delfzijl wonen, zijn jaarlijks bovengemiddeld veel geld kwijt aan zorg. Wij hebben beoordeeld hoe de betrokken overheden en bedrijven omgaan met de omwonenden.
16	Bollen en leliekwekers	Omwonenden van bollen- en leliekwekers hebben zorgen over de gezondheidsrisico's en milieu-impact van de gebruikte gewasbeschermingsmiddelen.
17	LEADER	Europees subsidieprogramma voor regionale projecten die economische, sociale én ecologische doelstellingen hebben, met inspraak van lokale burgers.
18	Participatieve Waarde Evaluatie	Innovatieve methode om beleidsopties te evalueren met participatie van grote groepen burgers.
19	Sunny Selwerd in Groningen	Initiatief voor wijkvernieuwing in de Groningse wijk Selwerd, met een laagdrempelig informatiepunt waar bewoners terecht kunnen met hun ideeën, vragen en zorgen over de buurt.
20	Geitenkamp in Arnhem	De gemeente Arnhem zet in de kwetsbare wijk Geitenkamp een lokaal buurtklusbedrijf in om energiearmoede tegen te gaan en tegelijkertijd het sociale weefsel verstevigen.
21	Afrikaanderwijk Coöperatie in Rotterdam	Bewonersinitiatief in de kwetsbare Afrikaanderwijk in Rotterdam-Zuid, gericht op sociaal-economische versterking van de wijk, door bewoners aan werk te helpen en problemen in de wijk aan te pakken.

2 VOORBEELDEN VAN NATIONAAL VERDUURZAMINGSBELEID

In dit hoofdstuk bespreken we het nationale verduurzamingsbeleid (bestaande uit overheidsprogramma's, -fondsen, -regelingen enzovoort) dat in deel 1 van dit advies aan de orde is gekomen. We gaan ook in op enkele wettelijke regelingen die een relatie hebben met het verduurzamingsbeleid. Onderstaand overzicht omvat een groot aantal, maar niet álle overheidsmaatregelen die betrekking hebben op verduurzaming.

2.1 Verduurzamingsbeleid gebaseerd op de Klimaatwet

In mei 2019 heeft de Eerste Kamer de Klimaatwet aangenomen. In de Klimaatwet is bepaald (a) dat Nederland de netto-uitstoot van broeikasgassen uiterlijk in 2050 tot nul moet reduceren, en (b) dat op weg naar deze doelstelling de uitstoot in 2030 moet zijn teruggebracht tot 55% van de uitstoot in 1990. Omdat een en ander in de wet is vastgelegd, moeten alle kabinetten zich aan deze afspraken houden.

In de Klimaatwet staat ook dat het kabinet een vijfjaarlijks *Klimaatplan* moet maken, met daarin de beleidsagenda van het klimaatbeleid. Het kabinet heeft het Klimaatplan 2025-2035 (gericht op het transitiepad tussen 2030 en 2050) in maart 2025 aangeboden aan Eerste en Tweede Kamer (EZK/KGG, 2025). Hieruit blijkt dat het kabinet in de eerste plaats wil dat het klimaatbeleid leidt tot rechtvaardige uitkomsten. De vier leidende principes daarbij zijn volgens het kabinet:

- realisatie van de klimaatdoelen;
- gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid;
- bijdrage en ondersteuning naar draagkracht; en
- extra heffingen voor partijen met veel uitstoot ('de vervuiler betaalt').

Het *Klimaatfonds* bevat budgetten die kunnen worden ingezet om de doelen uit de Klimaatwet te realiseren. In het coalitieakkoord 2021-2025 is voor dit fonds € 35 miljard gereserveerd, te besteden in de komende tien jaar. Voorstellen voor de besteding van dit fonds moeten worden voorgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer. Voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving is in het fonds € 7 miljard gereserveerd. Leidraad voor de besteding van dit geld zijn het Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving en de Nationale Woon- en Bouwagenda.

Stimuleringsregelingen die vanuit het Klimaatfonds worden gefinancierd zijn onder meer het Nationaal Isolatieprogramma (zie § 2.2.1) en de Investeringssubsidie Duurzame Energie (zie § 2.2.2). Daarnaast wordt er vanuit het Klimaatfonds ongeveer € 1.175 miljoen ingezet voor verduurzamingsmaatregelen ten behoeve van kwetsbare wijken en bewoners

met lage en middeninkomens, zo vermeldt het MeerjarenProgramma Klimaatfonds 2024 (EZK, 2023a, p. 44). Het gaat hier om maatregelen die vanuit het oogpunt van klimaatrechtvaardigheid zijn afgesproken.

2.2 Verduurzamingsbeleid op het terrein van wonen

In deze paragraaf bespreken we een aantal maatregelen waarmee de overheid energiebesparing in woningen wil bevorderen.

2.2.1 Generieke stimuleringsmaatregelen voor woningverbetering

Energiebelasting

Elk huishouden betaalt in Nederland energiebelasting over het gebruikte gas en de gebruikte elektriciteit; over zelf opgewekte elektriciteit wordt geen energiebelasting geheven.

Sinds 2019 heeft de rijksoverheid jaarlijks de belasting op gas verhoogd en de belasting op elektriciteit verlaagd. Hierdoor is de energiebelasting een instrument dat de overheid gebruikt om de energietransitie te bevorderen. Deze zogenoemde 'energiebelastingschuif' wordt in 2025 niet voortgezet. In 2025 wordt de energiebelasting op zowel elektriciteit als gas verlaagd, zij het in verschillende mate. De belasting op elektriciteit wordt met 7% verlaagd en de belasting op gas met 1%.[31]

Uit de Voorjaarsnota 2025 blijkt dat de energiebelasting op gas in 2026 toch weer zal worden verhoogd, met 3,6%. Dit is nadelig voor mensen die nog niet zijn overgestapt op een duurzame warmtebron en deze maatregel vergroot dus de kans op energiearmoede. Een nivellerende maatregel is de vermindering energiebelasting. Elk huishouden met een elektriciteitsaansluiting heeft op grond van deze maatregel recht op een heffingskorting, die in 2025 € 635,19 bedraagt. Dit vaste bedrag per elektriciteitsaansluiting wordt afgetrokken van de energierekening..

Energienoodfonds

Sinds 2022 kent Nederland een Tijdelijk Noodfonds Energie. Zowel energiebedrijven als de overheid leggen geld in. Dit geld wordt uitgekeerd aan huishoudens met een laag inkomen en een hoge energierekening. Over de voortzetting van dit tijdelijke noodfonds wordt jaarlijks een besluit genomen.

In 2025 is het noodfonds voor de derde keer geopend voor huishoudens met een laag inkomen in combinatie met een hoge energierekening. Huishoudens die 'onderconsumeren' (minder energie gebruiken dan noodzakelijk is) kunnen geen gebruik maken van dit noodfonds, omdat hun energierekening daarvoor te laag is.

31 Zie https://www.eigenhuis.nl/verduurzamen/energierekening/energiebelasting

Nationaal Isolatieprogramma

Sinds 2022 bestaat het Nationaal Isolatieprogramma. Het doel is om met de inzet van ruim € 4 miljard[32] in de periode tot 2030 2,5 miljoen woningen te voorzien van isolatie. Dit gebeurt langs de volgende vier lijnen:

1. *Lokale aanpak waarbij samen met gemeenten 750.000 koopwoningen worden geïsoleerd.* Gemeenten kunnen plannen indienen en krijgen daarvoor geld via de Specifieke Uitkering Lokale Aanpak Isolatie.
2. *Isolatie van 1 miljoen huurwoningen door verhuurders.* De rijksoverheid heeft in 2024 met Aedes (koepelorganisatie van woningcorporaties) afgesproken dat er 675.000 huurwoningen worden geïsoleerd en dat alle corporatiewoningen met een energielabel E, F of G worden uitgefaseerd (i.e. verplicht worden verduurzaamd naar minimaal label D).[33] Tegelijkertijd is voor particuliere verhuurders de Subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud voor Huurwoningen (SVOH) opengesteld. Voorts worden aan alle huurwoningen met een slecht energielabel (van zowel corporaties als particuliere verhuurders) vanaf 2029 extra eisen gesteld.
3. *Versnelde isolatie van 750.000 koopwoningen op eigen initiatief.* De rijksoverheid stimuleert het isoleren van 750.000 koopwoningen door hiervoor via het Nationaal Warmtefonds subsidies aan te bieden aan particuliere huiseigenaren en Verenigingen van Eigenaars (VvE's).[34]
4. *Energiebesparing door middel van snel uitvoerbare laagdrempelige maatregelen.* De rijksoverheid heeft een netwerk van overheden, maatschappelijke organisaties, marktpartijen en kennisinstellingen opgericht ('de Energiebesparingscoalitie'), dat met kortetermijnacties alles uit de kast haalt om het energieverbruik in gebouwen te verminderen.

Overzicht van eigendomsverhoudingen op de woningmarkt

Op de woningmarkt zijn er grofweg drie soorten eigenaarschap van woningen te onderscheiden (CBS, 2024b):

- Eigenaar-bewoner. Dit type eigenaarschap is aan de orde bij 4,7 miljoen woningen (circa 57% van de totale woningvoorraad). Bij ongeveer 1,4 miljoen van deze woningen (circa 17% van de totale voorraad koopwoningen) gaat het om eigenaar-bewoners die deel uitmaken van een VvE.
- Woningcorporatie. Dit type eigenaarschap is aan de orde bij 2,3 miljoen woningen (circa 28% van de totale voorraad koopwoningen).
- Particuliere verhuurder. Dit type eigenaarschap is aan de orde bij 1,2 miljoen woningen (circa 14% van de totale voorraad koopwoningen).

32 Zie https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/nationaal-isolatieprogramma

33 Deze doelstelling is echter volgens Aedes niet meer haalbaar sinds in de Voorjaarsnota 2025 is besloten dat de sociale huren in 2025 en 2026 niet mogen worden verhoogd. Aedes heeft gemeld dat dit leidt tot een forse inkomstenderving, waardoor er minder woningen kunnen worden verduurzaamd.

34 Het gaat hierbij om de Investeringssubsidie Duurzame Energie en Energiebesparing (ISDE) en de Subsidieregeling Verduurzaming voor Verenigingen van Eigenaars (SVVE).

2.2.2 Maatregelen gericht op eigenaar-bewoners

De actuele situatie rond energiebesparing in koopwoningen is als volgt. Sinds 2021 is het aantal woningen met een slecht energielabel[35] (E, F of G) gedaald met 11,2%. Bij particuliere verhuurders nam het aantal woningen met een slecht energielabel af van 24,1 naar 21,5%, bij eigenaar-bewoners van 20,4 naar 19,5% en bij woningcorporaties van 8,9 naar 8,1%.
Per eigendomsvorm zet de rijksoverheid specifieke maatregelen in om energiebesparing in woningen te stimuleren. In deze paragraaf bespreken we de overheidsmaatregelen gericht op eigenaar-bewoners.

ISDE

Een langlopende subsidie voor het treffen van energiebesparende maatregelen in de eigen woning is de hiervoor al even genoemde Investeringssubsidie Duurzame Energie en Energiebesparing (ISDE). Het geld voor deze subsidieregeling komt zoals gezegd uit het Klimaatfonds. De hoogte van de subsidie die een eigenaar-bewoner kan krijgen is afhankelijk van het type en het aantal maatregelen dat hij of zij neemt.
TNO monitort het gebruik van de regeling jaarlijks. De laatste monitor gaat over de aanvragen die zijn gedaan in 2023. In totaal heeft 5,2% van de eigenaren van koopwoningen in dat jaar een aanvraag gedaan. Het merendeel van de aanvragen betrof isolatiemaatregelen.

35 Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat de reële informatiewaarde van veel energielabels om twee redenen beperkt is: (1) Na het treffen van verduurzamingsmaatregelen vragen eigenaar-bewoners niet altijd een nieuw label aan. Zij hebben namelijk pas een energielabel nodig als ze hun huis willen verkopen; (2) Toekenners van energielabels gebruiken doorgaans alle marges om woningen een zo hoog mogelijk label te geven, omdat hierdoor verkoop en verhuur meer opleveren.

Het is ook mogelijk dat de gemeente de subsidie aanvraagt namens de woningeigenaar. De gemeente ontvangt dan het geld en schiet de voorfinanciering voor die vereist is om in aanmerking te komen voor een ISDE-subsidie. Op deze manier kan de gemeente haar eigenaar-bewoners ontzorgen. Voor de voorfinanciering kan de gemeente gebruikmaken van de in § 2.2.1 besproken Specifieke Uitkering Lokale Aanpak Isolatie (BZK, 2024).

Vanuit het perspectief van rechtvaardig beleid is het relevant om hier te vermelden dat TNO in 2024 in een reflectiedocument heeft vastgesteld dat er binnen de huidige ISDE-subsidieregeling geen onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende inkomensgroepen. Er zou aanvullend beleid gemaakt moeten worden om specifieke groepen te bereiken. Verder constateert TNO in deze publicatie dat er binnen de ISDE-regeling geen aandacht is voor het risico van freeriders. Ook signaleert TNO is dat er nog geen beoordelingskader is aan de hand waarvan het uit het Klimaatfonds gefinancierde verduurzamingsbeleid kan worden getoetst (TNO, 2024b).

Warmtefonds

Eigenaar-bewoners (en ook VvE's; zie hierna) kunnen via het Warmtefonds geld lenen voor de financiering van energiebesparende maatregelen aan hun woning. Het Warmtefonds kent hiervoor twee leenvormen: de energiebespaarlening of de energiebespaarhypotheek. Uit monitoring door TNO blijkt dat in de eerste helft van 2023 aanvragen van huishoudens uit de hogere inkomensgroepen (2e tot 7e inkomensdeciel) oververtegenwoordigd waren. Ook in 2021 en 2022 waren de hoge inkomens oververtegenwoordigd. Inmiddels zijn echter de leenvoorwaarden voor lagere inkomens

bij het Warmtefonds sterk verbeterd. Zo is er voor mensen met een laag inkomen (tot € 60.000 in 2023) een rentevrije lening beschikbaar (TNO, 2024c). De aantrekkelijkere leenvoorwaarden voor woningeigenaren met een laag of middeninkomen hebben ervoor gezorgd dat het aantal woningeigenaren met lage inkomens dat de eigen woning isoleert met hulp van het Warmtefonds, sinds het begin van 2023 fors is gestegen.

VvE's

Ook VvE's kunnen aanspraak maken op verduurzamingssubsidie. Voor deze doelgroep is er de Subsidieregeling Verduurzaming voor Verenigingen van Eigenaars (SVVE).[36] Daarnaast is er binnen het Warmtefonds een lening beschikbaar die specifiek is bedoeld voor VvE's. Verder kunnen VvE's via RVO een subsidie aanvragen voor advies over het energiezuiniger maken van gebouwen én voor advies over de aanleg van oplaadpunten voor elektrische auto's.

2.2.3 Maatregelen gericht op verhuurders

Zoals aangegeven heeft de rijksoverheid per type woningeigenaar specifieke maatregelen om verduurzaming van woningen te stimuleren. In deze paragraaf bespreken we maatregelen voor verhurende partijen: woningcorporaties en particuliere verhuurders.

Prestatieafspraken met corporaties over energiezuinig maken van huurwoningen

In december 2024 hebben de rijksoverheid en koepelorganisatie Aedes afspraken gemaakt over onder andere de verduurzaming van sociale huurwoningen. Overeengekomen is dat uiterlijk in 2028 alle woningen met E-, F- en G-labels zullen worden uitgefaseerd. Dit betekent dat de verhuurders worden verplicht om de betreffende woningen te verduurzamen naar minimaal label D. Monumenten en voor sloop aangemerkte woningen zijn van deze verplichting uitgezonderd.

Regelingen om verhuurders te ondersteunen bij energiezuinig maken van huurwoningen

Er is een aantal regelingen dat bedoeld is om particuliere verhuurders en woningcorporaties te ondersteunen bij het energiezuinig maken van de woningen die zij verhuren. De subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen is specifiek gericht op particuliere verhuurders. Daarnaast staat de ISDE-subsidieregeling open voor zowel particuliere verhuurders als woningcorporaties.

2.3 Verduurzamingsbeleid op het terrein van mobiliteit

In deze paragraaf bespreken we een tweetal maatregelen waarmee de overheid verantwoord gebruik van de auto wil bevorderen.

36 Zie https://www.eigenhuis.nl/vve/bestuur-vve/financiering-vve/energiesubsidies-voor-vve-s

2.3.1 Maatregelen ter bevordering van elektrisch rijden

In 2010 besloot de rijksoverheid om elektrisch rijden voor zakelijke rijders te stimuleren door middel van een lagere fiscale bijtelling op elektrische voertuigen. Later is hier een stimuleringsregeling aan toegevoegd voor private bestuurders. Deze groep kreeg de mogelijkheid om subsidie aan te vragen voor de aanschaf van een (nieuwe of tweedehands) elektrische auto. Deze laatste regeling werd ingesteld in 2020 en heeft gelopen tot en met 2024. Het doel van beide regelingen was om het prijsverschil tussen rijden in een elektrische auto en rijden in een auto op fossiele brandstof te verkleinen.

Verder zijn elektrische auto's sinds 2014 vrijgesteld van motorrijtuigenbelasting. Vanaf 2025 wordt deze vrijstelling op de motorrijtuigenbelasting afgebouwd; de vrijstelling en eindigt in 2030.

2.3.2 Maatregelen ter bevordering van autodelen

De rijksoverheid heeft in 2023 een publiekscampagne gelanceerd getiteld 'Delen maakt je wereld mooier'. Het doel van de campagne was om autodelen te promoten en mensen bewust te maken van de voordelen van het gebruik van deelauto's.

Ook heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) een regeling in het leven geroepen waarmee gemeenten en andere decentrale overheden pilots kunnen opzetten om het gebruik van deelmobiliteit voor meer mensen betaalbaar te maken. Gemeenten kunnen hiervoor bijdrage krijgen van het Rijk. Vanuit de Tweede Kamer is in totaal € 3 miljoen beschikbaar gesteld.

Om autodelen en minder gebruik van de auto te stimuleren zijn ook de gemeenten zelf aan zet. Zij kunnen parkeerplaatsen reserveren voor deelauto's en ze kunnen met parkeerbeleid ontmoedigen dat mensen met de auto naar de stad komen. Ook kunnen ze met parkeerbeleid het bezit van tweede auto's bij bewoners ontmoedigen. Gemeenten die zich hiervoor inzetten hebben zich, samen met andere partijen, verenigd in het samenwerkingsprogramma Natuurlijk!Deelmobiliteit.[37]

2.4 Verduurzamingsbeleid voor bedrijven

In deze paragraaf bespreken we de maatregelen uit het verduurzamingsbeleid van de rijksoverheid die zich specifiek richten op grote industriële bedrijven en op het midden- en kleinbedrijf (mkb).

2.4.1 Maatwerkaanpak verduurzaming industrie

De rijksoverheid voert onderhandelingen met de twintig grootste industriële bedrijven[38] (samen verantwoordelijk voor ongeveer twee derde van de industriële CO_2-uitstoot in Nederland) over verduurzaming.[39] Het Rijk verwacht van de bedrijven dat ze een plan maken voor stikstofreductie, extra vermindering van CO_2 in 2030 en verbetering van de leefomgeving. De overheid op haar beurt zorgt voor de juiste randvoorwaarden.

37 Zie https://natuurlijkdeelmobiliteit.nl/
38 In 2024 is de maatwerkaanpak uitgebreid met bedrijven buiten de top-20 die veel CO_2-reductie kunnen bewerkstelligen. Inmiddels wordt met twee van deze bedrijven een intentieovereenkomst gesloten.
39 Zie: Maatwerkafspraken | Nationaal Programma Verduurzaming Industrie

Om tot afspraken te komen volgen de onderhandelende partijen drie stappen: (1) het opstellen van een gezamenlijke intentieverklaring met doelen en voorwaarden; (2) het verder uitwerken van de intenties in de vorm van onder meer inspanningsverplichtingen; (3) het maken van definitieve en bindende maatwerkafspraken. Inmiddels is met één bedrijf een bindende maatwerkafspraak gemaakt en met tien bedrijven een intentieverklaring ondertekend. Met de overige bedrijven zijn nog geen stukken ondertekend.[40]

Voor deze zogenoemde Maatwerkaanpak Industrie is € 1.004,3 miljoen gereserveerd in de rijksbegroting, plus € 66 miljoen voor de uitvoeringskosten. Voor het maken van verduurzamingsafspraken over afvalverbrandingsinstallaties is daarnaast € 222 miljoen beschikbaar (Tweede Kamer, 2025).

2.4.2 Regelingen en programma's gericht op midden- en kleinbedrijf

Het verduurzamingsbeleid van de rijksoverheid kent verschillende regelingen waarvan ook het mkb gebruik kan maken, zoals energie-innovatieregelingen, mobiliteitsregelingen en circulariteitsregelingen. Daarnaast staat de zakelijke variant van de al besproken ISDE-regeling open voor het mkb. Hetzelfde geldt voor de regeling Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) en de Mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT). In 2024 heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) bekend gemaakt dat er sinds 2022 jaarlijks ongeveer € 4,6 miljard aan rijksgeld wordt ingezet voor het brede mkb via de zojuist genoemde regelingen (EZK, 2024a).

Specifiek gericht op het mkb zijn er twee subsidieprogramma's waarvan bedrijven gebruik kunnen maken die begeleiding en advisering nodig hebben bij het treffen van verduurzamingsmaatregelen: het Programma Verduurzaming Bedrijventerreinen (€ 22 miljoen) en het Ontzorgingsprogramma Verduurzaming MKB (€ 23 miljoen). Beide programma's lopen af op 1 mei 2027.

Het Programma Verduurzaming Bedrijventerreinen heeft als doel om binnen de looptijd 5.700 mkb'ers en 650 bedrijventerreinen[41] te helpen met het treffen van verduurzamingsmaatregelen op het gebied van energieneutraliteit, klimaatadaptatie, circulaire inrichting en slimme mobiliteit.

Het Ontzorgingsprogramma geeft provincies de mogelijkheid om micro- en kleinbedrijven te ondersteunen bij verduurzamingsactiviteiten. Provincies mogen zelf beslissen hoe ze dat doen (VRO, 2024a). Op deze manier kan bij de uitvoering van het beleid goed worden aangesloten bij de initiatieven die er al zijn, zoals de Regionale Energiestrategieën en de Transitievisies Warmte van de gemeenten. Een nadeel van de gedecentraliseerde uitvoering is echter dat het beleid geen landelijke dekking heeft. Niet alle provincies doen namelijk mee; alleen de provincies Groningen, Noord-Brabant,

40 Zie https://www.verduurzamingindustrie.nl/hulp-bij-verduurzaming/maatwerkafspraken/default.aspx

41 Nederland telt in totaal circa 3.400 bedrijventerreinen; de doelstelling richt zich dus op een kleine 20% daarvan. Zie https://rli.nl/sites/default/files/stec_groep_rapport_feiten_en_cijfers_def.pdf

Noord-Holland, Overijssel, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland[42] bieden het ontzorgingsprogramma aan.[43]

2.5 Voorbeelden van verduurzamingsbeleid gericht op de leefomgeving

In de leefomgeving spelen duurzaamheidsproblemen op verschillende terreinen: lucht, bodem, water en groen. Het Nationaal Milieuprogramma (NMP) is een overkoepelend programma van de rijksoverheid, dat al deze terreinen bestrijkt. Het ontwerp-NMP voor 2050 wordt naar verwachting in 2025 gepubliceerd. Het zal een overkoepelend kader vormen dat richting geeft aan het milieubeleid op specifieke onderdelen. Hieronder beschrijven we in het kort voorbeelden van belangrijk bestaand beleid voor bodem, lucht, water en groen.

2.5.1 Schone Lucht Akkoord

Het Schone Lucht Akkoord (SLA) is in 2020 ondertekend door de minister van Milieu en Wonen en 36 gemeenten (waaronder de G4) en negen provincies. Het akkoord behelst een aantal maatregelen om de Nederlandse lucht gezonder en schoner te maken. Het doel is een gezondheidswinst van minimaal 50% in 2030 ten opzichte van 2016. Dit doel is gebaseerd op de streefwaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) uit 2005.

De nieuwe WHO-advieswaarden uit 2021 zijn volgens de SLA-stuurgroep voor Nederland nog niet haalbaar in 2030.[44]

In 2024 heeft de minister van IenW een voortgangsrapportage naar de Tweede Kamer gestuurd waaruit blijkt dat de doelen van het SLA binnen bereik zijn, mits alle voorgenomen maatregelen worden uitgevoerd – waaronder ook het klimaat- en stikstofbeleid (IenW, 2024).

2.5.2 Kaderrichtlijn Water

De Kaderrichtlijn Water is een Europese richtlijn die in 2000 van kracht is geworden en die voorschriften voor de EU-lidstaten bevat om te komen tot schoon en gezond oppervlaktewater en grondwater in de gehele EU. De richtlijn verplicht EU-lidstaten niet alleen om te zorgen dat er geen achteruitgang in de watertoestand optreedt, maar ook om te zorgen dat de watertoestand dusdanig verbetert dat aan alle in de richtlijn vermelde normen wordt voldaan. Uiterlijk in 2027 moet dit einddoel zijn bereikt.

Uit een tussentijdse evaluatie is gebleken dat het oppervlakte- en grondwater Nederland in 2024 aan circa 80% van de normen voldeed. Maar nog geen van de ‘oppervlaktewaterlichamen’ verkeerde in de vereiste ‘goede toestand’. Verder kwam uit de tussenevaluatie naar voren dat Nederland niet op koers ligt om in 2027 wél deze ‘goede toestand’ te behalen (AT Osborne et al., 2024).

42 Dit is de stand van zaken op 1 mei 2025.
43 Zie https://www.rvo.nl/onderwerpen/ontzorgingsprogramma-mkb
44 Zie https://www.schoneluchtakkoord.nl/

2.5.3 Programma Bodem, Ondergrond en Grondwater

Om duurzaamheidsproblemen aan te pakken die samenhangen met de verontreiniging van bodem, ondergrond en grondwater heeft de rijksoverheid in 2024 een hierop toegesneden programma aangekondigd in de Nationale Omgevingsvisie.

Doel van dit programma is het oplossen van de veelheid aan uiteenlopende problemen die voortvloeien uit de huidige inrichting van het land: bodemverdroging, -verzilting en -verdichting, grondwateroverlast, hittestress in versteende gebieden, (ernstige) water- en bodemverontreiniging vanuit diverse bronnen, bodemdaling, toenemende CO_2-emissies uit veenbodems en afname van organische stof en biodiversiteit in agrarische bodems. Het einddoel wordt in het overheidsprogramma omschreven als een "duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem, ondergrond en grondwater."

Door bij de uitvoering van het programma de zogenoemde mer-procedure te volgen,[45] wil de rijkoverheid participatie van het brede publiek bij dit programma waarborgen.

2.5.4 Programma's voor vergroening leefomgeving

Wijken met een lage sociaal-economische status hebben vaak een geringere hoeveelheid groen, die bovendien van mindere kwaliteit is dan in wijken met relatief kapitaalkrachtige bewoners (PBL, 2023c, p, 7; De Vries et al., 2020). Een van de ambities van het landelijke Programma Natuur (LNV, 2020) is het vergroenen van de leefomgeving, óók (of juist) in sociaal-economisch kwetsbare wijken. Dit wordt wel aangeduid als de transitie naar een 'natuurinclusieve samenleving'. In een natuurinclusieve samenleving is natuur overal en toegankelijk en bereikbaar voor iedereen.

Voorts werken de ministeries van IenW, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) samen aan het thema 'Groen in en om de Stad'. In dit kader wordt onder meer onderzoek gedaan naar een groennorm die moet zorgen voor voldoende stedelijke natuur (LNV & BZK, 2024).

Daarnaast werkt de rijksoverheid met de programma's 'Mooi Nederland' en 'Gezonde Groene Leefomgeving' aan het leefbaar en gezond houden van steden door middel van vergroening. Ook in verschillende gemeenten is er lokaal beleid gericht op het versterken van de stadsnatuur.

45 Zie https://www.commissiemer.nl/onze-diensten/wat-is-mer/mer-procedure-bij-plannen

3 SCHADE VOOR DE EEN, SUBSIDIE VOOR DE ANDER: RECHTVAARDIGHEIDS-EFFECTEN

In dit hoofdstuk bespreken we welke groepen mensen meer of juist minder hinder en schade ondervinden van duurzaamheids-problemen in de leefomgeving en welke groepen mensen meer of juist minder profiteren van regelingen uit het verduurzamingsbeleid van de rijksoverheid. Ook bekijken we hoe de overheid probeert om onrechtvaardige effecten van haar verduurzamingsbeleid weg te nemen door er zoveel mogelijk burgers bij te betrekken.

3.1 Verdeling hinder en schade als gevolg van duurzaamheidsproblemen

3.1.1 Vervuiling leefomgeving

Luchtvervuiling, vervuiling van grond en water en geluid- en geurhinder tasten de leefomgeving van mensen aan. Veel van deze aspecten zijn niet alleen hinderlijk, maar ook schadelijk voor de gezondheid. Uit onderzoek blijkt dat de luchtkwaliteit, waterkwaliteit en kwaliteit van de bodem in Nederland in slechte staat verkeren (RIVM, 2022b). De gemiddelde bijdrage van milieuverontreiniging aan de ziektelast in Nederland bedraagt bijna 4%, aldus het RIVM. Vooral luchtvervuiling en omgevingsgeluid spelen hierbij een rol. Maar ook verontreiniging van grond- en oppervlaktewater is een oorzaak van gezondheidsproblemen.

- De *luchtvervuiling* lijkt in Nederland de laatste jaren wat af te nemen. Dankzij een aantal maatregelen, waaronder het Schone Lucht Akkoord, zijn de Europese luchtkwaliteitsdoelen voor 2030 in zicht (PBL et al., 2025). Deze Europese doelen zijn echter onvoldoende om de negatieve effecten voor de volksgezondheid weg te nemen en te voldoen aan de nieuwe, in 2021 vastgestelde WHO-advieswaarden.[46] Met name de effecten van ultrafijnstof baren steeds meer zorgen.
- Ook *geluidhinder* is een probleem waar veel Nederlanders mee te maken hebben. Miljoenen mensen worden dagelijks blootgesteld aan geluidsniveaus boven de gezondheidskundige advieswaarde van de WHO (RIVM, 2021b). Wegverkeer is de belangrijkste bron van geluidhinder; ruim 9% van de volwassen Nederlanders ondervindt daarvan ernstige hinder. Buren (8%), vliegverkeer (4,6%), treinen (2,2%) en fabrieken en bedrijven (1,9%) zijn andere veelvoorkomende bronnen van ernstige geluidhinder.[47]
- De *waterkwaliteit* staat in Nederland nog steeds fors onder druk. Het halen van de normen uit de Kaderrichtlijn Water is niet in zicht. Onder

46 Zie https://www.schoneluchtakkoord.nl/actueel/nieuws-schone-lucht-akkoord/algemeen/nieuwe-who-advieswaarden-luchtkwaliteit/
47 Zie https://www.rivm.nl/ggd-richtlijn-mmk-omgevingsgeluid/gezondheidseffecten-geluid/geluidhinder

meer de concentraties van nutriënten en chemische stoffen in het grond- en oppervlaktewater zijn veel te hoog (Rli, 2023).

Bovenstaande problemen komen lang niet overal in de samenleving in even sterke mate voor. Bepaalde groepen mensen hebben er (veel) meer last van dan andere groepen mensen. Vooral mensen die in een sociaal-economische kwetsbare positie verkeren ondervinden hinder en schade door duurzaamheidsproblemen in de leefomgeving. Zij wonen vaak op plekken waar milieuproblemen zich opstapelen en waar zich weinig groen bevindt (RIVM, 2024). Daardoor zijn in hun directe omgeving de gezondheidsrisico's groter dan gemiddeld. Uit onderzoek in Amsterdam blijkt bijvoorbeeld dat inwoners met de laagste inkomens minder gemakkelijk toegang hebben tot verkoeling door parken, vijvers en bomen dan inwoners met een hoger inkomen. Inwoners met een laag inkomen zijn zodoende kwetsbaarder voor hittestress tijdens hittegolven (Rocha et al., 2024). Bovendien hebben mensen uit deze groepen vaker last van een slechte luchtkwaliteit binnenshuis (RIVM, 2022b). Dit komt ook doordat ze vaak niet genoeg budget hebben om beschermende maatregelen zoals luchtfilters te betalen of andere vormen van woningverbetering te laten aanbrengen (OECD, 2021).

Uit ander onderzoek naar de situatie in Amsterdam blijkt dat bewoners van koopwoningen in veel mindere mate worden blootgesteld aan omgevingseffecten met gezondheidsrisico's dan bewoners van huurwoningen (Ntarladima et al., 2025). Een veelzeggend gegeven in dit verband is dat de nieuwbouwblokken die vanwege de woningnood de komende jaren (te) dicht bij drukke wegen worden gebouwd, voor het merendeel (66%) bestaan uit huurwoningen (Investico, 2024a), terwijl huurwoningen in het totale woningbestand een aandeel hebben van slechts 43% (CBS Statline, 2024). Ook het werken met giftige stoffen levert gezondheidsklachten op. Jaarlijks krijgen circa 7.000 Nederlanders kanker door blootstelling aan schadelijke stoffen op het werk (TNO, 2025b). Een derde daarvan komt door beroepsmatige blootstelling aan schadelijke stoffen. Voor longkanker is beroepsmatige blootstelling in ruim 1 op de 10 gevallen de oorzaak. Het zijn vooral praktisch geschoolden die werken in omstandigheden waarin de blootstelling plaatsvindt, zoals schilders en lassers.

3.1.2 Klimaatverandering

De verandering van het klimaat is onontkoombaar en we ervaren de effecten van de weersverandering de laatste jaren steeds nadrukkelijker (IPCC, 2023). De gemiddelde temperatuur is gestegen, zeer warme dagen komen vaker voor en de hoeveelheid en intensiteit van neerslag is toegenomen. Dit heeft effect op de landbouw, de verspreiding van ziekteverwekkers en de drinkwatervoorziening. Het verhoogt ook het risico op overstromingen.[48] In veel stedelijke gebieden, maar deels ook daarbuiten, nemen bovendien de risico's op funderingsschade en overlast door regenval toe (Rli, 2024c).

Ook hittestress vormt in toenemende mate een probleem. Meer dan de helft van de Nederlanders woont in een huis dat als gevolg van voorheen toegepaste bouwtechnieken en materialen in de zomer te warm kan worden.

48 Zie https://www.rivm.nl/klimaatverandering

Dit geldt ook voor twee miljoen ouderen, die extra kwetsbaar zijn voor warmte (Investico, 2024b). Tijdens hittegolven treden tegenwoordig gemiddeld meer dan honderd extra sterfgevallen op. Behalve ouderen zijn ook kinderen en chronisch zieken gevoelig voor hittegerelateerde gezondheidsrisico's (PBL, 2024b).

Uit onderzoek van een aantal Nederlandse banken komt naar voren dat er een 'klimaattweedeling' aan het ontstaan is: woningen met kans op funderingsschade of wateroverlast worden goedkoper, waardoor ze voor mensen die niet zoveel te besteden hebben binnen bereik komen. Kapitaalkrachtige mensen vertrekken juist uit deze woningen en kiezen voor een woning uit het duurdere segment. Het gevolg is dat mensen met een dikke portemonnee steeds vaker wonen op klimaatweerbare locaties, terwijl mensen met een kleine portemonnee te maken kunnen krijgen met schade en overlast (Rabobank et al., 2024).

Deze ontwikkeling is eens te meer onevenwichtig te noemen in het licht van de relatieve bijdrage van de verschillende inkomensgroepen aan het klimaatprobleem. Uit onderzoek blijkt dat de rijkste 10% van de wereldbevolking verantwoordelijk is voor ongeveer de helft van de alle CO_2-emissies (Oxfam & SEI, 2020). En dit zien we ook binnen Nederland. Zo stoot de rijkste 1% van Nederland 39 keer meer CO_2 uit per persoon dan de armste 5% van Nederland. Mensen met meer inkomen wonen veelal in een groter huis, kopen meer spullen, hebben grotere auto's (vaak ook meer dan één), gaan vaker op reis en reizen dan verder gelegen bestemmingen (Benoist & Renes, 2024). Dit alles leidt bij elkaar genomen tot een (veel) grotere ecologische voetafdruk, ook op andere vlakken dan CO_2-uitstoot, zoals land- en watergebruik.

3.1.3 Achteruitgang natuur

Een goede staat van de natuur is van belang voor de beschikbaarheid van drinkwater, gezond voedsel en schone lucht. De aanwezigheid van natuur beschermt bovendien onze gezondheid. Van bosomgevingen is bijvoorbeeld bekend dat ze het menselijk immuunsysteem activeren en een dempend effect hebben op bloeddruk, hartslag en aanmaak van de stresshormonen adrenaline en cortisol. De natuur kan op die manier helend werken bij mentale ziekten zoals stress en depressie.

Helaas staat de natuur in Nederland er slecht voor (PBL, 2023c). Iedereen ondervindt hier schade van, maar – opnieuw – vooral minder kapitaalkrachtige mensen. Zij wonen relatief vaak in omgevingen met weinig groen van goede kwaliteit en weinig biodiversiteit (PBL, 2023c; De Vries et al., 2020). Veel gemeenten werken wel aan vergroening van wijken, maar daarbij doemt vaak een ander probleem op. Zodra een wijk is voorzien van meer en beter groen, wordt zij aantrekkelijker. De huizenprijzen gaan er dan stijgen. Wonen in zo'n wijk is dan niet langer betaalbaar voor huishoudens met een laag inkomen. Deze huishoudens worden als het ware verdrongen door de vergroening. Dit verschijnsel wordt 'eco-gentrificatie' genoemd (De Vries et al., 2020; Vos, 2025).

3.2 Verdeling kosten en baten van verduurzamingsbeleid

In deze paragraaf beschrijven we welke groepen in de samenleving het meeste bijdragen aan de kosten van het verduurzamingsbeleid van de rijksoverheid en welke groepen het meeste profiteren van de baten van dat beleid: subsidies, leningen, fiscale voordelen enzovoort.
We kijken eerst naar de verdelingseffecten van het verduurzamingsbeleid als geheel (met name klimaatmaatregelen) en aansluitend naar de verdelingseffecten bij twee specifieke beleidsmaatregelen: de subsidiëring van elektrisch rijden en de subsidiëring van woningverbetering.

3.2.1 Verdelingseffecten bij klimaatmaatregelen

In 2017 heeft CE Delft in opdracht van Milieudefensie de verdeling van de kosten en de baten van het Nederlandse klimaatbeleid berekend (CE Delft, 2017a; 2017b). De conclusie luidde dat de kosten en baten niet evenredig waren verdeeld onder de verschillende inkomensgroepen. Van de ruim € 750 miljoen aan subsidies en belastingkortingen[49] die huishoudens in het kader van het klimaatbeleid ontvingen, viel maar liefst € 624 miljoen toe aan de helft van de huishoudens met de hoogste inkomens en slechts € 153 miljoen aan de helft met de laagste inkomens (CE Delft, 2017b, p. 3, 4 en 6). Bovendien gold voor vijf van de acht meegewogen subsidieregelingen en fiscale kortingsregelingen dat alleen mensen met een zeker eigen vermogen daarvoor in aanmerking kwamen. Verder was één regeling alleen bestemd voor huiseigenaren en een andere regeling alleen voor mensen met een leaseauto. Van de acht onderzochte maatregelen was er slechts één die vermogen of bezit níet als voorwaarde stelde om in aanmerking te komen voor ondersteuning (CE Delft 2017b, p. 8).

Ook de bijdrage die huishoudens leveren aan de kosten van klimaatbeleid waren in 2017 ongelijk verdeeld tussen arm en rijk (CE Delft, 2017a). Die kosten betreffen in dit onderzoek een combinatie van kosten voor maatregelen om CO_2 te besparen en klimaatheffingen op CO_2-emissies door de overheid. In 2017 bleken de 10% rijkste huishoudens 1,5% van hun besteedbaar inkomen in te leveren als bijdrage aan deze kosten, terwijl de 10% armste huishoudens 5,1% van hun besteedbaar inkomen hieraan kwijt waren (CE Delft, 2017a, p. 31). Dit is des te opmerkelijker wanneer we ons realiseren dat de rijkste huishoudens ongeveer twaalf keer zo veel te besteden hebben als de armste huishoudens (CE Delft, 2017a, p. 27).

Vergelijkbare berekeningen zijn ná 2017 niet meer gepubliceerd. Het is echter aannemelijk dat de mate van ongelijkheid inmiddels iets is afgenomen, want het verduurzamingsbeleid is sindsdien bijgesteld. Het vierde kabinet-Rutte legde in 2021 bijvoorbeeld vast dat de verduurzaming van woningen met een langjarig Nationaal Isolatieprogramma socialer moest worden aangepakt (Coalitieakkoord, 2021). En het huidige kabinet-Schoof zet in op een ‘rechtvaardige energietransitie’, bijvoorbeeld door vanuit het Warmtefonds rentevrije leningen voor energiebesparende maatregelen beschikbaar te stellen aan lage- en middeninkomens (Regeerprogramma, 2024).

49 Bij de berekeningen is gekeken naar verschillende subsidies (waaronder de Stimuleringsregeling Energieprestatie Huursector (STEP), de Subsidie Energiebesparing Eigen Huis (SEEH) en de Investeringssubsidie Duurzame Energie en Energiebesparing (ISDE)) en diverse belastingkortingen (zoals de verlaging van de fiscale bijtelling voor (zeer) zuinige auto’s en de vrijstelling voor groen beleggen (CE Delft 2017b, p. 9).

Ook enkele beleidsingrepen naar aanleiding van de energiecrisis, veroorzaakt door de Russische invasie van Oekraïne, hebben een nivellerend effect gehad op de energierekening van huishoudens. Zo hebben twee compensatiemaatregelen die in 2023 werden ingevoerd, de energietoeslag en het energieprijsplafond, naar schatting bijna 500.000 huishoudens behoed voor energiearmoede.

Niettemin zijn in Nederland de kosten en baten van het verduurzamingsbeleid nog steeds ongelijk verdeeld. Dat beeld zien we niet alleen wanneer we inkomensgroepen met elkaar vergelijken, maar ook als we kijken naar de kostenverdeling tussen huishoudens en bedrijven. Huishoudens betalen tweeënhalf keer zoveel belasting per uitgestoten ton CO_2 als bedrijven (CBS, 2024b). Er zijn zelfs energie-intensieve bedrijven die nauwelijks worden belast voor hun CO_2-uitstoot. Datzelfde geldt voor bedrijven die het internationaal vervoer over water en door de lucht verzorgen. Voor ondernemingen in deze sectoren gelden belastingkortingen c.q. vrijstellingen voor energiebelasting. Ook krijgen ze gratis rechten toegewezen voor de uitstoot van CO_2.[50]

De hierboven beschreven scheve verdeling van kosten en baten bestaat weliswaar al geruime tijd, maar ze is geen onvermijdelijk gegeven. Om dit aan te tonen heeft onderzoeksbureau Kalavasta recent een alternatief beleidspakket ontworpen voor woningen en personenvervoer van huishoudens, waarmee (a) de klimaatdoelen voor 2030 kunnen worden gehaald en waarmee tegelijkertijd (b) huishoudens in lage en midden inkomensgroepen kunnen worden ontlast. Het beleidspakket omvat onder andere een progressieve energiebelasting die vooral hoge inkomensgroepen raakt en lage inkomens juist ontlast (Kalavasta, 2025).

Ook in een studie van Mulder et al. (2025) is gekeken onder welke voorwaarden het verduurzamingsbeleid van de overheid rechtvaardiger zou kunnen uitpakken. Hier is gekeken vanuit een andere invalshoek. De auteurs gebruikten microdata van bijna 7 miljoen Nederlandse huishoudens om te onderzoeken hoe het toepassen van verschillende rechtvaardigheidsprincipes zou uitwerken bij een hypothetische overheidsinvestering van € 1 miljard voor verduurzaming. Zij tonen aan dat de keuze voor een bepaald rechtvaardigheidsprincipe als basis voor een investeringsbeslissing beïnvloedt welke verdelingseffecten optreden. Bijvoorbeeld: wordt de voorkeur gegeven aan het verminderen van het totale aantal kwetsbare huishoudens of aan het maximaal helpen van de meest kwetsbare huishoudens?

3.2.2 Verdelingseffecten bij subsidieregelingen voor elektrisch rijden

Een veelbesproken beleidsmaatregel als het gaat over de verdelingseffecten van verduurzamingsbeleid is de Subsidieregeling Elektrische Personenauto's Particulieren (SEPP). Deze subsidieregeling liep van 2020 tot 2024 en had als doel de aanschaf van elektrische voertuigen (EV's) door particulieren te stimuleren. In voorafgaande jaren (vanaf 2010) was het gebruik van elektrische auto's door zakelijke rijders al gestimuleerd door middel van belastingkorting en een lagere bijtelling.

50 Zie https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2024/41/effective-carbon-rates-by-manufacturing-industries-and-household-consumers

Beide regelingen riepen maatschappelijke kritiek op: ze zouden vooral bij relatief welvarende mensen terechtkomen en de elektrische personenauto voor de gemiddelde Nederlander niet betaalbaarder maken. Uit een tussentijdse evaluatie van de SEPP (IenW, 2021) blijkt dat de beleidsmakers zich bewust waren van deze kritiek op het oneerlijke effect van de EV-stimulering. Om deze reden werd in de SEPP een maximum gesteld aan de (oorspronkelijke) nieuwprijs van te subsidiëren elektrische personenauto's, zodat auto's uit de hogere segmenten niet zouden worden gesubsidieerd.[51] Dit heeft er volgens de evaluatie mogelijk aan bijgedragen dat de gemiddelde Nederlander relatief meer heeft geprofiteerd van de subsidie dan anders het geval was geweest. Niettemin concludeerde CE Delft in een studie verricht in opdracht van Natuur en Milieu dat de aanschafsubsidie voor elektrische auto's weliswaar effectief was in het terugdringen van CO_2-uitstoot, maar toch vooral terechtkwam bij mensen uit de hogere inkomensgroepen (CE Delft 2024).

De officiële eindevaluatie van de SEPP (Arcadis, 2024) bevestigt dit laatste beeld. Wel wordt daarbij aangetekend dat deze verdeling te verwachten was, aangezien het koopgedrag in de reguliere markt voor nieuwe en tweedehands auto's een vergelijkbaar beeld laat zien: mensen met hogere inkomens kopen c.q. leasen vaker auto's dan mensen met lagere inkomens en zij kiezen daarbij overwegend voor duurdere auto's. Gekochte en geleasede personenauto's zijn dus ongeacht het type aandrijflijn onevenredig verdeeld over de inkomensgroepen.

51 Dit maximum bedroeg € 45.000. De aanschaf van elektrische auto's met een hogere nieuwprijs kwamen niet meer voor subsidie in aanmerking.

3.2.3 Verdelingseffecten bij subsidieregelingen voor woningverbetering

Ongelijkheid als resultaat van verduurzamingsbeleid speelt ook bij maatregelen die particuliere huiseigenaren moeten stimuleren om hun woning energiezuiniger en klimaatvriendelijker te maken. Denk hierbij aan subsidies voor maatregelen als isolatie, dubbelglas, zonnepanelen, zonneboilers en warmtepompen. De grootste subsidiepot op dit terrein is de al besproken ISDE-regeling. In 2025 is er op de rijksbegroting in totaal € 550 miljoen beschikbaar voor ISDE-subsidies.[52] Daarnaast bieden veel provincies en gemeenten aanvullende subsidies aan en zijn er verschillende kleinere, specifieke regelingen op rijksniveau.

Huishoudens die in energiearmoede verkeren kunnen in theorie het meeste profiteren van de subsidies voor energiebesparende maatregelen. In 2024 betrof dit naar schatting bijna 510.000 huishoudens, oftewel 6,1% van het totaal aantal huishoudens in Nederland (TNO, 2025a). Het nemen van energiebesparende maatregelen kan voor deze huishoudens een flinke financiële besparing opleveren. Na vijftien jaar zou dit gaan om 36% van het netto vermogen. De besparing die dezelfde maatregelen kunnen opleveren voor huishoudens aan de top van de inkomensverdeling zijn procentueel veel geringer: 7% van het netto vermogen (Döes & Van der Straten, 2025).

Echter, ook voor verduurzamingssubsidies geldt dat ze in de praktijk vooral terechtkomen bij huishoudens met hogere inkomens. Deze huishoudens hebben minder vaak te maken met energiearmoede en ze zouden in veel

52 Zie: https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/isde/budget

gevallen ook best zonder subsidie kunnen verduurzamen. Niettemin maken ze bijna twee keer zo vaak gebruik van subsidies voor verduurzamingsmaatregelen als huishoudens in lagere inkomensgroepen (Döes & Van der Straten, 2025). Uit onderzoek van TNO komt hetzelfde beeld naar voren. Vanuit de 10% rijkste huishoudens komen relatief gezien 2,2 keer zo vaak een subsidieaanvragen binnen als vanuit de 10% armste huishoudens (TNO, 2024d, p. 31). Huishoudens met hogere inkomens weten de ondersteuning van de overheid, kortom, het beste te vinden en te benutten. Dit betekent overigens niet dat zij er altijd netto op vooruit gaan. De financiële inbreng van de woningbezitter kan meer zijn dan de financiële voordelen die het verduurzamen van de woning oplevert (zoals subsidie, lagere energierekening en waardestijging van de woning).

Daar komt nog bij dat het verduurzamingsbeleid rond woningverbetering vrijwel uitsluitend is gericht op mensen die een eigen woning bezitten – en daarmee op mensen die relatief vaak tot de hogere inkomensgroepen behoren. De ISDE-regeling is bijvoorbeeld alleen beschikbaar voor woningeigenaren die zelf geld kunnen bijleggen om verduurzamingsmaatregelen te treffen (WRR, 2023). Woningeigenaren die geen grote sommen geld op de bank hebben staan, kunnen dus niet profiteren. En huurders (die veelal een laag inkomen hebben) komen al helemaal niet in aanmerking voor een ISDE-subsidie. Zij zijn wat de verduurzaming van hun woning betreft afhankelijk van hun verhuurder. De praktijk wijst uit dat die in veel gevallen niet bereid is om verduurzamingsmaatregelen te treffen (Woonbond, 2024). Huurders profiteren daardoor minder van het verduurzamingsbeleid dan woningeigenaren.

In 2021 is tijdens de energiecrisis wel een regeling ter ondersteuning van energiebesparende maatregelen ingevoerd die bedoeld was voor huishoudens in energiearmoede. Deze regeling was ook beschikbaar voor huurders. Maar deze regeling maakte alleen kleine ingrepen mogelijk, zoals het aanbrengen van radiatorfolie en tochtstrips. De besparing die daarmee kan worden bereikt is gering vergeleken met de besparingen die zijn te behalen met de maatregelen die de ISDE-regeling subsidieert voor woningeigenaren (WRR, 2023).

Al met al leidt de verdeling van woningverbeteringssubsidies volgens de WRR tot een situatie waarin de lusten vooral ten goede komen aan huishoudens in sterke sociaal-economische posities, terwijl de lasten in onevenredige mate terechtkomen bij ‘achterblijvers’. Deze achterblijvers zijn degenen die geen effectieve energiebesparende maatregelen kunnen nemen. Vaak zijn dat huurders of mensen met lage inkomens. Zij betalen via een speciale belasting op fossiele energie mee aan de energiebesparing van andere huishoudens. En naarmate het aantal huishoudens dat verduurzaamt toeneemt, nemen ook de lasten daarvan voor de groep achterblijvers toe. Dit roept volgens de WRR twijfels over de houdbaarheid en rechtvaardigheid van de bestaande verdeling op (WRR, 2023).

3.3 Mening van burgers over duurzaamheidsproblemen en verduurzamingsbeleid

Onderzoeksbureau Populystics ondervroeg in 2023 ruim vijfduizend burgers over het milieubeleid in Nederland (Populytics, 2023). Uit het onderzoek kwam naar voren dat twee derde van de Nederlanders zich zorgen maakt om het milieu. Luchtvervuiling, klimaat en vervuiling met stoffen die niet verdwijnen (zoals PFAS en microplastics) worden hierbij vaak genoemd. Een derde van alle Nederlanders ervaart ook in de eigen leefomgeving overlast van vervuiling, lawaai en stank. Van deze laatste groep zou 64% het liefst willen verhuizen. De meest genoemde reden om dat niet te doen is dat men een andere woning niet kan betalen (Populytics, 2023).

Ook uit andere onderzoeken komt naar voren dat Nederlanders natuur erg belangrijk vinden. Zo blijkt uit een studie van I&O Research dat 90% van de Nederlanders natuur essentieel vindt. Bijna de helft van de mensen zou dichter bij de natuur willen leven en ruim 60% van de mensen die niet zo vaak een natuurgebied bezoeken, willen dat eigenlijk vaker doen. Tegelijkertijd maakt men zich zorgen. Acht op de tien Nederlanders verwachten dat er plant- en diersoorten zullen verdwijnen uit Nederland en eenzelfde hoeveelheid mensen vindt dat erg. De meerderheid van de Nederlanders denkt dat de natuur de afgelopen vijf jaar achteruit is gegaan. Toch geven mensen beleid gericht op de natuur geen hoge prioriteit. Dat heeft enerzijds te maken met het positieve gevoel dat mensen ervaren bij het begrip ‘natuur’, anderzijds met een gebrek aan handelingsperspectief: men weet niet goed wat voor maatregelen er precies nodig zijn. Nederlanders vinden in meerderheid wel dat de overheid de eerstverantwoordelijke is voor groen en natuur in Nederland (I&O Research, 2021).

Veel onderzoek naar de opvattingen van burgers over duurzaamheidsproblemen en verduurzamingsbeleid gaat specifiek in op klimaatverandering. Er is onder de Nederlandse bevolking een breed besef dat het klimaat is veranderd door menselijk ingrijpen. Circa driekwart van de Nederlanders is in meer of mindere mate bezorgd over de gevolgen daarvan in de vorm van extreem weer, overstromingen en achteruitgang van de natuur. En ruim de helft is bezorgd over de gevolgen voor zijn of haar eigen leven (SCP, 2025). Meer dan 80% van de burgers vindt dat de overheid zich moet bezighouden met klimaatbeleid; 44% vindt dat het huidige beleid nog niet ver genoeg gaat (CBS, 2023b).

Behalve zorgen over de gevolgen van klimaatverandering hebben mensen ook zorgen over de gevolgen van klimaatmaatregelen (SCP, 2023). Dit werkt door in de mening die mensen hebben over het klimaatbeleid van de Nederlandse regering: maar 11% van de Nederlanders is tevreden over wat de regering bereikt met haar klimaatbeleid, 44% is ontevreden. Slechts 10% van de burgers heeft er vertrouwen in dat zijn of haar belangen voldoende worden meegewogen bij het ontwikkelen van nieuw beleid; 53% denkt van niet (SCP, 2025). Verder verwacht 71% van de Nederlanders dat het klimaatbeleid de burgers veel geld gaat kosten en 80% van hen maakt zich daar ook zorgen over (CBS, 2023b). Mensen die in sociaal-economisch en cultureel opzicht minder kapitaalkrachtig zijn maken zich hier meer zorgen over dan

mensen met meer inkomen en meer sociale, culturele en persoonlijke bagage (SCP, 2025).

Desgevraagd geeft 38% van de Nederlanders aan dat ze vinden dat de regering te veel tegen klimaatverandering doet. Maar een grotere groep van 62% vindt dat de regering juist te weinig doet. Van de praktisch opgeleiden vindt ongeveer 42% dat de regering te veel doet om klimaatverandering tegen te gaan, van de theoretisch geschoolden vindt zo'n 29% dat (SCP, 2025). Dit verschil zou te maken kunnen hebben met het gegeven dat mensen met relatief weinig opleiding en inkomen minder profiteren van stimulerende klimaatmaatregelen van de overheid (SCP, 2023). In dit licht is ook te begrijpen dat van de mensen die boos zijn over de aandacht voor het klimaat en die vinden dat er belangrijker problemen zijn, vooral afkomstig zijn uit deze laatste groep. Deze negatieve houding heeft bijna een kwart van de Nederlanders (SCP, 2025).

Veel burgers hebben het gevoel dat bedrijven uit zichzelf te weinig doen aan verduurzaming. Mogelijk is daarom de steun voor bestraffende en regulerende maatregelen groter als het gaat om het bedrijfsleven: 80% van de mensen is voor het belasten van vervuilende bedrijven, slechts 6% is daartegen (SCP, 2025).

Een bijna even grote groep mensen is bang dat de verduurzamingsmaatregelen van de rijksoverheid niet voldoende effectief zullen zijn (74%) en dat ze het leven duurder zullen maken (75%); 34% is daar zelfs erg bezorgd over. Van de Nederlanders vreest 52% dat de maatregelen effect zullen hebben op hun manier van leven (SCP, 2021b).

Het draagvlak voor maatregelen is ook afhankelijk van de ervaren rechtvaardigheid (SCP, 2021b). Zo heeft 80% van de Nederlanders het gevoel dat de kosten van klimaatbeleid niet eerlijk worden verdeeld tussen burgers en bedrijven. En 76% vindt dat de kosten niet eerlijk worden verdeeld tussen rijke en arme burgers (SCP, 2024). Slechts 30% van de burgers heeft er vertrouwen in dat klimaatbeleid voldoende doet om mensen met een minimuminkomen te beschermen (TNO, 2024e).

Rechtvaardigheid vormt duidelijk een belangrijke voorwaarde voor de maatschappelijke acceptatie van klimaatbeleid. Een eerlijke verdeling van lusten en lasten vinden mensen vaak zelfs belangrijker dan het uitstoten van zo min mogelijk CO_2 (WRR, 2023). Op dit moment heeft zo'n 78% van de mensen het gevoel dat van kosten voor het tegengaan van klimaatverandering niet eerlijk worden verdeeld tussen rijke en arme mensen, terwijl 82% de verdeling tussen burgers en bedrijven oneerlijk vindt (SCP, 2025).

Zoals besproken in hoofdstuk 2 van deel 1 bestaat er een groot aantal rechtvaardigheidsbeginselen aan de hand waarvan de kosten van verduurzaming op een eerlijke manier zijn te verdelen over de samenleving. Welk rechtvaardigheidsbeginsel voor de burger het zwaarste weegt, verschilt per duurzaamheidsmaatregel. In het algemeen wordt solidariteit tussen arme en rijke huishoudens belangrijk gevonden. Daarnaast onderschrijven veel mensen het principe dat de vervuiler moet betalen. Verder vinden

sommigen dat beleid niet te diep mag ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van burgers (TU Delft, 2021).

Het SCP heeft op basis van eigen onderzoek vastgesteld dat het bij de verdeling van de kosten van verduurzamingsbeleid in de eerste plaats belangrijk is dat mensen die veel vervuilen veel bijdragen. Daarnaast moeten de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen; mensen met de laagste inkomens moeten daarom worden gecompenseerd (SCP, 2025). Ook in de uitkomsten van onderzoek van Motivaction (2023) staat 'De vervuiler moet betalen' op 1, gevolgd door 'De sterkste schouders moeten de zwaarste lasten dragen' en als derde 'De verduurzamer moet worden beloond'. In dit onderzoek komt 'Kwetsbaren moeten worden ontzien' op de vierde plek.

3.4 Wat de overheid doet om verduurzamingsbeleid rechtvaardiger te maken

De laatste jaren is er binnen de rijksoverheid meer aandacht gekomen voor het belang van rechtvaardigheid bij het stimuleren van verduurzaming. Deze ontwikkeling is mede te danken aan het WRR-rapport *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid* (WRR, 2023). In deze paragraaf beschrijven we een aantal stappen die de rijksoverheid de laatste jaren heeft gezet om bij het ontwerpen en uitwerken van verduurzamingsmaatregelen beter te letten op het aspect rechtvaardigheid.

3.4.1 Burgers meer betrekken bij ontwikkeling verduurzamingsbeleid

De rijksoverheid heeft in 2023 besloten dat ze burgers meer wil gaan betrekken bij het ontwikkelen van verduurzamingsbeleid. Ze vindt dat met name van belang als het gaat om de energietransitie. Dit staat verwoord in de *Kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie* (EZK, 2023b). Hierin onderkent het kabinet dat de energietransitie en de klimaatopgave zorgen voor ongemak en onzekerheid in de samenleving. Daarom wil het kabinet ervoor zorgen dat inwoners voortaan op tijd kunnen meedenken over plannen in hun omgeving.

In de kabinetsvisie staan enkele uitgangspunten en prioriteiten geformuleerd, die een uitwerking vormen van een eerder door de minister van BZK opgestelde beleidsbrief over burgerparticipatie en burgerfora (BZK, 2023). Het kabinet wil niet alleen de betrokkenheid van burgers bij de energietransitie en de klimaatopgave vergroten, maar ook de participatie van burgers bij beleidsontwikkeling op nationaal niveau versterken. Daarnaast wil het kabinet burgerinitiatieven rond de klimaat- en energietransitie actief ondersteunen.

Al eerder, in 2021, hadden de Tweede Kamer en het kabinet besloten om een burgerberaad in te stellen over het klimaat- en energiebeleid. In februari 2024 heeft toenmalig minister Jetten van EZK de Tweede Kamer ingelicht over de stand van zaken. De vraag die aan de deelnemers van het beraad zal worden voorgelegd luidt: 'Hoe kunnen we als Nederland eten, spullen gebruiken en reizen op een manier die beter is voor het klimaat?' Aan de hand van deze vraag kunnen de burgers in het forum de regering adviseren

over een eerlijke verdeling van de lusten en lasten van klimaatbeleid en de verantwoordelijkheden van burgers. Het kabinet en de Tweede Kamer hebben al afgesproken wat ze met de gegeven adviezen gaan doen (EZK, 2024b).
In januari 2025 is het Nationaal Burgerberaad Klimaat van start gegaan. Gedurende een periode van een half jaar kwamen de 175 deelnemers maandelijks een weekend bij elkaar. In december 2025 zullen zij hun advies overhandigen aan het demissionaire kabinet en de dan verkozen nieuwe tweede kamer.[53]

Aandacht voor rechtvaardigheid bij verduurzaming legt het kabinet ook aan de dag in het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE), de kabinetsvisie voor het energiesysteem tot 2050. Het kabinet geeft in deze visie expliciet aan dat het toewerkt naar een energiesysteem dat rechtvaardig is voor iedereen (EZK, 2023c). Daarnaast wil het kabinet werken vanuit het principe van solidariteit, door extra oog te hebben voor de balans tussen lusten en lasten bij groepen en partijen die moeite hebben om mee te komen. En ten slotte wil het kabinet ook bij de ontwikkeling van het energiesysteem zorgen voor participatie, door initiatieven uit de samenleving te ondersteunen en betrokkenheid van burgers, bedrijven en instellingen te stimuleren.

Concreet heeft het Ministerie van EZK in 2023 een Inwonerraad Energie ingesteld, die adviezen heeft gegeven over de voorwaarden waaraan het energiesysteem van 2050 moet voldoen. In totaal heeft de inwonerraad negentien adviezen gegeven, onder andere gericht op een solidaire en betaalbare energietransitie, meer dialoog met burgers en begrijpelijke informatie (RVO, 2023).

3.4.2 Meer oog voor gevolgen van beleid: Beleidskompas en Generatietoets

Van beleidsambtenaren bij de rijksoverheid wordt verwacht dat ze bij het ontwerpen van beleid gebruikmaken van een speciale handleiding, het Beleidskompas. Het Beleidskompas bevat een centrale werkwijze voor het maken van beleid. Het document schrijft onder meer voor dat beleidsmakers alle mogelijke gevolgen van beleidsopties in kaart moeten brengen. Eventuele onrechtvaardige consequenties van voorgenomen beleidsmaatregelen voor burgers kunnen dan tijdig in beeld komen. Hulpvragen die bij het doorlopen van het Beleidskompas aan de beleidsmakers worden gesteld zijn hierbij onder meer:

- Wat zijn de mogelijke gevolgen van een beleidsoptie voor de mens, maatschappij en milieu?
- Hoe zijn de mogelijke gevolgen van een beleidsoptie verdeeld over verschillende doelgroepen (denk aan gender, leeftijdsgroepen, regio enzovoort)?
- Wat zijn de mogelijke gevolgen van een beleidsoptie buiten Nederland (gevolgen elders)?
- Wat zijn de mogelijke gevolgen van een beleidsoptie voor toekomstige generaties (gevolgen later)?

53 Zie https://www.burgerberaadklimaat.nl/home/default.aspx

Het aspect rechtvaardigheid komt ook aan de orde bij verschillende vragen over de belanghebbenden bij het beleid:

- Wie hebben er direct of indirect belang bij het beleid?
- Hoe worden deze belanghebbenden bij de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

In de praktijk gebruiken helaas lang niet alle beleidsambtenaren het Beleidskompas. Sinds het kompas in 2023 van kracht werd kent weliswaar meer dan de helft (56%) van de beleids- en wetgevingsambtenaren het document, maar slechts 18% gebruikt het daadwerkelijk (Koppenjan et al., 2024).

Een ander instrument dat het kabinet gebruikt om beter oog te hebben op de gevolgen van voorgenomen van beleid, in dit geval voor met name jongeren en toekomstige generaties, is de *Generatietoets*. De invoering van deze toets had het kabinet al in 2020 toegezegd in reactie op een voorstel van het SER-Jongerenplatform. Er is begonnen met een aantal pilots. Zo is bij de ontwikkeling van het Nationaal Isolatieprogramma in 2023 een generatietoets gedaan. Ook bij de ontwikkeling van een onderdeel van het Klimaatfonds (te weten het voorstel voor laadinfrastructuur voor wegvervoer) is een generatietoets uitgevoerd.[54]

54 Ook bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving rond nog enkele andere beleidsonderwerpen zijn generatietoetsen toegepast. We laten deze hier buiten beschouwing, omdat de betreffende onderwerpen geen relatie hebben met verduurzaming.

4 DREMPELS VOOR VERDUURZAMING BIJ KLEINE ONDERNEMINGEN

In § 3.1. van deel 1 van dit advies hebben we vermeld dat kleine ondernemers drempels ervaren bij het zetten van stappen in de richting van verduurzaming. In dit hoofdstuk van deel 2 gaan wij uitvoeriger in op deze drempels, oftewel: op de factoren die kleine ondernemers ervan weerhouden om verduurzamende maatregelen te treffen. We schetsen ook de risico's die hieruit voortvloeien voor de voortgang van het verduurzamingsproces in Nederland.

4.1 Vijf factoren die kleine ondernemers weerhouden van verduurzaming

4.1.1 Te weinig financiële middelen en onzekerheid over rendement

Een belangrijke drempel voor verduurzaming bij kleine ondernemers is het benodigde geld. Hoewel veel duurzame investeringen rendabel zijn, zeker op de lange termijn, ontbreekt het kleine ondernemers dikwijls

aan voldoende budget. Financiering krijgen van een bank of een andere kredietverstrekker is vaak ingewikkeld. De MBK Duurzaamheidslening die sinds 2024 bestaat (met een maximum van € 50.000) is gemakkelijker te verkrijgen, maar de forse rente van 4,95% betekent voor menig kleine ondernemer een te hoge maandlast.[55] Bovendien dekken beschikbare subsidies nooit 100% van de kosten, zodat ondernemers een deel moeten voorfinancieren. Ook dit vormt vaak een belemmering.

Onzekerheid over het te behalen financiële rendement vormt in veel gevallen eveneens een drempel. Onderzoek onder kleine ondernemers laat zien dat kostenbesparing voor deze groep een belangrijke motivatie vormt om over te gaan tot verduurzaming (D&B, 2022, p. 26). Zodoende kan een kosten-batenanalyse die geen zekerheid biedt over substantieel rendement kleine ondernemers ervan weerhouden om te investeren. Het uitblijven van grootschalige investeringen in emissievrij vervoer is hiervan een voorbeeld. De investeringskosten zijn hier relatief hoog. Bij veel kleine ondernemers valt de rekensom uit in het voordeel van de fossiele alternatieven, die voorals nog voordeliger zijn (EZK, 2023d).

4.1.2 Onvoldoende actuele informatie-op-maat over verduurzamingsopties

Kleine ondernemers weten vaak niet waar ze moeten beginnen als ze hun bedrijfsvoering willen verduurzamen. De informatie die de overheid hierover biedt, ervaren ze als ingewikkeld en onvoldoende toegesneden op hun specifieke situatie (KvK, 2020). Daarnaast is het informatieaanbod van de overheid niet altijd actueel (EZK, 2023d). Bovendien krijgen kleine ondernemers vaak ook via diverse andere kanalen informatie binnen, wat de situatie nog onoverzichtelijker maakt.

De hoeveelheid, de versnippering en de tekortschietende bruikbaarheid van de aangeboden informatie maakt het voor kleine ondernemers moeilijk om de juiste weg te vinden in de wereld van verduurzaming (EZK, 2021). Een en ander belemmert hen bij het aanvragen van subsidies en het benutten van andere ondersteunende regelingen.

4.1.3 Tekort aan kennis en kunde om procedures te doorlopen

De complexe en tijdrovende aanvraagprocedures die moeten worden doorlopen om in aanmerking te komen voor verduurzamingssteun van de overheid vormen voor veel kleine ondernemers een belemmering om hun plannen ten uitvoer te brengen (RVO, 2022, p. 4-6). Zij hebben in veel gevallen niet de capaciteit in huis om deze procedures zelfstandig te doorlopen. Ze moeten zodoende juridische expertise en technische kennis inhuren om aan de vereisten te kunnen voldoen. Dat kost tijd en geld – en juist over die twee dingen beschikken de meeste kleine ondernemers in onvoldoende mate. Daarbij speelt de regeldruk die ondernemers in algemene zin frustreert een belangrijke rol (Fisscher & Stoeten, 2019, p. 1; MKB Nederland & VNO-NCW, 2023, p. 18-19).

55 Het gaat hier om een faciliteit die mede mogelijk is gemaakt door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Zie https://www.qredits.nl/zakelijk-krediet/mkb-duurzaamheidslening

Om kleine bedrijven te helpen bij het doorlopen van de procedures heeft de rijksoverheid in 2024 een Ontzorgingsprogramma MKB opgezet.[56] Daarnaast kunnen kleine ondernemers in verschillende provincies ondersteuning krijgen van ervaren adviseurs die helpen bij het maken van verduurzamingsplannen en het aanvragen van subsidies. Helaas zijn niet alle kleine ondernemers op de hoogte van dit programma; bovendien wordt het niet in alle provincies aangeboden, waardoor de procedures voor veel kleine ondernemers een struikelblok blijven.

4.1.4 Gebrek aan vertrouwen in continuïteit van beleid en randvoorwaarden

Omdat investeren in verduurzaming voor kleine ondernemers alleen verantwoord is met de nodige overheidswaarborgen, moeten ondernemers voldoende vertrouwen hebben in de continuïteit van beleid en de stabiliteit van politiek en bestuur. Dit vertrouwen staat de laatste jaren echter onder druk (MKB Nederland & VNO-NCW, 2023, p. 5, 22 en 23). Dit heeft niet alleen te maken met de hiervoor besproken knelpunten, zoals toenemende regeldruk en kosten. Het vertrouwen is ook aan het afkalven door de onzekerheid die ondernemers ervaren als gevolg van inconsistent overheidsbeleid (bijvoorbeeld voorwaarden en subsidiecriteria die tijdens de looptijd wijzigen) en de beperkte uitvoerbaarheid van verduurzamingsactiviteiten doordat essentiële randvoorwaarden ontbreken (bijvoorbeeld een gebrek aan laadpalen en elektriciteit).

56 Zie https://www.volkshuisvestingnederland.nl/actueel/nieuws/2024/01/26/45-miljoen-beschikbaar-voor-verduurzaming-mkb-en-bedrijventerreinen; zie ook https://www.rvo.nl/onderwerpen/ontzorgingsprogramma-mkb

Onvoldoende vertrouwen kan omslaan in wantrouwen. En wantrouwen kan er uiteindelijk toe leiden dat ondernemers zich afkeren van verduurzamingsmaatregelen of zelfs van de overheid als geheel. Bij de gevolgen die dit kan hebben staan we stil in § 4.2 hierna.

4.1.5 Ervaren onrechtvaardigheid ten opzichte van grote ondernemingen

Grote ondernemingen gaan gemakkelijker over tot verduurzaming dan kleine ondernemers. Zij beschikken nu eenmaal doorgaans over meer financiële middelen, waardoor ze gemakkelijker kunnen investeren in verduurzaming (CBS, 2023a). En ze hebben vaker gespecialiseerde afdelingen die zich bezighouden met het aanvragen van verduurzamingssubsidies en het benutten van fiscale voordelen, waardoor deze procedures soepel worden doorlopen (Verloove, 2023). Door hun omvang hebben ze ook beter toegang tot de benodigde kennis en expertise, waardoor verduurzamingsplannen sneller en succesvoller kunnen worden gerealiseerd (RaboResearch, 2024). Met andere woorden: de drempels die kleine ondernemers ervaren, zijn voor grote ondernemers nauwelijks belemmeringen te noemen. Dat heeft niet per se (uitsluitend) te maken met beleidsvoordelen die ze genieten.

Er zjin echter ook verschillen in het verduurzamingsbeleid voor grote en kleine(re) ondernemingen. De directe verduurzamingssubsidies die het Rijk beschikbaar stelt zijn niet sterk onevenredig verdeeld tussen het mkb en grote bedrijven. Ongeveer 68% ervan gaat naar het mkb, wat grosso modo overeenkomst met de relatieve grootte van het mkb binnen de Nederlandse economie (specifiek voor kleine ondernemingen zijn deze

cijfers niet bekend).[57] Toch is het onmiskenbaar zo dat de rijksoverheid grote ondernemingen extra voordelen toespeelt. Enerzijds genieten grootgebruikers van energie van een lagere energiebelasting en in sommige gevallen zelfs van vrijstelling van belasting op fossiele brandstoffen, hoewel de rijksoverheid deze 'fossiele subsidies' wil afbouwen.[58] Anderzijds is in het verduurzamingsbeleid speciale aandacht voor grote vervuilende ondernemingen, waarmee de Rijksoverheid maatwerkafspraken nastreeft. Daarmee kunnen grote maatwerksubsidies gemoeid zijn voor specifieke CO_2-reductieprogramma's.[59] Daarnaast gaat, hoewel de totale verdeling van alle verduurzamingssubsidies niet scheef lijkt, relatief veel van de langdurige operationele steun naar grote ondernemingen.[60]

Deze onevenredigheid in het verduurzamingsbeleid voor het bedrijfsleven kan bij kleine ondernemers een gevoel van onrechtvaardigheid teweegbrengen dat we ook bij minder kapitaalkrachtige burgers zien die meer drempels op hun weg naar verduurzaming treffen dan burgers uit de hogere inkomensgroepen. Het is belangrijk als overheid om zo'n gevoel van onrechtvaardigheid serieus te nemen; het kan op den duur het draagvlak voor het verduurzamingsbeleid ondermijnen.

57 Zie: 68% van duurzaamheidssubsidie voor bedrijven naar mkb | Nationaal Programma Verduurzaming Industrie
58 Zie: Afbouw fossiele subsidies voor bedrijven | Duurzame energie | Rijksoverheid.nl
59 Zie: Kabinet zet maatwerkaanpak verduurzaming industrie voort, focus op realisme | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl
60 Zie: Data-analyse steuncapaciteit mkb | Rapport | Rijksoverheid.nl

4.2 Risico's voor algehele voortgang verduurzamingsproces

Wie onderneemt vindt per definitie uitdagingen op zijn of haar pad. Juist dat maakt ondernemen voor veel mensen spannend en aantrekkelijk. Maar als uitdagingen uitgroeien tot elkaar versterkende belemmeringen, kan ondernemen een kwelling worden. De cijfers van de laatste jaren wijzen uit dat steeds meer kleine ondernemers in de knel aan het raken zijn, onder meer vanwege het verduurzamingsbeleid van de rijksoverheid.

Een aanzienlijk deel (31%) van de ondernemers in het kleinbedrijf overweegt inmiddels om de bedrijfsactiviteiten te staken – deels vanwege financiële drempels (een gebrek aan financiële ondersteuning en investeringsmogelijkheden) (ONL, 2023), deels vanwege informatieve en procedurele drempels ('groene' regeldruk en complexiteit van regelgeving) (Abraham, 2024). De onzekerheid als gevolg van de onvoorspelbaarheid van overheidsbeleid speelt eveneens een rol (KvK, 2020).

Het negatieve sentiment in het kleinbedrijf, gepaard gaand met een gebrek aan vertrouwen in de overheid, vormt een reëel risico voor de voortgang van het verduurzamingsproces in Nederland. De doorwerking van negatieve ervaringen kan immers tot gevolg hebben dat kleine ondernemers geen gebruik meer willen maken van ondersteunende verduurzamingsmaatregelen en/of de motivatie verliezen om te verduurzamen. Om kleine ondernemers uit deze neerwaartse spiraal te houden is maatwerk noodzakelijk, zo adviseerde de Kamer van Koophandel al in 2020 aan het kabinet (KvK, 2020).

5 AANBEVOLEN ‘DUURZAAMHEIDSHEFFING’ EN ‘DUURZAAMHEIDS-DIVIDEND’ NADER TOEGELICHT

In deel 1 hebben we de rijksoverheid aanbevolen om vervuilende consumptie te belasten met een duurzaamheidsheffing en om de daaruit voortvloeiende heffingsopbrengsten terug te sluizen naar burgers in de vorm van een duurzaamheidsdividend (zie § 6.2, aanbeveling 3.1). In dit slothoofdstuk van deel 2 werken we deze aanbeveling nader uit.

5.1 Ons voorstel in het kort

Op dit moment betalen consumenten voor veel van de producten die zij kopen niet de ware prijs (‘true price’). Ze betalen namelijk niet voor de vervuiling (zoals uitstoot van CO_2, PFAS of fijnstof) die optreedt bij onder meer de vervaardiging, het transport en de afvalverwerking. Wij zien het in rekening brengen van de ware prijs van consumptie als een essentieel onderdeel van het beleid dat nodig is om de Nederlandse, Europese en mondiale duurzaamheidsdoelen te kunnen halen. Vervuilende consumptie wordt daarmee duurder en dat stimuleert consumenten om schonere producten te kopen. Daardoor worden bedrijven op hun beurt aangezet tot het ontwikkelen van schonere alternatieven voor hun vervuilende producten.

Belangrijk is wel dat dit beleidsinstrument zo wordt vormgegeven dat het de ongelijkheid tussen huishoudens niet systematisch vergroot. Zonder extra maatregelen kan een systeem van ware prijzen er immers toe leiden dat kapitaalkrachtige consumenten zich een vervuilend consumptiepatroon kunnen blijven veroorloven, terwijl minder kapitaalkrachtige consumenten dat niet kunnen. Dat zou een onwenselijk effect zijn.

In ons voorstel wordt dit effect ondervangen door het uitkeren van een duurzaamheidsdividend aan alle burgers. Dit *duurzaamheidsdividend* wordt gefinancierd vanuit de geïnde heffingen op vervuilende consumptie. De hoogte van het duurzaamheidsdividend is afgestemd op de heffing die consumenten moeten betalen bij de aankoop van een ecologisch verantwoorde hoeveelheid vervuilende producten (met andere woorden: consumptie die past binnen de duurzaamheidsdoelstellingen). Wie *minder* vervuilende producten koopt dan ecologisch verantwoord is dus goedkoper uit dan voorheen – en omgekeerd.

Hieronder lichten we de twee centrale elementen uit dit voorstel – ‘ware prijs’ en ‘duurzaamheidsdividend’ nader toe. We laten de werking van het

systeem dat ons voor ogen staat zien aan de hand van praktijkvoorbeelden om een CO_2-belasting in te voeren waarvan de opbrengsten door de overheid aan burgers worden uitgekeerd in de vorm van een klimaatdividend.

5.2 Toelichting bij begrip 'ware prijs'

Het produceren van goederen en diensten brengt kosten met zich mee. Het deel van deze kosten dat producenten betalen, zoals de kosten van de benodigde grondstoffen, berekenen zij door in de prijs van hun producten. Dit worden *interne kosten* genoemd. Daarnaast zijn er kosten die een producent niet betaalt en ook niet doorberekent. Dit zijn *externe kosten*. Het gaat dan om kosten voor bijvoorbeeld het lozen van vervuild afvalwater. Hoewel de producent noch de consument hier iets voor betalen, *zijn* deze kosten er wel, zowel financieel als niet-financieel. Alleen draaien anderen ervoor op. Denk aan de overheid die het oppervlaktewater moet zuiveren, denk aan omwonenden die ziek worden van het afvalwater en denk aan toekomstige generaties die te maken krijgen met vervuiling van hun leefomgeving en alle gevolgen van dien, zoals verlies van biodiversiteit.

Wat wij hier de ware prijs van een product noemen, omvat zowel de interne als externe kosten van dat product. Maar hoe kun je die ware prijs berekenen? Hoe bepaal je de omvang van de externe kosten die daarin moet worden verdisconteerd?

In sommige situaties zijn de externe kosten van een product redelijk precies te berekenen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de kosten van het zuiveren van afvalwater. Andere kosten zijn moeilijker te berekenen, zoals het verlies aan gezondheid van omwonenden door vervuild afvalwater of het verlies van biodiversiteit dat daarvan het gevolg kan zijn. In die gevallen kan wel een schatting van de externe worden kosten gemaakt. Die schatting kan vervolgens door de overheid worden gebruikt om de hoogte van de heffing op het product te bepalen waardoor aan consumenten de ware kosten van het product in rekening worden gebracht.

Het is ook mogelijk om als overheid de hoogte van de heffing afhankelijk te maken van de te bereiken duurzaamheidsdoelen. Als bijvoorbeeld blijkt dat de hoeveelheid PFAS in de Nederlandse leefomgeving minder daalt dan beoogd, kan de overheid besluiten om de heffingen op producten die PFAS bevatten te verhogen. De heffing is dan niet langer bedoeld om consumenten de 'ware prijs' te laten betalen. Het gaat dan veeleer om een 'schaduwprijs' die bedoeld is om de aankoop van bepaalde producten te ontmoedigen en zo beleidsdoelen te verwezenlijken.

5.3 Toelichting bij begrip 'duurzaamheidsdividend'

De opbrengsten van de heffingen komen uiteraard in eerste instantie terecht bij de overheid. In ons voorstel verdeelt de overheid vervolgens deze als lumpsum jaarlijks over alle burgers in Nederland. In de eenvoudigste variant van ons voorstel krijgt iedereen hetzelfde, jaarlijkse dividend, dat dan in principe overeenkomt met de totale heffingssom per persoon bij een ecologisch verantwoord consumptieniveau. Wie méér vervuilende consumptie voor zijn of haar rekening neemt dan past bij een ecologisch

verantwoord consumptieniveau, betaalt over de overschrijding de ware prijs, zonder daar nog voor te worden gecompenseerd. Wie juist minder vervuilend consumeert dan past bij een ecologisch verantwoord consumptieniveau, wordt per saldo beloond.

De overheid kan er ook voor kiezen om een deel van de duurzaamheidsdividenden niet generiek, maar specifiek uit te keren. Maar zoals we hebben besproken in § 6.2 van deel 1, kleven er aan specifieke compensaties grote nadelen. Wij adviseren de rijksoverheid daarom om in te zetten op het generiek uitkeren van het duurzaamheidsdividend.

5.4 Werking geïllustreerd: CO_2-belasting met klimaatdividend

Ons voorstel is gebaseerd op bestaande voorstellen waarin een CO_2-belasting wordt gekoppeld aan een klimaatdividend.[61] In Canada en Zwitserland wordt het principe al toegepast (Carattini et al., 2019a; Carattini et al., 2019b).

Het idee is dat de overheid om te beginnen een 'dynamisch prijspad' bepaalt voor de uitstoot van CO_2 en andere broeikasgassen. Dit prijspad is afgestemd op het bereiken van klimaatneutraliteit in 2050 (zijnde het einddoel van het Nederlandse, Europese en mondiale klimaatbeleid) en op de afgesproken tussendoelen voor eerdere jaren. De overheid kan vanaf dat moment, door jaarlijks steeds meer CO_2-belasting te heffen, de prijs van CO_2-uitstoot geleidelijk laten stijgen. Er ontstaat daarmee een beleidsknop om bij te sturen wanneer de tussendoelen van het klimaatbeleid uit zicht dreigen te raken – dat wil zeggen: wanneer het bestaande CO_2-emissiehandelssysteem voor industriële bedrijven onvoldoende CO_2-reductie oplevert.

De overheid zal vervolgens een vast jaarlijks budget moeten uitkeren per hoofd van de bevolking, dat wordt betaald uit de ontvangsten van de CO_2-belasting. In feite resulteert dit budget in een vrijstelling van CO_2-belasting tot aan een bepaalde grenswaarde. Elke burger mag dus belastingvrij via zijn/haar consumptiegedrag een bepaalde hoeveelheid CO_2 uitstoten. Maar omdat we toe moeten naar klimaatneutraliteit in 20250, neemt de jaarlijkse hoeveelheid 'gratis uitstoot' wel steeds verder af.

Voor de hoeveelheid CO_2-uitstoot die een consument in een bepaald jaar belastingvrij mag veroorzaken, krijgt elke burger budget in de vorm van klimaatdividend. Wie meer CO_2-uitstoot veroorzaakt dan het maximum, moet daar zelf voor bijbetalen in de vorm van CO_2-belasting. Burgers die minder CO_2-uitstoot veroorzaken dan waar ze budget voor hebben, houden zo geld over (immers: ze krijgen dan klimaatdividend dat ze niet uitgeven). Op deze manier worden duurzame keuzes financieel beloond.

Onze aanbeveling houdt in dat het principe van CO_2-belasting gekoppeld aan klimaatdividend wordt verbreed naar andere bronnen van vervuiling van de leefomgeving, zoals PFAS en fijnstof. Welke vervuilende uitstoot nog

61 Eén zo'n voorstel is het 'Economists' statement on carbon dividends', waarachter zich sinds 2019 al 3.500 economen hebben geschaard, inclusief 28 Nobelprijswinnaars. Zie www.econstatement.org.

meer onder een systeem van belasting-gekoppeld-aan-dividend kan vallen, zou nader moeten worden onderzocht. Van belang is wel dat de uitstoot kan worden gemonitord; anders is ‘op maat’ belasten niet mogelijk.

5.5 Tot slot

Een voor de hand liggende vraag bij het hier beschreven voorstel voor een duurzaamheidsheffing in combinatie met een duurzaamheidsdividend is natuurlijk: kan dit niet beter *Europees* worden geregeld? Idealiter worden deze mechanismen inderdaad op Europees niveau ingevoerd. Maar wij vinden dat dit Nederland er niet van hoeft te weerhouden om alvast een begin te maken.

Verder willen wij benadrukken dat het instrument van een duurzaamheids-heffing en een daaraan gekoppeld duurzaamheidsdividend kan bestaan *naast* een systeem van normering en beprijzing voor producenten (zie aanbeveling 3.1 in deel 1). Dit kan nodig zijn om producenten die de Nederlandse leefomgeving vervuilen en vervolgens hun goederen exporteren (en dus niet voor de Nederlandse consumentenmarkt produceren, waardoor zij niet worden geraakt door duurzaamheidsheffingen) aan te zetten tot verduurzaming. Daarnaast blijft regulering en normering een belangrijk instrument om ontoelaatbare vervuiling te voorkomen.

LITERATUUR

Abraham. M. (2024). ‘Kleine bedrijven ondervinden financiële obstakels bij vergaren groene subsidies’. Blog d.d. 17 juni 2024. Te raadplegen via: https://www.onderneming.nl/blog/kleine-bedrijven-ondervinden-financiele-obstakels-bij-vergaren-groene-subsidies/

Adviescommissie VTH (2021). *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*. Amersfoort: Adviescommissie Vergunningverlening Toezicht en Handhaving. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/04/rapport-om-de-leefomgeving-omgevingsdiensten-als-gangmaker-voor-het-bestuur

Arcadis (2024). *Evaluatie Subsidieregeling Elektrische Auto’s Particulieren.* Amersfoort: Arcadis Nederland B.V. Bijlage 1174716 bij brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 6 december 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 305 nr. 480. Ter raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/12/10/bijlage-4-arcadis-rapport-eindevaluatie-sepp

AT Osborne, Witteveen+Bos & FLO Legal (2024). *Koepelrapport Tussenevaluatie KRW*. 101158E-112. Bijlage 1177290 bij brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 20 december 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 27 625 nr. 696. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/12/20/bijlage-2-koepelrapport-tussenevaluatie-krw

Benoist, N. & R.J. Renes (2024). *Welvarenden sleutelrol in klimaattransitie? Vragenlijstonderzoek naar de psychologie van klimaatgedrag in Nederland.* Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam. Te raadplegen via: https://research.hva.nl/en/publications/welvarenden-sleutelrol-in-klimaattransitie-vragenlijstonderzoek-nl

Bouman, T., L. Steg & G. Perlaviciute (2021). 'From values to climate action'. In *Current Opinion in Psychology* 42, p. 102-107. Te raadplegen via: https://research.rug.nl/en/publications/from-values-to-climate-action

BZK (2023). *Aanpak burgerparticipatie en burgerfora.* Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer d.d. 17 maart 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 30 184 nr. 38. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/03/17/kamerbrief-over-versterking-burgerparticipatie-en-burgerfora

BZK (2024). *Onderzoeken verduurzaming gebouwde omgeving.* Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer d.d. 26 februari 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32 847, nr. 1156. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/02/26/kamerbrief-over-onderzoeken-verduurzaming-gebouwde-omgeving

Carattini, S. & S. Sen (2019a). *Carbon taxes and stranded assets: Evidence from Washington state.* Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper No. 355 / Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment Working Paper No. 323. London: London School of Economics and Political Science. Te raadplegen via: https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2019/07/working-paper-323-Carattini-Sen.pdf

Carattini, S., S. Kallbekken & A. Orlov (2019b). 'How to win public support for a global carbon tax'. In: *Nature*, Vol. 565, 19 January 2019, p. 289-291. Te raadplegen via: https://www.nature.com/articles/d41586-019-00124-x.epdf

CBS (2023a). *Groot deel van de bedrijven bezig met verduurzamen.* Nieuwsbericht d.d. 18 oktober 2023. Te raadplegen via: https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/42/groot-deel-van-de-bedrijven-bezig-met-verduurzamen

CBS (2023b). *Klimaatverandering en energietransitie: opvattingen en gedrag van Nederlanders in 2023.* Webpublicatie. Te raadplegen via: https://longreads.cbs.nl/klimaatverandering-en-energietransitie-2023/

CBS (2024a). *Effective Carbon Rates by Manufacturing Industries and Household Consumers in the Netherlands*. Te raadplegen via: Effective Carbon Rates by Manufacturing Industries and Household Consumers | CBS

CBS (2024b). *Voorraad woningen; eigendom, type verhuurder, bewoning, regio.* Onderdeel van databank MKB Statline van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Te raadplegen via: https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82900NED/table

CBS (2025). *Bedrijven; bedrijfsgrootte en rechtsvorm.* Onderdeel van databank MKB Statline van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Te raadplegen via: https://mkbstatline.cbs.nl/#/MKB/nl/dataset/48034NED/table?ts=1641475946313

CE Delft (2017a). *Rechtvaardigheid en inkomenseffecten van het klimaatbeleid. De impact van het klimaatbeleid op de inkomensongelijkheid.* Publicatienummer 17.7J51.07. Delft: CE Delft. Te raadplegen via: https://ce.nl/publicaties/rechtvaardigheid-en-inkomenseffecten-van-het-klimaatbeleid/

CE Delft (2017b). *Wie profiteert van het klimaatbeleid? Verdeling van subsidies en belastingkortingen tussen armere en rijkere huishoudens.* Publicatienummer 17.7L42.34. Delft: CE Delft. Te raadplegen via: https://ce.nl/publicaties/wie-profiteert-van-het-klimaatbeleid/

CE Delft (2024). *Een eerlijke mobiliteitstransitie voor iedereen. Effecten van klimaatmaatregelen op verschillende inkomensklassen.* Publicatienummer 23.230358.161. Delft: CE Delft. Te raadplegen via: https://ce.nl/publicaties/een-eerlijke-mobiliteitstransitie-voor-iedereen/

Coalitieakkoord (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: coalitieakkoord 2021-2025 VVD, D66, CDA en ChristenUnie.* Bijlage 1009826 bij brief aan de Tweede Kamer d.d. 12 december 2021 van de informateurs J.W. Remkes en W. Koolmees. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 788, nr. 77. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst

College voor de Rechten van de Mens (2018). *Toegang tot het recht. Jaarlijkse rapportage mensenrechten in Nederland.* Utrecht: College voor de Rechten van de Mens. Te raadplegen via: https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/d86d1a01-5ff5-4cea-b212-f0231a1af604

College voor de Rechten van de Mens (2024). 'Milieuproblemen vragen om mensenrechtelijke aanpak, College publiceert juridisch kader voor effectieve bescherming van het recht op een gezond leefmilieu'. Nieuwsbericht d.d. 20 juni 2014. Te raadplegen via: https://www.mensenrechten.nl/actueel/nieuws/2024/06/20/college-publiceert-juridisch-kader-voor-effectieve-bescherming-van-het-recht-op-een-gezond-leefmilieu

Commissie Sociaal Minimum (2023). *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum.* Rapport II. Bijlage 1109368 bij brief aan de Tweede Kamer d.d. 28 september 2023 van de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 410-XV nr. 6. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/09/28/een-zeker-bestaan-naar-een-toekomstbestendig-stelsel-van-het-sociaal-minimum-rapport-ii

Commissie voor de milieueffectrapportage (2021). *Sociale effecten in milieueffectrapportage. Handreiking.* Utrecht: eigen beheer. Te raadplegen via: https://www.commissiemer.nl/publicaties/handreikingen

Commissie-Brundtland (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.* Oslo: eigen beheer. Te raadplegen via: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf

D&B (2022). *Micro-mkb'ers stimuleren om subsidies voor verduurzaming aan te vragen. Rapportage.* In opdracht van Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Z.pl: eigen beheer. Te raadplegen via: https://klimaatweb.nl/wp-content/uploads/po-assets/712057.pdf

DJV Insights (2023). *Campagne-effectonderzoek 'Zet ook de knop om'.* In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/20/campagne-effectonderzoek-zet-ook-de-knop-om-najaar

DJV Insights (2024). *Campagne-effectonderzoek 'Zet ook de knop om' (winter 2023).* Particulieren & ondernemers. In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/02/15/campagne-effectonderzoek-zet-ook-de-knop-om-winter-2023

DNB (2022). *Financiering voor de verduurzaming van de woningvoorraad. Analyse.* Amsterdam: De Nederlandsche Bank. Te raadplegen via: https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/nieuws-2022/stimuleer-huiseigenaren-meer-om-de-eigen-woning-te-verduurzamen/

Döes, M & Y. van der Straten (2025). 'Verduurzamingssubsidies bereiken armere huishoudens het minst'. In *ESB* d.d. 27 maart 2025. Te raadplegen via: https://esb.nu/verduurzamingssubsidies-bereiken-armere-huishoudens-het-minst/

Erasmus SYNC lab & YoungXperts (2024). *Jongerenperspectief op de klimaatcrisis.* Manifest overhandigd aan de minister voor Klimaat en Energie op 11 juni 2024. Erasmus Universiteit Rotterdam: eigen beheer. Te raadplegen via: https://www.eur.nl/nieuws/jongeren-over-de-klimaatcrisis

European Envir*onment Agency (2023).* Delivering justice in sustainability transitions. Briefing 26/2023. Te raadplegen via Delivering justice in sustainability transitions | European Environment Agency's home page

EPRS (2021). *A universal right to a healthy environment.* Fact sheet PE 698.846 van European Parliamentary Research Service. Te raadplegen via A universal right to a healthy environment

EZK (2021). *Bedrijfslevenbeleid. Kabinetsaanpak Klimaatbeleid.* Brief aan de Tweede Kamer d.d. 1 november 2021 van de minister en staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat over de ondersteuning van het mkb bij de klimaat- en energietransitie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 32 637 en 32 813, nr. 867. Te raadplegen via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-867.html

EZK (2023a). *MeerjarenProgramma Klimaatfonds 2024.* Bijlage 1108210 bij Kamerstuk 83 813, nr. 1291. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/09/19/ezk-meerjarenprogramma-klimaatfonds-2024

EZK (2023b). *Kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie.* Brief van de minister voor Klimaat en Energie aan de Tweede Kamer d.d. 17 mei 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32 813 nr. 1231.

EZK (2023c). *Nationaal Plan Energiesysteem.* Bijlage 1120658 bij brief van de minister voor Klimaat en Energie aan de Tweede Kamer d.d. 1 december 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32 813 nr. 1319. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/01/nationaal-plan-energiesysteem

EZK (2023d). *Verduurzaming mkb.* Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer d.d. 6 april 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32 637 nr. 562. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/04/06/verduurzaming-mkb

EZK (2024a). *Voortgang van de verduurzaming van het mkb.* Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer d.d. 14 mei 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32 637 nr. 640. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/05/14/voortgang-van-de-verduurzaming-van-het-mkb

EZK (2024b). *Voortgang nationaal burgerforum klimaat- en energiebeleid.* Brief van de minister voor Klimaat en Energie aan de Tweede Kamer d.d. 1 februari 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32 813 nr. 1350. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/02/01/kamerbrief-voortgang-nationaal-burgerforum-klimaat-en-energiebeleid

EZK/KGG (2025). *Klimaatplan 2025-2035.* Op weg naar een klimaatneutraal Nederland. Den Haag: Ministerie van Klimaat en Groene Groei. Publicatie-nr. 87485692. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025. Bijlage 1187771 bij Kamerstuk 32 813, nr. 1501. Te raadplegen via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1187772

Fisscher, L.A.D. & M.J. Stoeten (2019). *Ervaren regeldruk bij MKB-ondernemers. Een onderzoek naar ervaren knelpunten en mogelijkheden tot vermindering van regeldruk.* In opdracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Dienst Analyse en Onderzoek. Enschede: Hogeschool Saxion/Lectoraat Weerbare Democratie. Te raadplegen via: https://eerstekamer.nl/9370000/1/j4nvjlhjvvt9eu4_j9vvkfvj6b325az/vl3zn2aevdzx

FIXbrigade Nederland (2023). *Impact report 2023.* Utrecht: Stichting FIXbrigade Nederland. Te raadplegen via: https://fixbrigade.nl/

Government of Wales (2015). *Well-being of Future Generations Act (Wales) 2015. T*e raadplegen via: https://futuregenerations.wales/discover/about-future-generations-commissioner/future-generations-act-2015/

Hasekamp, P. (2023). *Van investeren én verdelen komt de winst.* EW-economielezing door CPB-directeur Pieter Hasekamp, gehouden op 26 juni 2023. Z.pl.: Centraal Planbureau. Te raadplegen via: https://www.cpb.nl/van-investeren-en-verdelen-komt-de-winst

I&O Research (2021). *Natuuropvattingen in Nederland.* In opdracht van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Rapportnummer 2021/98. Enschede: I&O Research. Te raadplegen via: https://www.rli.nl/nieuws/2021/onderzoek-hoe-denken-nederlanders-over-natuur

IenW (2021). *Tussentijdse evaluatie SEPP. Subsidieregeling Elektrische Personenauto's Particulieren.* Bijlage 998042 bij brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 17 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 32 813 nr. 843. Te raadplegen via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z16139&did=2021D34764

Investico (2024a). *Bijna 40 duizend nieuwbouwwoningen te dicht bij drukke wegen.* Webbericht d.d. 18 juni 2024. Te raadplegen via: https://www.platform-investico.nl/onderzoeken/bijna-40-duizend-nieuwbouwwoningen-te-dicht-bij-drukke-wegen

Investico (2024b). *2 miljoen ouderen in woning met risico op oververhitting.* Webbericht d.d. 9 juli 2024. Te raadplegen via: https://www.platform-investico.nl/onderzoeken/2-miljoen-ouderen-in-woning-met-risico-op-oververhitting

Investico (2025). ‘Gaten in de rechtsbescherming. Nauwelijks nog sociaal zekerheidsadvocaten in de Achterhoek en Drenthe’. Artikel d.d. 13 maart 2025 in samenwerking met De Groene Amsterdammer. Te raadplegen via: https://www.platform-investico.nl/onderzoeken/gaten-in-de-rechtsbescherming

IPCC (2023). *Climate Change 2023.* Synthesis Report, p. 35-115. Geneva, Switzerland: Intergovernmental Panel on Climate Change. Te raadplegen via: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/

’s Jongers, T. (2024). *Armoede uitgelegd aan mensen met geld.* Amsterdam: De Correspondent B.V. Te raadplegen via: https://kiosk.decorrespondent.nl/products/armoede-uitgelegd-aan-mensen-met-geld-tim-s-jongers

Jungmann, N., E. Uiters & H. De Bruin (2020). *Drempels slechten. Belemmeringen die lager opgeleiden ervaren als zij gebruik maken van publieke dienstverlening.* Utrecht: Hogeschool Utrecht. Te raadplegen via: https://www.instituutgak.nl/onderzoek/kennisbank/drempels-slechten/

Kalavasta (2025). *Herverdeling klimaatopgave huishoudens. Een verkennend onderzoek naar een betaalbare kleinere voetafdruk.* Z.pl.: eigen beheer. Te raadplegen via: https://kalavasta.com/projects/btm_herverdeling_klimaatopgave_huishoudens

Klimaatakkoord (2019). Bijlage bij aanbiedingsbrief d.d. 28 juni 2019 van de voorzitter van het Klimaatberaad aan de Tweede Kamer. Te raadplegen via: https://www.klimaatakkoord.nl/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord

Konijn, S. & N. Koeman (2025). ‘Woningeigenaren verduurzamen vooral vanwege energierekening’. In: ESB 15 april 2025.

Koppenjan, J., J. Popering-Verkerk, J. van der Meer, C. Vroon, W. Spekkink & M. Duijn (2024). *Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid. Ontwikkeling evaluatiekader en eerste evaluatie Beleidskompas. Eindrapportage.* Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Rotterdam: Erasmus Universiteit Vakgroep Bestuurskunde & Sociologie en GovernEUR. Bijlage 1166331 bij brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer d.d. 10 oktober 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 29 362 nr. 367. Te raadplegen via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1166331

KvK (2020). *Levensgebeurtenis ‘duurzaam ondernemen’.* Adviesrapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Z.pl.: Kamer van Koophandel. Te raadplegen via: https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/aanpaklevensgebeurtenissen/gebeurtenissen-ondernemersdomein/levensgebeurtenis-duurzaam-ondernemen/

LNV & BZK (2024). *Handreiking Groen in en om de stad. Systematiek en richtlijnen voor de borging van Groen in en om de stad.* Onderzoek uitgevoerd door Arcadis en &Flux. En Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Bijlage 1151713 bij brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Natuur en Stikstof aan de Tweede Kamer d.d. 31 mei 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32 813 nr. 1396. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/05/31/handreiking-groen-in-en-om-de-stad

LNV (2020). *Hoofdlijnen Programma Natuur.* Bijlage 969372 bij brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer d.d. 10 juli 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 334, nr. 131. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/07/10/hoofdlijnen-programma-natuur

LOK (2025). *Wie bereikt de (Rijks)overheid niet (update)? Literatuurstudie naar inclusieve informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid.* Leiden: Leids OnderzoeksKollektief. Te raadplegen via: https://www.communicatierijk.nl/documenten/publicaties/2022/11/11/update-literatuurstudie-mensen-de-rijksoverheid-niet-bereikt

MKB Nederland & VNO-NCW (2023). *Prinsjesdag Peiling 2023. Rapport.* Amsterdam: Direct Research B.V. Te raadplegen via: https://content.prod.websites.vno-ncw.totalservices.io/app/uploads/sites/9/2024/08/rapportagemkbnl-prinsjesdagpeiling2023-25oktober2023pdf.pdf

Motivaction (2023). *Publieksmonitor Klimaat en Energie 2023. Rapportage meting 2023.* M230895. Amsterdam: Motivaction International bv. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/02/12/publieksmonitor-klimaat-en-energie-2023-motivaction

Mulder, P., Hopman, B., Dalla Longa, F., Rodriguez, M. & E. Wijlhuizen (2025). *Operationalizing Just Transition: A Data-Driven Framework for Assessing Household Vulnerability to Climate Change and the Green Transition.* Te raadplegen via: https://ssrn.com/abstract=5202261

Nationaal Klimaat Platform (2024). *Lokale daadkracht versterkt. Voorstel voor Nationaal Programma Maatschappelijk Initiatief.* Utrecht: eigen beheer. Te raadplegen via: https://www.nationaalklimaatplatform.nl/publicaties+nationaal+klimaat+platform/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=2739665

Nationaal Klimaat Platform (2025). *Bestaanszekerheid in de buurt.* 5e signalenrapport Nationaal Klimaat Platform. Te raadplegen via: https://www.nationaalklimaatplatform.nl/nieuws12/3079359.aspx?t=Signalenrapport-Verduurzaming-kan-leefbaarheid-in-honderden-wijken-verbeteren#:~:text=De%20leefbaarheid%20in%20zo%27n,kansen%20om%20het%20te%20versnellen

Nationale ombudsman (2022). *Ongelijke toegang tot de energietransitie. Laagdrempeliger voorzieningen voor alle huishoudens.* Rapportnummer 2022/201. Te raadplegen via: https://www.nationaleombudsman.nl/publicaties/rapporten/2022201

Niranjan, A. (2023). 'Flying in Europe up to 30 times cheaper than train, says Greenpeace'. In *The Guardian* 20 juli 2023. Te raadplegen via: https://www.theguardian.com/environment/2023/jul/20/flying-in-europe-up-to-30-times-cheaper-than-train-says-greenpeace

Noordzij, K., J. Oude Groeniger, W. de Koster & J. van der Waal (2025). 'For normal people, it just doesn't work: uncovering popular lenses on environmental sustainability in The Netherlands'. In: Sustainability: *Science, Practice and Policy*, 21(1). Te raadplegen via: https://doi.org/10.1080/15487733.2025.2500153

NOS (2018). 'Reductie CO_2-uitstoot? De industrie heeft gewonnen'. Nieuwsbericht d.d. 21 december 2018. Te raadplegen via: https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2264597-reductie-co2-uitstoot-de-industrie-heeft-gewonnen

Ntarladima, A., C. Hochstenbach, M. Giezen & W. van Gent (2025). 'Housing tenure, urban development and environmental inequality'. In *Journal of Environmental Planning and Management.* Te raadplegen via: https://www.researchgate.net/publication/390558704_Housing_tenure_urban_development_and_environmental_inequality

OECD (2021). *The Inequalities-Environment Nexus. Towards a People-centred Green Transition.* OECD Green Growth Papers 2021-01. OECD Publishing, Paris. Te raadplegen via: https://www.oecd.org/en/publications/the-inequalities-environment-nexus_ca9d8479-en.html

Ombudsman Rotterdam Rijnmond (2024). 'Toegang tot het recht staat onder druk – rechtshulp is ongelijk beschikbaar'. OmbudsAlert d.d. 15 november 2024. Te raadplegen via: https://orr.nl/toelichting-ombudsalert-toegang-tot-het-recht-staat-onder-druk-rechtshulp-is-ongelijk-beschikbaar/

ONL (2023). 'Velen verliezen de moed na financiële tegenslagen'. Nieuwsbericht, november 2023. Te raadplegen via: https://www.onl.nl/een-op-de-drie-ondernemers-in-het-kleinbedrijf-overweegt-te-stoppen/

OVV (2023). *Industrie en omwonenden.* Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid. Te raadplegen via: https://onderzoeksraad.nl/onderzoek/industrie-en-omwonenden/

Oxfam & SEI (2020). *The Carbon Inequality Era. An assessment of the global distribution of consumption emissions among individuals from 1990 to 2015 and beyond.* Joint Research Report. Oxford (GB): Oxfam International / Stockholm Environment Institute. Te raadplegen via: https://policy-practice.oxfam.org/resources/the-carbon-inequality-era-an-assessment-of-the-global-distribution-of-consumpti-621049/

PBL (2023a). *Betrokken burgers. Onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving.* Signalenrapport. Te raadplegen via: https://www.pbl.nl/actueel/nieuws/betrokken-burgers-onmisbaar-voor-een-toekomstbestendige-leefomgeving

PBL (2023b). *Balans van de Leefomgeving 2023. Toekomstig kiezen, rechtvaardig verdelen.* PBL-publicatienummer 5008. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Te raadplegen via: https://www.pbl.nl/publicaties/balans-van-de-leefomgeving-2023

PBL (2023c). *Natuur in en om de stad. Van een groene ambitie naar het realiseren van een gezonde, klimaatadaptieve, biodiverse en economisch aantrekkelijke leefomgeving.* PBL-publicatienummer 5023. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving. Te raadplegen via: https://www.pbl.nl/publicaties/van-een-groene-ambitie-naar-hoogwaardige-natuur-in-en-om-de-stad

PBL (2024a). 'Klimaatdoel 2030 raakt uit zicht; extra beleid met snel effect nodig'. Nieuwsbericht van het Planbureau voor de Leefomgeving d.d. 24 oktober 2024. Te raadplegen via: https://www.pbl.nl/actueel/nieuws/klimaatdoel-2030-raakt-uit-zicht-extra-beleid-met-snel-effect-nodig

PBL (2024b). *Klimaatrisico's in Nederland. De huidige stand van zaken.* PBL-publicatienummer 5359. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/05/14/bijlage-2-rapport-pbl-2024-klimaatrisicos-in-nederland

PBL, RIVM, TNO & WUR (2025). *Emissieramingen Luchtverontreinigende stoffen 2025: Rapportage bij de Klimaat- en Energieverkenning 2024.* PBL-publicatienummer 5494. Den Haag Planbureau voor de Leefomgeving. Te raadplegen via: https://www.pbl.nl/publicaties/emissieramingen-luchtverontreinigende-stoffen-2025

Populytics (2023). *Uitkomsten van een inwonersraadpleging over het milieubeleid in Nederland.* Z.pl.: eigen beheer. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/03/26/uitkomsten-van-een-inwonersraadpleging-over-het-milieubeleid-in-nederland

Rabobank, ABN AMRO & ING (2024). *Kosten klimaatbestendige woningmarkt voorlopig beheersbaar, maar tweedeling ligt op de loer.* Amsterdam: Rabobank. Te raadplegen via: https://www.rabobank.nl/kennis/d011413293-kosten-klimaatbestendige-woningmarkt-voorlopig-beheersbaar-maar-tweedeling-ligt-op-de-loer

RaboResearch (2024). *Verduurzaming veel moeilijker voor kleine bedrijven.* Webpublicatie. Te raadplegen via: https://www.rabobank.nl/kennis/d011411922-kleinere-bedrijven-op-grotere-achterstand-in-transitie-naar-nieuwe-economie

Regeerprogramma (2024). *Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet.* Bijlage 1157122 bij brief van de minister-president aan de Tweede Kamer d.d. 13 september 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36471, nr. 96. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/13/regeerprogramma-kabinet-schoof

RIVM (2021a). 'Te veel blootstelling aan PFAS in Nederland'. Nieuwsbericht van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu d.d. 4 juni 2021. Te raadplegen via: https://www.rivm.nl/pfas/te-veel-blootstelling-aan-pfas-in-nederland

RIVM (2021b). *Nieuwe gezondheidskundige richtlijnen voor omgevingsgeluid. Nadere gezondheidskundige analyses.* RIVM-rapport 2020-0148. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

RIVM (2022a). 'Ingrijpende maatregelen nodig om WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit in 2030 te kunnen halen'. Nieuwsbericht van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu d.d. 1 januari 2022. Te raadplegen via: https://www.rivm.nl/nieuws/ingrijpende-maatregelen-nodig-om-who-advieswaarden-voor-luchtkwaliteit-in-2030

RIVM (2022b). *Milieu: achterstand en acceleratie. Inventarisatie en analyse voor het Nationaal Milieu Programma (NMP).* Managementpresentatie. Z.pl: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Te raadplegen via: https://www.rivm.nl/documenten/milieu-achterstand-en-acceleratie

RIVM (2024). *Volksgezondheid toekomst verkenning 2024. Kiezen voor een gezonde toekomst.* RIVM-rapport 2024-0110. Te raadplegen via: Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2024. Kiezen voor een gezonde toekomst | RIVM

RIi (2014). *Doen en laten. Effectiever milieubeleid door mensenkennis.* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Te raadplegen via: https://www.rli.nl/sites/default/files/doen_en_laten_advies_pdf_voor_de_website.pdf

RIi (2019). *Naar een duurzame economie. Overheidssturing op transities.* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Te raadplegen via: https://rli.nl/publicaties/2019/advies/naar-een-duurzame-economie

RIi (2022a). *Natuurinclusief Nederland. Natuur overal en voor iedereen.* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Te raadplegen via: https://www.rli.nl/publicaties/2022/advies/natuurinclusief-nederland

RIi (2022b). *Financiering in transitie. Naar een actieve rol van de financiële sector in een duurzame economie.* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Te raadplegen via: https://rli.nl/publicaties/2022/advies/financiering-in-transitie

RIi (2023a). *Weg van de wegwerpmaatschappij.* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Te raadplegen via: https://www.rli.nl/publicaties/2023/advies/weg-van-de-wegwerpmaatschappij

RIi (2023b). *Goed water goed geregeld.* Briefadvies aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat d.d. 11 mei 2023. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Te raadplegen via: https://www.rli.nl/publicaties/2023/advies/goed-water-goed-geregeld?adview=inleiding

RIi (2023c). *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's.* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Te raadplegen via: https://www.rli.nl/publicaties/2023/advies/elke-regio-telt

RIi (2024a). *Waardevol regeren. Sturen op brede welvaart.* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Te raadplegen via: https://www.rli.nl/publicaties/2024/advies/waardevol-regeren

RIi (2024b). *Met recht balanceren. Juridisering in de leefomgeving.* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Te raadplegen via: https://www.rli.nl/publicaties/2024/advies/met-recht-balanceren

RIi (2024c). *Goed gefundeerd. Advies om te komen tot een nationale aanpak van funderingsproblematiek.* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Te raadplegen via: https://www.rli.nl/publicaties/2024/advies/goed-gefundeerd

RIi (2025). *Falen en opstaan. Naar een doeltreffende aanpak van problemen in de leefomgeving..* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Te raadplegen via: https://www.rli.nl/publicaties/2025/advies/falen-en-opstaan

Rocha, A., S. Vulova, M. Förster, M. et al. (2024). 'Unprivileged groups are less served by green cooling services in major European urban areas'. In: *Nat Cities* 1, p. 424-435. Te raadplegen via: https://www.nature.com/articles/s44284-024-00077-x

RVO (2022). *Met minder complexiteit naar meer impact.* Publicatienummer RVO-179-2022/BR-CORP. Den Haag; Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Bijlage 1056186 bij brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer d.d. 18 oktober 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 29 362 nr. 312. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/10/18/aanbieding-stand-van-rvo

RVO (2023). *Een eerlijk energiesysteem voor iedereen. Eindrapport Inwonerraad Energie.* Publicatienummer RVO-082-2023/BR-DUZA. Den Haag: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/13/eindrapport-inwonerraad-energie

Schenderling, P. (2022). *Er is leven na de groei. Hoe we onze toekomst realistisch veiligstellen.* Leiden: Bot Uitgevers.

SCP & PThU (2024). *Tussen duurzaam denken en duurzaam doen. Houding, gedrag en veranderbereidheid van religieuze en niet-religieuze Nederlanders als het gaat om klimaat.* Den Haag/Utrecht: Sociaal en Cultureel Planbureau, Protestantse Theologische Universiteit. Te raadplegen via: https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2024/04/23/tussen-duurzaam-denken-en-duurzaam-doen

SCP (2021a). *Woningverduurzaming: willen en kunnen betekent nog niet doen. Drijfveren en ervaren barrières bij woningeigenaren.* SCP-publicatie 2021-17. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Te raadplegen via: https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2021/04/29/woningverduurzaming

SCP (2021b). *Klimaataanpak: toekomstbepalende keuzes voor onze samenleving. De energietransitie vanuit burgerperspectief.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Te raadplegen via: https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/06/22/klimaataanpak-toekomstbepalende-keuzes-voor-onze-samenleving

SCP (2022). *Mensbeelden bij beleid. Bewust worden, bespreken en bijstellen.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Te raadplegen via: https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/10/20/mensbeelden-bij-beleid

SCP (2023). *Eigentijdse ongelijkheid: de postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023.* SCP-publicatie 2023-3. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Te raadplegen via: https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/03/07/eigentijdse-ongelijkheid

SCP (2024a). *Koersen op kwaliteit van de samenleving. Sociale en culturele ontwikkelingen 2024.* Herziene versie juli 2024. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Te raadplegen via: https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2024/03/27/sociale-en-culturele-ontwikkelingen-2024

SCP (2024b). *Wensdenken helpt burgers niet. Drie valkuilen voor beleid.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Te raadplegen via: https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2024/08/29/wensdenken-helpt-burgers-niet

SCP (2025a). *Klimaat en Samenleving. Burgerperspectieven.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Te raadplegen via: https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2025/04/17/klimaat-en-samenleving

SCP (2025b). *Burgerperspectieven 2025. Bericht 1.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Te raadplegen via: https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2025/03/04/burgerperspectieven-2025-bericht-1

SER (2022). *Veelbelovend. Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2021.* Verkenning 22-02. Den Haag: Sociaal-Economische Raad. Te raadplegen via: https://www.ser.nl/nl/Publicaties/veelbelovend-kansen-belemmeringen-jongeren

Smit, C., H. Boonman, J. Gerdes & Y. Araghi (2024). *De broeikasgas-voetafdruk per segment in de Nederlandse samenleving.* TNO 2024 R11717. Te raadplegen via: https://publications.tno.nl/publication/34643401/ntgGi5Qx/TNO-2024-R11717.pdf

SRA Consulting (2023). *Generatietoets toegepast bij het Klimaatfonds. Voorstel voor het Nationaal Isolatieprogramma*. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/26/bijlage-2b-generatietoets-nationaal-isolatieprogramma

TNO & CBS (2024). *Energiearmoede in Nederland 2019-2023. Een overzicht van 2019 tot en met 2023 en een verdieping op onderconsumptie*. TNO 2024 R10801. Z.pl.: TNO Publiek. Bijlage 1155272 bij brief van de minister van Klimaat en Groene Groei aan de Tweede Kamer d.d. 25 juli 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 29 023 nr. 518. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/07/25/energiearmoede-in-nederland-2019-2023

TNO (2022). *Burgers over klimaatbeleid: een onderzoek naar zorgen en oplossingen*. TNO 2022 P10568. Amsterdam: TNO. Te raadplegen via: https://www.tno.nl/nl/newsroom/insights/2022/12/burgers-klimaatbeleid-onderzoek/

TNO (2023). *Effecten van fixers/energiecoaches, renovaties en witgoedregelingen. Landelijk Onderzoeksprogramma Energiearmoede*. TNO 2023 P10824. Z.pl.: eigen beheer. Te raadplegen via: https://repository.tno.nl/

TNO (2024a). *Kenmerken van effectieve energiehulp in Nederland*. TNO 2024 R11200. Z.pl.: eigen beheer. Te raadplegen via: https://www.tno.nl/nl/newsroom/2024/06/tno-onderzoek-energiehulpen/
Zie ook: https://www.milieucentraal.nl/persberichten/milieu-centraal-lanceert-energiehulpnetwerk-om-400-000-nederlandse-huishoudens-in-energiearmoede-te-helpen-1/

TNO (2024b). *Monitor ISDE 2023. Individuele woningeigenaren.* In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Z.pl.: eigen beheer. Bijlage 1129051 bij brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer d.d. 26 februari 2024 Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32 847, nr. 1156. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/02/01/monitor-isde

TNO (2024c). *Monitor Nationaal Warmtefonds 2023. Individuele woningeigenaren.* In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bijlage 1174037 bij brief van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer d.d. 5 december 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 32 847 nr. 1233. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/12/05/kamerbrief-over-financiele-mogelijkheden-voor-woningeigenaren-en-vve-s-om-te-verduurzamen

TNO (2024d). *Verslag TNO expertsessie reflectie sociaal economische gevolgen van Klimaatfondsvoorstellen.* Bijlage 1138803 bij brief van de minister voor Klimaat en Energie aan de Tweede Kamer d.d. 15 april 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32 813 nr. 1374. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/04/15/tno-reflectie-sociaaleconomische-gevolgen-klimaatfonds-mjp-2025

TNO (2024e). *Draagvlak voor klimaatbeleid. Toetsing van acceptatieprincipes in online keuze-experimenten*. TNO 2024 R10914. Z.pl.: TNO Publiek. Bijlage 1147325 bij brief van de minister voor Klimaat en Energie d.d. 10 juni 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32 813 nr. 1399. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/06/10/bijlage-tno-draagvlak-voor-klimaatbeleid-toetsing-van-acceptatieprincipes

TNO (2025a). *Kwalitatieve Monitor 2025*. TNO 2025 R11281. Amsterdam: TNO. Te raadplegen via: https://www.tno.nl/nl/newsroom/insights/2025/07/kwalitatieve-monitor-energiearmoede/

TNO (2025b). *Bijdragen van beroepsmatige blootstellingen aan kanker in Nederland*. TNO2025 R10144. Amsterdam: TNO. Te raadplegen via: https://publications.tno.nl/publication/34643951/s7tO3zuK/TNO-2025-R10144.pdf

TU Delft (2021). *Brede steun voor ambitieus klimaatbeleid als aan vier voorwaarden is voldaan. Resultaten van een raadpleging onder meer dan 10.000 Nederlanders over het Nederlandse klimaatbeleid.* Z.pl: eigen beheer. Te raadplegen via: https://www.tudelft.nl/tbm/pwe/case-studies/klimaatraadpleging

Tweede Kamer (2023). *Waterbeleid. Motie van de leden De Hoop en Bromet over voorkomen dat de lage- en middeninkomens achterblijven in de minst toekomstbestendige woningen*. Tweede Kamer, 27 625, nr. 602. Te raadplegen via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27625-602.html

Tweede Kamer (2024). *Waterbeleid*. Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 12 november 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 27 625, nr. 693. Te raadplegen via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27625-693.html

Tweede Kamer (2025). *Vragen van het lid Koekkoek (Volt) aan de minister van Klimaat en Groene Groei over de herkomst van budgetten voor maatwerkafspraken (ingezonden12 december 2024); Antwoord van minister Hermans (Klimaat en Groene Groei) (ontvangen14 januari 2025)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, Aanhangsel 1034. Te raadplegen via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20242025-1034.html

Verloove, S. (2023). 'Hoe bedrijven fiscaal voordeel kunnen halen uit verduurzaming'. In: *EY*, 3 februari 2023. Te raadplegen via: https://www.ey.com/nl_nl/insights/sustainability/hoe-bedrijven-fiscaal-voordeel-kunnen-halen-uit-verduurzaming

Verwey-Jonker (2020). *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk. Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. Te raadplegen via: https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/van-persoonlijke-krenking-tot-vertrouwensbreuk/

Vos, S. (2025). ‘Sterke relatie gebiedsontwikkeling en sociaaleconomische status. Investeren in woningbouw en de publieke ruimte zorgt voor welvarendere inwoners’. In: *Binnenlands Bestuur* d.d. 28 maar 2025. Te raadplegen via: https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/bouwen-en-wonen/sterke-relatie-gebiedsontwikkeling-en-sociaaleconomische

Vries de, S., A.E. Buijs, & R.P.H. Snep (2020). *Environmental Justice in The Netherlands: Presence and Quality of Greenspace Differ by Socioeconomic Status of Neighbourhoods.* In *Sustainability* 2020, 12(15), 5889. Te raadplegen via: https://doi.org/10.3390/su12155889

VRO (2024a). ‘45 miljoen beschikbaar voor verduurzaming mkb en bedrijventerreinen’. Nieuwsbericht d.d. 26 januari 2024, geraadpleegd op 1 mei 2025 via: https://www.volkshuisvestingnederland.nl/actueel/nieuws/2024/01/26/45-miljoen-beschikbaar-voor-verduurzaming-mkb-en-bedrijventerreinen

WODC (2023). *Drempels in de toegang tot het recht.* Cahier 2023-6. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/27/tk-bijlage-4-onderzoeksrapport-wodc-drempels-in-de-toegang-tot-het-recht

WODC (2024). *Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid. Ontwikkeling evaluatiekader en eerste evaluatie Beleidskompas. Eindrapportage.* WODC-rapport 3465. Rotterdam: Erasmus Universiteit. Te raadplegen via: https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3394

Woonbond (2024). *Meldpunt Energiealarm. Rapport stookseizoen 2023-2024.* Z.pl.: eigen beheer. Te raadplegen via: https://www.woonbond.nl/nieuws/verduurzaming-gaat-te-langzaam/

WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch beeld op redzaamheid.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Te raadplegen via: https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen

WRR (2023). *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten.* WRR-rapport 106. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Te raadplegen via: https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2023/02/16/rechtvaardigheid-in-klimaatbeleid

Ziegler, F. & T. Gautier (2023). *Een wereld van gemeenschappen.* Rotterdam: Lemniscaat.

BIJLAGEN

TOTSTANDKOMING

Samenstelling raadscommissie

André van der Zande, raadslid Rli en commissievoorzitter

Margreet van Gastel, extern commissielid (voormalig wethouder, zelfstandig adviseur duurzaamheid en energietransitie, vice-voorzitter van Liberaal Groen)

Reint Jan Renes, extern commissielid (Lector Psychologie voor een Duurzame Stad aan de Hogeschool van Amsterdam)

Katrien Termeer, extern commissielid (Hoogleraar bestuurskunde aan de Wageningen Universiteit)

Erik Verhoef, raadslid Rli

Samenstelling projectteam

Evert Nieuwenhuis, projectleider

Linda van Asselt, projectondersteuner

Hanneke de Bruin, projectmedewerker (inhuur augustus 2024 tot mei 2025)

Anita Bruines, projectmedewerker (tot mei 2025)

Robert Ewing, projectmedewerker (mei 2025 tot oktober 2025)

Wim Heiko Houtsma, projectmedewerker (januari 2024 tot mei 2024)

Nicole Kuijf, projectmedewerker (mei 2024 tot juli 2024)

Geraadpleegde personen en instanties

Sanne Akerboom, Universiteit van Utrecht
Lydia Baan-Hofman, Wetenschappelijke Klimaatraad
Jord van Beek, Ipsos I&O
Tim Bleeker, Vrije Universiteit
Kristina Bogner, Universiteit van Utrecht
Jan Willem Bolderdijk, Universiteit van Amsterdam
Jetske Bouwma, Planbureau voor de leefomgeving
Lea den Broeder, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
Ewoud Butter, Samenwerkingsverband Marokkaanse Nederlanders
Eefje Cuppen, Rathenau Instituut
Ramy El-Dardiry, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Pien Elferink, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Koen Elzerman, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Jasper Eshuis, Erasmus University Rotterdam
Albert Faber, Wetenschappelijke Klimaatraad
Judith van de Geer, Nationaal Klimaat Platform
Michel Heijdra, Ministerie van Economische Zaken
Berend Hopman, TNO
Habib El Kaddouri, Samenwerkingsverband Marokkaanse Nederlanders
Peter Kanne, Ipsos I&O
Yvonne de Kluizenaar, Sociaal en Cultureel Planbureau
Anna Kogut, Nationaal Klimaat Platform
Nathalie de Koning, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Petra van der Kooij, Planbureau voor de Leefomgeving
Charlotte Koot, Ministerie van Economische Zaken
Maartje van de Koppel, Ipsos I&O
Chris Kuijpers, Ministerie van Economische Zaken
Jasper Lok, Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
Helena Meijer, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Tamar Metze, Technische Universiteit Delft
Kim Moolenaar, Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
Tine de Moor, Rotterdam School of Management, Erasmus University
Niek Mouter, Populytics
Peter Mulder, TNO
Erwin Mulders, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Roel Niessen, Ministerie van Economische Zaken
Saskia van Otterloo, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Geerte Paradies, TNO
Goda Perlaviciute, Rijksuniversiteit Groningen
Dajana Perkić, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving
Suzanne Plugge, Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
Reint Jan Renes, Hogeschool van Amsterdam
Ellen Schep, CE Delft
Erik Schmieman, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Socrates Schouten, Wageningen Universiteit
Lisette Sinkeler, Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving
Veerle Smit, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Jodine Smits, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving

Anja Steenbekkers, Sociaal en Cultureel Planbureau
Koen Straver, TNO
Araya Sumter, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Rob Terwel, Kalavasta
Rens van Tilburg, Universiteit van Utrecht
Victor Toom, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Nina Tom, Platform31
Annelies van Velden, Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving
Annick de Vries, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Arianne van der Wal, TNO
Felix Wolf, Nationaal Klimaat Platform
Valentijn Wösten, Wösten Juridisch Advies

Expertmeeting 19 juni 2024
Mirjam Andries, Movisie
Eveline Botter, gemeente Leiden
Christine Bleijenberg, Haagse Hogeschool
Marianne Breedijk, LEADER Zuidwest Twente
Anna Custers, Hogeschool van Amsterdam
Dick Ettema, Universiteit van Utrecht
Jamal el Ghannouti, NOC NSF
Anna Hiemstra, Pharos
Nina Huygen, Ministerie van Justitie en Veiligheid
Eric Jellema, gemeente Leiden

Expertmeeting 31 januari 2025
Lea den Broeder, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
Anna Custers, Hogeschool van Amsterdam
Habib el Kaddouri, Samenwerkingsverband Marokkaanse Nederlanders
Ika van der Pas, Milieu Centraal
Kees Vendrik, Nationaal Klimaatplatform

Ambtelijke contactgroep
Lot Elshuis, Ministerie van Klimaat en Groene Groei
Chaima Faiq, Ministerie van Klimaat en Groene Groei
Emma Hartholt, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Robert Parkins, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Robert Witschge, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Externe referenten
Marianne van den Anker (mede namens andere lokale ombudsmannen),
Ombudsman Rotterdam-Rijnmond
Erik Jansen, HAN University of Applied Sciences
Willem de Koster, Erasmus University Rotterdam

OVERZICHT PUBLICATIES

2025

Deelnemen zonder dogma's: werken aan leefomgevingsvraagstukken met overheidsdeelnemingen. Oktober 2025 (2024/04)

Bouwen met toekomst: werken aan woningen van duurzame materialen. Juni 2025 (Rli 2025/03)

Samen naar beter: aanbevelingen voor het rijksbeleid voor het fysieke domein in Caribisch Nederland. Juni 2025 (2025/02)

Falen en opstaan: naar een doeltreffende aanpak van problemen in de leefomgeving. Mei 2025 (Rli 2025/01)

2024

Waardevol regeren: sturen op brede welvaart. Juli 2024 (Rli 2024/04)

Met recht balanceren: juridisering in de leefomgeving. Juni 2024 (Rli 2024/03)

Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat. Juni 2024 (Rli 2024/02)

Goed gefundeerd: advies om te komen tot een nationale aanpak van funderingsproblematiek. Februari 2024 (Rli 2024/01)

2023

Systeemfalen in het leefomgevingsbeleid: een probleemverkenning. December 2023 (Rli 2023/08)

De uitvoering aan zet: omgaan met belemmeringen bij de uitvoering van beleid voor de fysieke leefomgeving. December 2023 (Rli 2023/07)

Weg van de wegwerpmaatschappij. November 2023 (Rli 2023/05)

Samen werken: kiezen voor toekomstbestendige bedrijventerreinen. Oktober 2023 (Rli 2023/04)

Goed water goed geregeld. Mei 2023 (Rli 2023/02)

Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's. Maart 2023 (Rli 2023/01)

2022

Financiering in transitie: naar een actieve rol van de financiële sector in een duurzame economie. December 2022 (Rli 2022/05)

Towards a sustainable food system: a position paper on the framework law. December 2022 (Rli/EEAC)

Splijtstof?: Besluiten over kernenergie vanuit waarden. September 2022 (RIi 2022/04)

Onderdak bieden: sturen op prestaties van woningcorporaties. Mei 2022 (RIi 2022/03)

Natuurinclusief Nederland: natuur overal en voor iedereen. Maart 2022 (RIi 2022/01)

2021

Boeren met toekomst. December 2021 (RIi 2021/06)

Geef richting, maak ruimte! November 2021 (RIi 2021/05)

Investeren in duurzame groei. Oktober 2021 (RIi 2021/04)

Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid. Februari 2021 (RIi 2021/03)

Digitaal duurzaam. Februari 2021 (RIi 2021/02)

Waterstof: de ontbrekende schakel. Januari 2021 (RIi 2021/01)

2020

Toegang tot de Stad: hoe publieke voorzieningen, wonen en vervoer de sleutel voor burgers vormen. September 2020 (RIi 2020/06)

Stop bodemdaling in veenweidegebieden: het Groene Hart als voorbeeld. September 2020 (RIi 2020/05)

Groen uit de crisis. Juli 2020 (RIi 2020/04)

Verzet de wissel: naar beter internationaal reizigersvervoer per trein. Juli 2020 (RIi 2020/03)

De bodem bereikt?! Juni 2020 (RIi 2020/02)

Greep op gevaarlijke stoffen. Februari 2020 (RIi 2020/01)

Colofon

Tekstredactie
Saskia van As, Tekstkantoor Van As, Amsterdam

Infographics
Frédérik Ruys, Vizualism, Utrecht (pagina 15, 16, 17, 25, 33, 35, 51)

Fotoverantwoording
Cover: Alex Schröder
Pagina 6: Robin Utrecht / ANP / Hollandse Hoogte
Pagina 18: David Rozing / Editorial
Pagina 27: Jean-Pierre Jans / ANP / Hollandse Hoogte
Pagina 40: Berlinda van Dam / ANP / Hollandse Hoogte
Pagina 45: Ramon van Flymen / ANP
Pagina 50: Hans van Rhoon / ANP / Hollandse Hoogte

Grafisch ontwerp
Jenneke Drupsteen Grafische vormgeving, Den Haag

Publicatie Rli 2025/05
November 2025

Vertaling
Deel 1 van dit advies is vertaald in het Engels en te downloaden via http://en.rli.nl

Bronvermelding
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2025). Eerlijk verduurzamen: randvoorwaarden voor rechtvaardig beleid. Den Haag.

ISBN 9789083469799
NUR740