

Rechtvaardigheid in klimaatbeleid

Over de verdeling van klimaatkosten

WRR



Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten is een advies aan de regering uit naam van de voltallige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. WRR-Rapport 106 is voorbereid en geschreven door:

prof. dr. S.J.M.H (Suzanne) Hulscher (raadslid),
prof. dr. mr. M.A.P. (Mark) Bovens (raadslid),
dr. A. (Annick) de Vries (projectcoördinator),
dr. G.D.A. (Gijsbert) Werner (projectcoördinator),
dr. V. (Victor) Toom (projectmedewerker),
E. (Elsenoer) Wijlhuizen MSc (projectmedewerker).

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Zijn positie is definitief vastgelegd bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is een onafhankelijk adviesorgaan. De WRR informeert en adviseert de regering en het parlement over sectoroverstijgende vraagstukken die grote impact hebben op de samenleving. De adviezen zijn gebaseerd op wetenschappelijke onderzoek en gericht op een langetermijnperspectief.

De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2027.
De samenstelling van de raad is:

Prof. dr. mr. C.C.J.H. (Catrien) Bijleveld,
Prof. dr. mr. M.A.P. (Mark) Bovens (adviserend lid),
Prof. dr. G.B.M. (Godfried) Engbersen (adviserend lid),
Prof. dr. P. (Paul) 't Hart,
Prof. dr. E.M.H. (Ernst) Hirsch Ballin (adviserend lid),
Prof. dr. S.J.M.H. (Suzanne) Hulscher,
Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins (voorzitter),
Prof. dr. M.L.L. (Mathieu) Segers,
Prof. dr. C.G. (Casper) de Vries,
Secretaris: Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom.

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid,
Den Haag 2023

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn, bij voorkeur als: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2023) *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten*, WRR-Rapport 106, Den Haag: WRR

Rechtvaardigheid in klimaatbeleid

Over de verdeling van klimaatkosten

WRR

Redactie: Antje Visser, Haarlem
Uitgever: WRR

Vormgeving binnenwerk: Ontwerpwerk, Den Haag
Omslagafbeelding: Steffie Padmos, Amsterdam
Figuren en tabellen: Ontwerpwerk, Den Haag

ISBN 978-90-832012-7-6
e-ISBN 978-90-832012-8-3

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
070-356 46 00
info@wrr.nl
wrr.nl

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Aan de Minister-President
Voorzitter van de Ministerraad
De heer drs. M. Rutte
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

ons kenmerk
2023/CP/FB

telefoonnummer
070 356 4694

onderwerp
WRR-rapport nr. 106
Rechtvaardigheid in klimaatbeleid

e-mail
secretariaat@wrr.nl

datum
10 februari 2023

Het doet ons genoegen u hierbij het rapport *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten* aan te bieden. In dit rapport bepleit de WRR dat verdelende rechtvaardigheid stelselmatige aandacht moet krijgen in het klimaatbeleid. Een van de aanleidingen voor dit rapport was de initiatiefnota 'Van oliedom naar gezond verstand: verduurzaming van de financiële sector' en de daaropvolgende kabinetsreactie (d.d. 3 juli 2020). Deze nota vormde een startpunt voor de raad om na te denken over rechtvaardige verdelingen van klimaatkosten.

Het klimaat en het klimaatbeleid zullen de komende decennia veranderen. Niet alleen moet de CO₂-uitstoot in 2050 teruggebracht zijn tot netto nul, ook zal Nederland in toenemende mate te maken krijgen met een stijgende zeespiegel, extremere rivierwaterafvoeren en een toename van weersextremen. Mitigatie, maar ook adaptatie en de omgang met klimaatschade zijn daarom onlosmakelijk onderdeel van goed klimaatbeleid.

Deze drie opgaven – mitigatie, adaptatie, schade – gaan gepaard met hoge kosten. Dit noemen we klimaatkosten. De verwachting is dat deze kosten zullen toenemen. Als de verdeling van deze klimaatkosten niet als rechtvaardig wordt ervaren, zal dit gevolgen hebben voor het draagvlak voor klimaatbeleid. Rechtvaardigheid moet daarom, net als doelmatigheid en rechtmatigheid, een belangrijke pijler zijn van het Nederlandse klimaatbeleid.

Om dit te borgen doet de WRR drie aanbevelingen. Ten eerste moeten de drie opgaven binnen het klimaatbeleid inhoudelijk verbreed worden en als een vraagstuk van verdelende rechtvaardigheid worden behandeld. Het rapport biedt daarvoor tien verdelingsbeginselen als concrete handvatten. Ten tweede raadt de WRR aan verdelende rechtvaardigheid procedureel te verankeren door rechtvaardigheids-overwegingen stelselmatig en vroegtijdig expliciet te maken. Onderbouw beleidskeuzes aan de hand van verdelingsbeginselen en maak duidelijk waarom voor een gegeven verdeling gekozen wordt. Ten derde dient verdelende rechtvaardigheid ook institutioneel geborgd te worden in het beleidsproces. Dat kan bijvoorbeeld door de Afdeling advisering van de Raad van State de taak te geven hierover te adviseren.

Overeenkomstig de Instellingswet ziet de raad graag de bevindingen van de ministerraad tegemoet.

De voorzitter,

Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins

De secretaris,

Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting | 8 |
| Ten geleide | 17 |
| 1. Klimaatkosten rechtvaardig verdelen | 19 |
| 1.1 Klimaatbeleid als kwestie van rechtvaardigheid | 19 |
| 1.2 Klimaatbeleid en rechtvaardige verdelingen | 20 |
| 1.3 Waarom is aandacht voor rechtvaardige verdelingen belangrijk? | 25 |
| 1.4 Afbakening rapport | 26 |
| 1.5 Tot slot: de opzet van dit rapport | 28 |
| 2. Verdellende rechtvaardigheid | 31 |
| 2.1 Beginselen van verdellende rechtvaardigheid | 31 |
| 2.2 Vier categorieën verdelingsbeginselen | 33 |
| 2.3 Grootste nut als basis voor verdeling | 34 |
| 2.4 Rekening houden met individuele rechten en vrijheden | 35 |
| 2.5 Rekening houden met draagkracht en solidariteit | 38 |
| 2.6 Rekening houden met bijdrage en profijt | 41 |
| 2.7 Tot slot: er valt wat te kiezen in het klimaatbeleid | 46 |
| 3. De verdeling van de Nederlandse reductieopgave | 47 |
| 3.1 Het koolstofbudget: een fundamenteel verdelingsvraagstuk | 47 |
| 3.2 Context: koolstofbudgetten en reductieopgaven | 49 |
| 3.3 Verdeling reductieopgaven: 'grootste nut'-beginsel | 54 |
| 3.4 Effecten verdeling: grootste opgave bij het grootste reductiepotentieel | 56 |
| 3.5 Wetenschappelijke en maatschappelijke discussie: rechtvaardigheidsoverwegingen beter in beeld | 58 |
| 3.6 Tot slot: rechtvaardigheidsperspectief leidt tot een bredere kijk | 59 |
| 4. Subsidies voor de energietransitie | 63 |
| 4.1 De grootste verbouwing van Nederland | 63 |
| 4.2 Context: subsidies ter bevordering van de energietransitie | 66 |
| 4.3 Verdeling van subsidies | 72 |
| 4.4 Effecten: hogere lasten voor achterblijvers | 73 |
| 4.5 Wetenschappelijke en maatschappelijke discussie: druk op huishoudens | 75 |
| 4.6 Tot slot: twijfels achteraf over houdbaarheid verdelingen | 76 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 5. | Waterveiligheidsbeleid | 79 |
| 5.1 | Waterveiligheid: speerpunt van adaptatiebeleid | 79 |
| 5.2 | Context: waterveiligheid in Nederland | 80 |
| 5.3 | Beginselen in waterveiligheid: betalen voor profijt – maar wel locatieafhankelijk | 86 |
| 5.4 | Effecten: verschil in lasten en waterveiligheid | 90 |
| 5.5 | Wetenschappelijke en maatschappelijk discussie: droge voeten, maar niet tegen elke prijs | 92 |
| 5.6 | Tot slot: tijdig herkennen van knelpunten | 93 |
| 6. | Schade na extreme regenval | 95 |
| 6.1 | Extreme regenval en rechtvaardigheid | 95 |
| 6.2 | Context: wateroverlast en overstromingsschade | 97 |
| 6.3 | Verdelingen: eigen verantwoordelijkheid en bestaande rechten | 100 |
| 6.4 | Effecten: beperkte prikkels, bestaande rechten en onvoorspelbare compensatie | 104 |
| 6.5 | Wetenschappelijke en maatschappelijke discussie: overstromingsschade als terugkerend punt van aandacht | 105 |
| 6.6 | Tot slot: toenemende klimaatschade vraagt om nieuwe weging van verdelingseffecten | 107 |
| 7. | Rechtvaardige procedures bij verdelingsvraagstukken | 111 |
| 7.1 | Van de gele hesjes naar een breed maatschappelijk beraad | 111 |
| 7.2 | Wat zijn rechtvaardige procedures en waarom zijn ze belangrijk? | 112 |
| 7.3 | Burgerbetrokkenheid bij verdelingsvraagstukken | 115 |
| 7.4 | Tot slot: rechtvaardige procedures doen ertoe | 123 |
| 8. | Burgerperspectieven op verdelingsvraagstukken | 125 |
| 8.1 | Wat vinden burgers rechtvaardig? | 125 |
| 8.2 | Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: bestaande studies | 126 |
| 8.3 | Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: het WRR-onderzoek | 128 |
| 8.4 | Tot slot: Verdelende rechtvaardigheid is belangrijk voor burgers | 137 |
| 9. | Rechtvaardigheid in klimaatbeleid | 139 |
| 9.1 | Rechtvaardige verdelingen: onderbelicht in klimaatbeleid | 139 |
| 9.2 | Bevindingen: te weinig en te laat aandacht voor rechtvaardigheid | 140 |
| 9.3 | Aanbevelingen: stelselmatig aandacht voor verdelende rechtvaardigheid | 148 |
| | Bijlagen | 155 |
| | Afkortingen | 163 |
| | Literatuur | 165 |
| | Rapporten Aan De Regering | 187 |

Samenvatting

We zijn op een nieuw punt aanbeland in het debat over klimaatbeleid. Ooit ging het over de vraag of de aarde daadwerkelijk opwarmt door menselijk toedoen. Vervolgens ging het over de vraag wat daaraan te doen valt. Nu gaat het steeds vaker over de vraag wie de kosten van klimaatmaatregelen en van klimaatschade moet betalen. De protesten van de ‘gele hesjes’ in Frankrijk hebben laten zien hoe belangrijk het is dat de verdeling van zulke klimaatkosten als rechtvaardig gezien wordt. Als dat niet het geval is, dan kan het draagvlak voor klimaatbeleid afkalven. Hoe kunnen rechtvaardige verdelingen eruit zien? Dat analyseert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in dit rapport.

De hoofdboodschap van dit rapport is dat er in klimaatbeleid stelselmatige aandacht moet zijn voor de rechtvaardigheid van verdelingen. Maatregelen dienen niet alleen beoordeeld te worden vanuit het perspectief van doelmatigheid en rechtmatigheid, maar ook vanuit het perspectief van rechtvaardigheid. Onze belangrijkste boodschap is daarom dat de mogelijke verdelingen van klimaatkosten al vooraf expliciet op tafel komen en worden doordacht. Dat helpt beleidsmakers om meer oog te krijgen voor mogelijke onbedoelde en ongewenste neveneffecten. Het leidt ook tot een meer afgewogen en transparanter politiek debat. En het zorgt ervoor dat het draagvlak voor klimaatbeleid op peil blijft. De WRR doet drie aanbevelingen hoe de overheid rechtvaardige verdelingen in het klimaatbeleid tot stand kan brengen: zorg voor (1) inhoudelijke verbreding, (2) procedurele verankering en (3) institutionele borging.

Klimaatbeleid, klimaatkosten en rechtvaardige verdelingen

Klimaatbeleid omvat in dit rapport zowel wat in de beleidswereld mitigatie en adaptatie genoemd wordt, als het herstel van klimaatschade (figuur 1).

Mitigatiebeleid is beleid dat erop gericht is om de uitstoot van CO₂ of andere broeikasgassen te verminderen om de mate van klimaatverandering te beperken. Denk bijvoorbeeld aan de transitie naar duurzame energiebronnen, of aan de isolatie van huizen.

Beleid dat ons helpt aan te passen aan de negatieve gevolgen van klimaatverandering wordt ook wel *adaptatiebeleid* genoemd. Denk bijvoorbeeld aan het verhogen van de dijken, of het hittebestendig maken van steden.

Ten derde gaat het om het repareren en compenseren van *klimaatschade*. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het herstellen van door overstromingen verwoeste infrastructuur, of aan het compenseren van oogsten die door extreme droogte zijn mislukt.

Figuur 1 Klimaatbeleid en klimaatkosten



Elk van die drie vormen van klimaatbeleid gaat gepaard met kosten – gezamenlijk noemen we die *klimaatkosten*. Die kosten moeten verdeeld worden. Maar er zijn ook andere verdelingsvraagstukken aan te wijzen in het klimaatbeleid. Hoe moeten we bijvoorbeeld de reductieopgave voor broeikasgassen verdelen over sectoren van onze economie: wie moet hoeveel minder uitstoten? Of hoe verdelen we het ruimtebeslag van duurzame energiebronnen als windmolens over ons land? In dit rapport kijkt de WRR welke rechtvaardigheidsoverwegingen de basis kunnen vormen voor verdelingen in het klimaatbeleid.

Rechtvaardigheid en verdelingsbeginselen

De WRR onderscheidt verschillende beginselen om tot rechtvaardige verdelingen te komen. De herkomst van deze verdelingsbeginselen ligt in de politieke filosofie en ethiek. We identificeren vier categorieën: ‘grootste nut’, ‘individuele rechten en vrijheden’, ‘draagkracht en solidariteit’ en ‘bijdrage en profijt’. Hierbinnen vallen tien concrete verdelingsbeginselen, zoals ‘de vervuiler betaalt’ of ‘op basis van bestaande rechten’ (figuur 2).

Figuur 2 Vier categorieën en tien verdelingsbeginselen



Draagkracht en solidariteit

Verdeling op basis van draagkracht

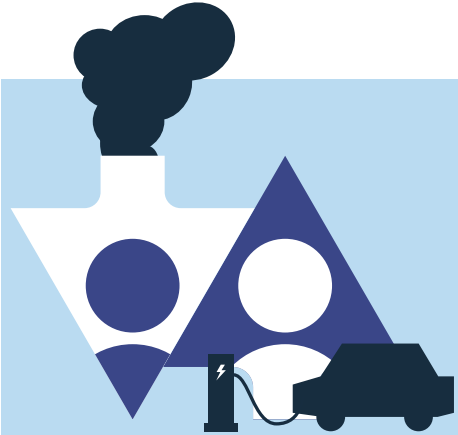
Verdeling dient rekening te houden met het economisch kapitaal van burgers of bedrijven. Degenen met meer inkomen of vermogen dragen een groter deel van de kosten.

Verdeling ten gunste van de minstbedeelden

Verdeling dient zodanig te zijn dat de minstbedeelden er in ieder geval niet op achteruit gaan.

Verdeling met behoud van minimale ondergrens

Verdeling dient zodanig te zijn dat voor iedere burger een menswaardig bestaan mogelijk blijft.



Bijdrage en profijt

Verdeling op basis van de vervuiler betaalt

Verdeling dient rekening te houden met de mate waarin burgers en bedrijven bijdragen aan klimaatverandering.

Verdeling op basis van profijt

Verdeling dient rekening te houden met het profijt dat burgers en bedrijven hebben van de voorzieningen die worden getroffen.

Verdeling op basis van de verduurzamer verdient

Verdeling dient rekening te houden met de mate waarin burgers en bedrijven zich inspannen om klimaatschade en klimaatverandering tegen te gaan.

Verdelingsbeginselen in Nederlands klimaatbeleid

Aan de hand van deze indeling analyseren we als illustratie vier beleidsdossiers: de sectorale reductieopgaven voor uitstoot van broeikasgassen en subsidies voor de energietransitie (beide mitigatiebeleid), waterveiligheidsbeleid (adaptatie) en schade na extreme regenval (klimaatschade). In ieder beleidsdossier worden verdelingen gemaakt, veelal impliciet. Bijvoorbeeld de verdeling van subsidies maar ook van de reductieopgaven – wie moet hoeveel reduceren? Of van waterveiligheidsopgaven – op welk gebied passen we welke veiligheidsnorm toe? Steeds zijn een of meer verdelingsbeginselen te herkennen.

De overkoepelende conclusie luidt dat voorafgaand aan het maken van klimaatbeleid vaak maar beperkt discussie is over de rechtvaardigheid van verdelingen. Rechtvaardigheid van verdelingen komt zodoende niet voldoende aan bod in de beleidsvorming. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat in de gangbare modelberekeningen al impliciet een keuze besloten ligt over rechtvaardigheid, of doordat de verdelende effecten van een financieringsstructuur na verloop van tijd veranderen.

Daarnaast hangt de toepasbaarheid van verdelingsbeginselen af van wat verdeeld wordt en van de context. Is er bijvoorbeeld een vervuiler aan te wijzen of niet? Of is er een duidelijke ‘begunstigde’ van een maatregel? Ter illustratie: het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ betekent dat je verantwoordelijk bent voor je eigen afval. Je ruimt het zelf op, of je betaalt daarvoor. Een voorbeeld is dat sommige bedrijven betalen voor iedere ton CO₂ die zij uitstoten. Maar ‘de vervuiler betaalt’ is niet toepasbaar in ieder verdelingsvraagstuk binnen het klimaatbeleid. Neem het stijgen van de zeespiegel en de noodzaak tot het verhogen van de dijken. Er is geen concreet aanwijsbare vervuiler die de zeespiegelstijging veroorzaakt. De kosten van dijkverhoging kunnen dus moeilijk neergelegd worden bij specifieke actoren. Hetzelfde geldt voor klimaatschade.

Rechtvaardige procedures in het klimaatbeleid

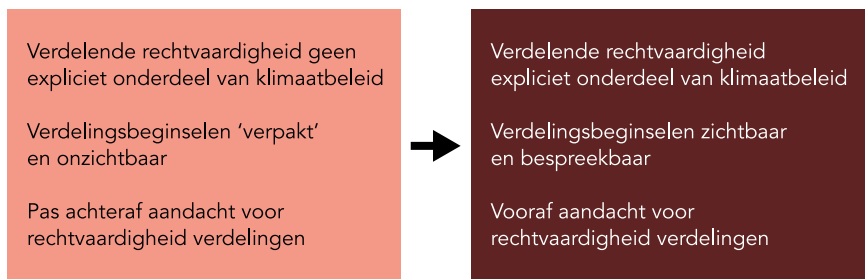
De beleidsdiscussies laten zien dat er geen ‘gouden standaard’ is voor rechtvaardige verdelingen. We kunnen geen universeel geldig meest rechtvaardig verdelingsbeginsel aanwijzen. Dat is een van de redenen waarom ook eerlijke procedures van belang zijn om vast te stellen welke verdelingen de samenleving als rechtvaardig ziet. Dat betekent bijvoorbeeld dat alle betrokkenen hun perspectief moeten kunnen inbrengen, dat alle relevante informatie meegenomen moet zijn, en dat het proces zorgvuldig en transparant moet zijn. Als een rechtvaardige procedure gevolgd is, dan worden de verdelingen die daaruit voortvloeien eerder als rechtvaardig geaccepteerd, zelfs door mensen die daar nadeel van ondervinden. Het is daarnaast belangrijk om in de beleidsvoorbereiding meer aandacht te besteden aan burgerperspectieven op de rechtvaardigheid van verdelingen. Dat kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld via raadplegingen, deliberaties en burgerberaden.

We hebben ook de voorkeuren van burgers voor verdelingsbeginselen in het Nederlandse klimaatbeleid onderzocht. Via een representatieve enquête legden we burgers de vier beleidscasussen uit onze eerdere analyse voor en vroegen hen naar hun voorkeuren voor de tien verdelingsbeginselen (zie figuur 2). Dit onderzoek laat zien dat wat burgers rechtvaardig vinden, soms verschilt met hoe verdelingen er in de praktijk uit zien. Een andere conclusie is dat wat burgers rechtvaardig vinden sterk afhangt van het soort vraagstuk en het soort maatregel. Tot slot blijkt dat burgers een rechtvaardige verdeling van klimaatbeleid vaak belangrijker vinden dan zo min mogelijk CO₂-uitstoot. Rechtvaardigheid doet er dus toe voor het draagvlak.

Hoofdboodschap: naar een rechtvaardigheidsperspectief voor klimaatbeleid

De kernboodschap die we willen meegeven is dat bij het maken van klimaatbeleid rechtvaardigheid een zelfstandig perspectief moet zijn, naast de perspectieven doelmatigheid en rechtmatigheid. Dit draagt bij aan versterking van het draagvlak van klimaatbeleid. Dit geldt voor alle drie de vormen van klimaatbeleid: adaptatiebeleid, mitigatiebeleid en de omgang met klimaatschade. Er is dus een verandering nodig, waarmee het denken over verdelende rechtvaardigheid explicieter, structureler en zichtbaarder wordt (figuur 3).

Figuur 3 Naar een rechtvaardigheidsperspectief voor klimaatbeleid



Om deze verandering te kunnen maken formuleert de WRR drie concrete aanbevelingen:

Aanbeveling 1. Inhoudelijke verbreding: behandel klimaatbeleid als een vraagstuk van verdelende rechtvaardigheid.

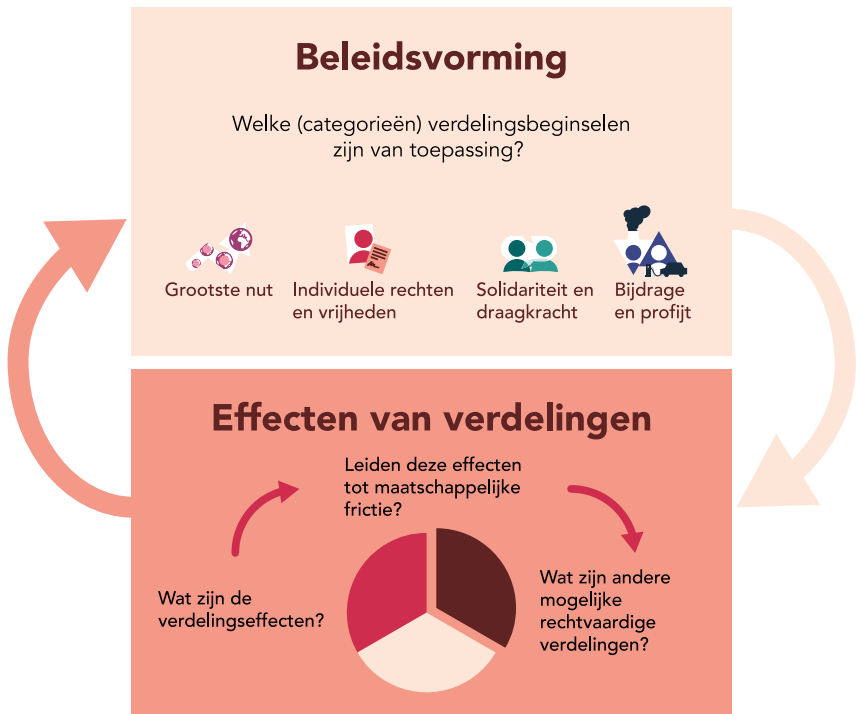
De WRR komt tot de conclusie dat de drie opgaven binnen het klimaatbeleid als een vraagstuk van verdelende rechtvaardigheid behandeld moeten worden. Er worden immers klimaatkosten verdeeld als gevolg van beleid voor mitigatie, adaptie en klimaatschade. En soms worden andere zaken verdeeld, zoals reductie-opgaven. De WRR beveelt aan om met behulp van de tien verdelingsbeginselen uit dit rapport (zie figuur 2) het gesprek te voeren over rechtvaardige verdelingen.

Deze beginselen bieden concrete handvatten om de uitgangspunten van het klimaatbeleid te verduidelijken in het maatschappelijke en politieke debat.

Aanbeveling 2. Procedurele verankering: organiseer vroegtijdige, gerichte aandacht voor verdelende rechtvaardigheid en onderbouw keuzes voor verdelingsbeginselen expliciet.

Aandacht voor verdelende rechtvaardigheid dient in het beleidsproces systematisch en tijdig verankerd te worden. Dat kan door in de beleidsvorming een aantal vragen gestructureerd en expliciet aan bod te laten komen (figuur 4). Onderbouw beleidskeuzes aan de hand van verdelingsbeginselen en maak duidelijk waarom voor een gegeven verdeling gekozen wordt. Ook het meenemen van burgerperspectieven is hierbij belangrijk.

Figuur 4 Rechtvaardigheidsperspectief bij totstandkoming beleid



Aanbeveling 3. Institutionele borging: zorg dat aandacht voor rechtvaardigheid van verdelingen wordt geborgd in het beleidsproces.

Om te zorgen dat er stelselmatig aandacht blijft voor verdelende rechtvaardigheid moet dit ook onderdeel worden van het stelsel van *checks and balances* rondom klimaatbeleid. Dat betekent dat zulke aandacht ook institutioneel geborgd moet worden. Dit kan bijvoorbeeld door de Afdeling advisering van de Raad van State in haar toetsingskader expliciet de verdelende effecten van klimaatbeleid en de rechtvaardigheid daarvan te laten meewegen. De Raad van State is nu al betrokken bij de toetsing van het Klimaatplan. Een ander orgaan waar zulke institutionele borging deels belegd zou kunnen worden is de nieuwe Wetenschappelijke Klimaatraad.

Ten geleide

Dit rapport is voorbereid door een projectgroep bestaande uit prof. dr. Suzanne Hulscher (eerstverantwoordelijk raadslid), prof. dr. Mark Bovens (raadslid), dr. Annick de Vries (projectcoördinator), dr. Victor Toom (staflid) en Elsenoor Wijlhuizen MSc (staflid). Dr. Gijsbert Werner (projectcoördinator) is in de afrondende fase aangesloten bij het project. In een eerder stadium van het project heeft prof. dr. Huub Dijstelbloem (voormalig staflid) de functie van projectcoördinator vervuld. Tijdelijk verbonden aan de projectgroep waren Ellinore van Driel (stagiair), Koen de Vette (stagiair), Juanita Hernández González (stagiair), Ivar Tjallingii (stagiair) en Annemarie de Jong (stagiair). Ondersteuning werd verzorgd door Caroline Buser, Dmitri Berkhout en Magda de Wit.

Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten kwam tot stand op basis van een uitvoerige studie van de wetenschappelijke literatuur en beleidsstukken en gesprekken met deskundigen. Ter voorbereiding op dit rapport heeft prof. dr. Marc Davidson het working paper *Verdelende rechtvaardigheid in het klimaatbeleid* geschreven. Hiernaast heeft I&O Research in opdracht van de WRR in de studie *Rechtvaardigheid bij klimaatbeleid* een vragenlijst aan ruim 2.300 respondenten voorgelegd. Hierin is nagegaan welke verdelingen burgers rechtvaardig vinden. Het working paper en de studie zijn beschikbaar op de WRR-website.

Met bijna zestig externe deskundigen zijn gesprekken gevoerd, waaronder wetenschappers, politici, beleidsmakers, toezichthouders, bestuurders en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en uitvoeringsorganisaties. In samenwerking met SPU125, het debatcentrum van de Universiteit van Amsterdam, is een debatavond georganiseerd met de titel ‘De lastenverdeling van het klimaatbeleid: rechtvaardig maar toch pijnlijk’. We zijn onze gesprekspartners en deelnemers aan het debat zeer erkentelijk voor hun bereidheid hun inzichten met ons te delen en voor de belangrijke bijdrage die ze daarmee aan ons rapport hebben geleverd. Hun namen staan achter in dit rapport vermeld, in bijlage 3.

In de laatste fase van het project is het concept van het rapport ter review voorgelegd aan prof. dr. Herman Vollebergh (hoogleraar economie en milieubeleid, Tilburg University; senior onderzoeker PBL), dr. Sanne Akerboom (universitair docent regulering en governance van de energietransitie, Universiteit Utrecht) en dr. Mirjam Bult-Spiering (staatsraad, Raad van State). Individuele hoofdstukken zijn van commentaar voorzien door prof. dr. Matthijs Kok (hoogleraar overstromingsrisico, Technische Universiteit Delft), prof. dr. Detlef van Vuuren (hoogleraar integrated assessment of global environmental change, Universiteit Utrecht; senior onderzoeker PBL) en dr. Jord Warmink (universitair hoofddocent waterbouwkunde, Universiteit Twente). We danken hen voor hun waardevolle suggesties.

1. Klimaatkosten rechtvaardig verdelen

1.1 Klimaatbeleid als kwestie van rechtvaardigheid

In 2018 ontstond in Frankrijk grote maatschappelijk ophef. Er waren langdurige en gewelddadige straatprotesten en ongeregelde heden. De directe aanleiding voor de opkomst van de zogeheten *gilets jaunes*, de ‘gele hesjes’, was een maatregel om CO₂-emissies aan banden te leggen. De Franse regering had onder leiding van president Macron aangekondigd dat als onderdeel van het klimaatbeleid de belasting op CO₂-uitstoot fors omhoog zou gaan. Daardoor ging ook de brandstofprijs fors omhoog.¹ Door grote delen van de bevolking werd dit als zeer onrechtvaardig ervaren. Bijvoorbeeld door veel inwoners van het platteland, waar geen goed openbaar vervoer beschikbaar is en men afhankelijk is van veelal verouderde auto’s. Of door kleine ondernemers voor wie de relatief goedkope dieselbusjes en -auto’s het enige betaalbare vervoermiddel zijn. Zij werden onevenredig getroffen en in hun bestaan bedreigd omdat zij geen alternatieven hadden, zo luidde het bezwaar van de demonstranten. Dit in tegenstelling tot rijke stadsbewoners die gebruik konden maken van goed openbaar vervoer of zuinigere auto’s. De woede werd versterkt doordat luchtvaartmaatschappij Air France geen extra belasting hoefde te betalen voor kerosine, maar wel zorgt voor grootschalige uitstoot van broeikasgassen. De casus van de gele hesjes laat zien dat grote maatschappelijke onvrede kan ontstaan wanneer de verdeling van de lasten van klimaatbeleid als onrechtvaardig wordt ervaren.

We zijn op een nieuw punt aangeland in het debat over klimaatbeleid. Ooit ging het over de vraag of de aarde daadwerkelijk opwarmt door menselijk toedoen. Vervolgens ging het over de vraag wat daaraan te doen valt. Op die vragen zijn inmiddels de nodige antwoorden geformuleerd. Nu gaat het steeds vaker over de vraag wie de kosten van klimaatmaatregelen en de kosten van klimaatschade moet betalen. Welke verdeling van die ‘klimaatkosten’ is rechtvaardig? Denk bijvoorbeeld aan de kostbare verduurzamingsmaatregelen thuis of in de industrie. Bijna dagelijks lezen we koppen als: ‘Hoge energietoelagen doen bedrijven pijn’ en ‘Run op leningen verduurzaming, maar voor lagere inkomens onbereikbaar’.² Maar ook de gevolgen van klimaatverandering zijn duur. Dat zien we steeds duidelijker. De ene zomer is de vraag ‘wie gaat de schade van extreme wateroverlast betalen?’, de volgende zomer speelt dezelfde vraag over extreme droogte.

1 Willsher 2018; Grossman 2019; Leroy 2020.

2 Van de Hulsbeek 2022; Van Weezel 2022.

In dit rapport kijkt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) naar de verdelingen in het klimaatbeleid. We stellen ons de vraag hoe we als samenleving tot een rechtvaardige verdeling van klimaatkosten kunnen komen, en we doen aanbevelingen hoe de overheid rechtvaardige verdelingen in haar beleid kan borgen.

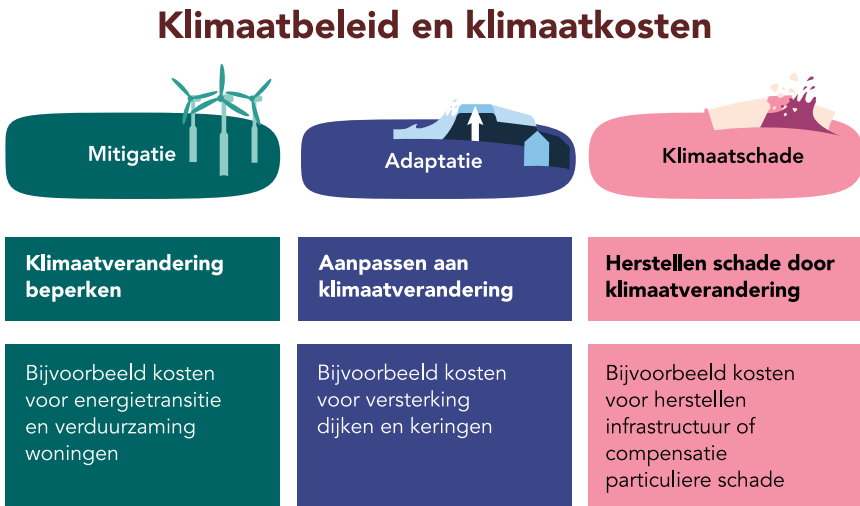
1.2 Klimaatbeleid en rechtvaardige verdelingen

Dit rapport gaat over rechtvaardige verdelingen binnen het klimaatbeleid. Wat bedoelen we met klimaatbeleid, wat wordt er verdeeld en wat is rechtvaardigheid?

Klimaatbeleid breder bekeken

In dit rapport gebruiken wij de term ‘klimaatbeleid’ in een brede zin, breder dan soms in de wereld van beleid en bestuur gebruikelijk is. Het omvat zowel wat in de beleidswereld mitigatie en adaptatie heet, als klimaatschade (figuur 1.1).

Figuur 1.1 Klimaatbeleid breder beschouwd: mitigatie, adaptatie en herstel van klimaatschade



Het eerste type beleid, *mitigatiebeleid*, gaat om beleid dat de klimaatverandering beperkt. In de meeste gevallen gaat het dan om maatregelen die erop gericht zijn de uitstoot van CO₂ of andere broeikasgassen te verminderen. Denk bijvoorbeeld aan beleid om de transitie naar duurzame energiebronnen als zonne- of wind-energie te versnellen, of aan subsidies voor de isolatie van huizen.

Adaptatiebeleid is beleid dat ons helpt aan te passen aan de negatieve gevolgen van klimaatverandering. Het gaat er hier dus om onze samenleving voor te bereiden op een veranderend klimaat. Denk bijvoorbeeld aan het verhogen van de dijken of aan het aanpassen van onze steden aan hittegolven.

De derde categorie die wij onder klimaatbeleid rangschikken is beleid gericht op het repareren en compenseren van *klimaatschade*. Wanneer klimaatverandering toch schade aanricht ondanks onze pogingen tot mitigatie en adaptatie, dan zal die schade veelal hersteld moeten worden. Denk bijvoorbeeld aan het herstellen van door overstromingen verwoeste infrastructuur, of aan het compenseren van oogsten die door extreme droogte zijn mislukt.

Veel mensen denken bij het woord ‘klimaatbeleid’ met name aan mitigatiebeleid, en wellicht soms ook nog aan adaptatiebeleid. Wij benadrukken dat we in dit rapport ook beleid gericht op de omgang met klimaatschade onder klimaatbeleid rangschikken. Voor de vraag naar rechtvaardige verdelingen binnen het klimaatbeleid is het namelijk van belang om naar het geheel van de klimaatgerelateerde kosten en beleidsinstrumenten te kijken, niet naar slechts een component. Dit wordt des te belangrijker naarmate klimaatverandering vordert, de gevolgen zichtbaarder worden en de kosten van klimaatschade oplopen.

Wat wordt er verdeeld?

Verdelen is het tweede centrale begrip van dit rapport. Binnen klimaatbeleid worden uiteenlopende zaken verdeeld. Op de voorgrond staat de verdeling van klimaatkosten. Wat bedoelen we daar precies mee? Kort gezegd gaat het dan om de kosten die we als samenleving moeten maken voor de drie vormen van klimaatbeleid. Klimaatkosten zijn dus alle kosten die we moeten maken voor mitigatie, adaptatie en herstel van klimaatschade. Voorbeelden zijn de kosten die we moeten maken om onze energievoorziening te verduurzamen (mitigatie), om onze dijken te versterken (adaptatie) of om schade van extreem weer te herstellen (klimaatschade). De totale klimaatkosten zijn naar verwachting fors (zie tekstbox 1.1.).

Tekstbox 1.1 De kosten van klimaatbeleid

Hoe hoog zijn de kosten van klimaatbeleid? Hebben we ons echt ergens zorgen over te maken? We kijken eerst naar de voorspelde kosten van mitigatiebeleid. Dit vergt forse financiële investeringen en aanpassingen aan de fysieke leefomgeving. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) schat de kosten voor het behalen van de doelen uit het Klimaatakkoord uit 2019 op ruwweg ruim 3 miljard euro per jaar tot 2030.³ In termen van euro's van 2020 komt dat neer op ongeveer 170 euro per Nederlander per jaar. Volgens een andere inschatting worden over de periode van 2015 tot 2050 de totale kosten van de energietransitie geschat op een meerinvestering van 350 miljard euro,⁴ oftewel bijna 20.000 euro per Nederlander.

Naast de kosten voor mitigatie komen de kosten voor adaptatiebeleid, zoals het hittebestendig maken van steden of het verhogen van de dijken. De exacte kosten die hiermee gepaard gaan zijn moeilijk te schatten. De kosten hangen bijvoorbeeld sterk af van de manier waarop een dijktraject versterkt wordt. Niet altijd zijn dit soort plannen al in detail uitgewerkt, zeker op de langere termijn. Daarnaast zijn er ook kosten te verwachten voor andere onderdelen van het adaptatiebeleid, zoals het omgaan met hitte en droogte. Specifiek voor waterveiligheid is voor de periode van 2022 tot 2035 in het Deltafonds, een zelfstanding onderdeel van de rijksbegroting, in totaal ongeveer 19 miljard euro beschikbaar.⁵

Ten slotte zullen ook de kosten van klimaatschade de komende decennia naar verwachting fors oplopen. Ook hier geldt dat de schattingen met grote onzekerheid zijn omgeven omdat de omvang van de klimaatschade afhankelijk is van het emissiescenario waar de aarde op uitkomt. De Zwitserse herverzekeringsmaatschappij Swiss Re heeft vorig jaar een schatting gepubliceerd voor verschillende scenario's.⁶ Zij komt tot de conclusie dat de impact van klimaatschade voor Nederland in 2050 in het ergste geval (3,2 graden Celsius temperatuurstijging, grote economische gevoeligheid voor klimaatverandering) neer kan komen op 7,0 procent van het bruto binnenlands product (BBP). Omgerekend naar euro's van 2020 zou dat neerkomen op ruim 3.200 euro per hoofd van de bevolking, elk jaar opnieuw.⁷ In een meer waarschijnlijk scenario van 2,0 graden

3 Koelemeijer en Strengers 2020.

4 Duyster en Terwel 2021.

5 Deltacommissie 2021.

6 Swiss Re Institute 2021.

7 In Nederland is de schade met 7% overigens nog relatief laag. Voor de hele wereld komt het onder dezelfde aannames uit op 18,1%, voor Europa op 10,5%.

temperatuurstijging in 2050 komen de onderzoekers uit op tussen de 2,4 en 5,2 procent van het BVP aan klimaatschade. Dat komt neer op tussen de 1.100 en 2.400 euro per Nederlander per jaar, opnieuw omgerekend naar euro's van 2020.

Het overkoepelende beeld is dat we de kosten voor mitigatie, adaptatie en klimaatschade niet exact kunnen schatten. Dit heeft deels te maken met het gegeven dat ze onderling afhankelijk zijn: naarmate we wereldwijd meer inzetten op mitigatie zullen we in Nederland minder geld kwijt zijn aan adaptatie en klimaatschade. Kijkend naar de schattingen kunnen we er echter zeker van zijn dat het totaal van de drie typen klimaatkosten voor Nederland op een aanzienlijk bedrag zal uitkomen, waarvan de verdeling een heet maatschappelijk hangijzer kan worden.

Binnen het klimaatbeleid worden ook andere zaken dan kosten verdeeld. Het gaat dan bijvoorbeeld om de verdeling van de reductieopgave (wie moet hoeveel minder uitstoten?), om de verdeling van subsidies of om de inzet van middelen ter verhoging van de waterveiligheid. Een ander voorbeeld is het beslag dat klimaatmaatregelen doen op de ruimte. Veel vormen van duurzame energie, zoals zonne- en windenergie, vergen aanzienlijk meer land dan traditionele, 'grijze' manieren om energie op te wekken. Ook dat ruimtebeslag moet verdeeld worden, en kent daarmee onvermijdelijk benadeelden. Een bekend voorbeeld daarvan is de weerstand op verschillende plaatsen in Nederland tegen windmolens. Ook dit zijn allemaal grote verdelingsvraagstukken die alleen maar nijpender zullen worden naarmate klimaatverandering verder voortschrijdt.

Verdelende en procedurele rechtvaardigheid

Het derde kernbegrip uit dit rapport is rechtvaardigheid. We stellen ons in dit rapport immers de vraag hoe we tot rechtvaardige verdelingen binnen het klimaatbeleid kunnen komen. Dat is een voorbeeld van wat in de wetenschappelijke literatuur 'verdelende rechtvaardigheid' genoemd wordt.⁸ In deze literatuur wordt de vraag gesteld wanneer een verdeling van een bepaald schaars goed als eerlijk te kenschetsen is. Dat speelt uiteraard niet alleen op het gebied van klimaatbeleid, maar ook bij bijvoorbeeld sociale zekerheid, zorg en inkomenspolitiek.

Een tweede perspectief op rechtvaardigheid dat in dit rapport aan bod komt is dat van procedurele rechtvaardigheid.⁹ Procedurele rechtvaardigheid gaat over de eerlijkheid van het proces om tot een beslissing te komen. Dit is een belangrijk onderwerp in het recht, zoals bijvoorbeeld in het procesrecht, en in het openbaar bestuur, zoals bij de beginselen van behoorlijk bestuur. Maar het is ook van belang in het politieke domein. Het vormt immers de kern van de democratie. In hoeverre hebben belanghebbenden kunnen meedenken bij het maken van besluiten? Zijn alle belangen en perspectieven op een eerlijke manier gewogen? Zijn er redelijke inspraak- en bezwaarmogelijkheden? Hoewel we het in dit rapport primair hebben over verdelende rechtvaardigheid, is procedurele rechtvaardigheid hier nauw mee verbonden. Pijnlijke beslissingen, waarbij lasten worden verdeeld, worden eerder geaccepteerd als burgers het gevoel hebben dat deze op een redelijke wijze tot stand zijn gekomen en dat zij zelf daarbij fair zijn behandeld.¹⁰

Er zijn daarnaast ook andere perspectieven op rechtvaardigheid, die we in dit rapport verder niet behandelen. Eén daarvan is erkennende rechtvaardigheid. Dit gaat over respect voor burgers en representatie van hun waarden en belangen, bijvoorbeeld van minderheidsgroepen. Daarbij wordt ook wel gesproken over *justice as recognition*, of rechtvaardigheid door erkenning. Ook wordt rechtvaardigheid vaak geassocieerd met *vergelding* voor gedaan onrecht, in het bijzonder in het strafrecht. Dan vinden mensen het bijvoorbeeld rechtvaardig als iemand straf krijgt voor een misdaad.

Tekstbox 1.2 Het Europese Just Transition Fund

Er is al breed nagedacht over het rechtvaardig vormgeven van transities, waaronder ook de energietransitie. Just transition is zowel in de wetenschap als in de beleidspraktijk een gangbaar begrip geworden. Een voorbeeld is het Just Transition Mechanism binnen de EU, gericht op regio's, bedrijfstakken en werknemers die met de grootste uitdagingen van de energietransitie worden geconfronteerd. Het doel van het mechanisme is de sociale en economische gevolgen van de transitie voor hen behapbaar te houden. De verdelende effecten van transitiebeleid worden hierbij verzacht door overwegingen van draagkracht en solidariteit. Een van de onderdelen is het Just Transition Fund (JTF) van 19,2 miljard euro. Dit is een fonds voor lidstaten met regio's waar economische bedrijvigheid grotendeels plaatsvindt in de sector fossiele brandstoffen, waardoor dus het merendeel van de inwoners afhankelijk is van

9

Zie onder andere Jenkins et al. 2016.

10

Zie: Van den Bos 2005; RIVM Corona Gedragsunit 2021.

de banen in die sector. Lidstaten kunnen zelf aangeven welke regio's de meeste steun zouden moeten krijgen in de overgang naar duurzame energie. In Nederland zijn op basis van criteria als industriële broeikasgas-emissies, het economisch aandeel en aantal banen van de industrie, en de werkloosheid de regio's Groningen, Zeeuws-Vlaanderen, IJmond, Groot-Rijnmond, West Noord-Brabant en Zuid-Limburg geselecteerd. Groningen komt daarbij in aanmerking voor ongeveer de helft van het totale budget van ruim 620 miljoen euro dat Nederland ontvangt.¹¹

1.3 **Waarom is aandacht voor rechtvaardige verdelingen belangrijk?**

Waarom is het belangrijk om naar rechtvaardige verdelingen in het klimaatbeleid te kijken? Hoge klimaatkosten zijn een grote bron van maatschappelijke zorg, die het draagvlak voor klimaatmaatregelen kunnen ondermijnen. We noemden eerder al de gele hesjes in Frankrijk – een door de kosten van klimaatbeleid aangezwengelde maatschappelijke crisis die alleen met grote moeite in goede banen geleid kon worden. Dat leidde tot grote vertraging in de invoering van CO₂-reducerende maatregelen.

Onder de Nederlandse bevolking spelen vergelijkbare zorgen. Zo laat een recente studie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zien dat 76 procent van de Nederlanders zich zorgen maakt om klimaatverandering en de daarmee gepaard gaande klimaatschade, en dat 42 procent voorstander is van een verdergaand klimaatbeleid door de Nederlandse overheid.¹² Tegelijkertijd maakt 50 procent van de bevolking zich enige of veel zorgen over de kosten van het klimaatbeleid.¹³ We zien dan ook in Nederland met enige regelmaat maatschappelijke debatten of zelfs ophef ontstaan over de verdeling van klimaatkosten. Zo riep de door sommigen als 'Teslasubsidie' gekenschetste subsidieregeling voor elektrische auto's maatschappelijke weerstand op. Ondanks mogelijke positieve effecten voor het klimaat door de vervanging van een deel van het wagenpark door elektrische auto's, vonden velen het onrechtvaardig dat de subsidie in de praktijk vooral bij relatief welvarende mensen terecht kwam.

11 Kamerstukken II 2020/2021, 21 501-08, nr. 817.

12 Tegenover 25% die tegenstander is van een verdergaand klimaatbeleid, zie: CBS 2021.

13 CBS 2021. In hoofdstuk 8 introduceren we een eigen onderzoek naar rechtvaardigheid en klimaatbeleid. Daarin is kort de houding van burgers ten aanzien van klimaatverandering aangestipt. Hoewel dit niet het primaire onderwerp van dit onderzoek was, geven de uitkomsten een overeenkomstig beeld. Het laat zien dat 89% van de Nederlanders vindt dat er van klimaatverandering sprake is; 84% bestempelt de klimaatverandering als ernstig en 76% maakt zich zorgen over klimaatverandering.

Deze voorbeelden illustreren het belang van aandacht voor rechtvaardige verdelingen binnen het klimaatbeleid. Want als klimaatkosten onrechtvaardig zijn verdeeld, verdwijnt het draagvlak voor klimaatbeleid. Uit verschillende studies blijkt dat aandacht voor verdelende rechtvaardigheid in grote mate bijdraagt aan draagvlak.¹⁴ Daarmee is dit een cruciale, maar onderbelichte component van ons klimaatbeleid. Met dit rapport geven we handreikingen om verdelende rechtvaardigheid een plek te geven in het klimaatbeleid. Meer aandacht hiervoor zal de keuzes zelf niet minder pijnlijk maken, maar kan wel bijdragen aan het draagvlak voor klimaatbeleid. Dat draagt op zijn beurt weer bij aan een effectiever klimaatbeleid. Immers, zoals we zagen in het geval van de gele hesjes in Frankrijk leidt gebrek aan draagvlak tot maatschappelijke weerstand en vertraging.

1.4 Afbakening rapport

Hierboven is in vogelvlucht beschreven waar dit rapport over gaat. In deze paragraaf geven we aan hoe we de thematiek hebben afgebakend – dus ook waar het rapport *niet* over gaat. Het gaat zoals gezegd eerst en vooral om verdelende rechtvaardigheid, maar we besteden ook aandacht aan procedurele rechtvaardigheid. In het bijzonder gaat dit rapport om de vraag hoe we op dit moment tot rechtvaardige verdelingen binnen het Nederlandse klimaatbeleid kunnen komen. Van klimaatkosten én van andere zaken die verdeeld moeten worden in het klimaatbeleid, zoals reductieopgaven en uitstootrechten.

Dat betekent dat andere belangrijke vraagstukken rond klimaatrechtvaardigheid niet of minder aan de orde komen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de internationale dimensie van rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Naar verdelende rechtvaardigheid als gevolg van internationaal klimaatbeleid wordt veel onderzoek gedaan, bijvoorbeeld naar ongelijkheden tussen landen. Dit is in het internationale politieke debat een thema dat veel aandacht krijgt.¹⁵ Zo ondervinden landen met de laagste historische emissies vaak de grootste gevolgen van klimaatverandering. Hun kwetsbaarheid wordt uitvergroot door het ontbreken van middelen en capaciteit om zich te wapenen tegen een stijgende zeespiegel of toenemende droogte. Dat is een zeer belangrijk mondiaal vraagstuk met inhoudelijke raakvlakken met de thematiek die wij behandelen, maar in dit rapport beperken we ons tot verdelende rechtvaardigheid binnen het Nederlandse klimaatbeleid.

Uiteraard wil dit niet zeggen dat de internationale context voor het Nederlandse klimaatbeleid niet ter zake doet. Integendeel. Zo heeft Nederland in 2016 het Klimaatakkoord van Parijs ondertekend en is het lid van de Europese Unie. Dit betekent dat de bandbreedtes waarbinnen Nederland zich aan klimaatdoelen

14 In hoofdstuk 7 gaan we hier verder op in.

15 Zoals tijdens de laatste klimaatconferentie, de COP27 in Sharm el Sheikh, in november 2022.

heeft gecommitteerd in belangrijke mate internationaal en supranationaal zijn vastgesteld. De verdeling van de klimaatkosten die daarmee gepaard gaan is echter een kwestie van nationaal beleid en valt daarmee wel binnen de reikwijdte van dit rapport.

Klimaatverandering en klimaatbeleid leiden ook tot ongelijkheid tussen generaties. Zo zullen toekomstige generaties nog vele decennia te maken krijgen met de negatieve gevolgen van de CO₂-emissies van de huidige generaties. De opwarming van de aarde stopt namelijk niet na een gerealiseerde transitie naar een duurzame samenleving in 2050. De verdeling van klimaatkosten tussen de huidige en toekomstige generaties maakt echter geen deel uit van dit rapport. Het gaat ons hier om verdelingen binnen het klimaatbeleid waar bestaande huishoudens, bedrijven en sectoren mee te maken krijgen. Wel behandelen we in tekstbox 2.3, in hoofdstuk 2, mogelijke beginselen voor een verdeling van klimaatkosten tussen de huidige en de toekomstige generaties. In hoofdstuk 7, over rechtvaardige procedures, illustreren we in tekstbox 7.3 een manier waarop belangen van toekomstige generaties kunnen worden meegewogen in klimaatbeleid. Verder heeft de WRR eerder bijgedragen aan de bundel *Jongeren en het zorgen voor hun morgen*. Daarin gaan we in het essay ‘Terugpraten naar het heden: het geven van een stem aan toekomstige generaties’ in op een rechtvaardigere manier om met de belangen van toekomstige generaties om te gaan.¹⁶

Ten derde gaat dit rapport niet over de vraag wat verstandige klimaatmaatregelen zijn. We kijken niet naar de vraag hoe we ons energiesysteem kunnen verduurzamen en of dat efficiënter via zonne-, wind-, water-, getijden- of kernenergie kan. Of naar de vraag of Nederland de dijken moet verhogen of op een andere manier met een stijgende zeespiegel moet omgaan. Daar zijn andere rapporten en instellingen voor: wij leggen de focus op de verdelingen binnen het klimaatbeleid, in het bijzonder die van klimaatkosten.

Ten vierde is het van belang om helder te zijn dat de WRR in dit rapport geen standpunt inneemt over wat *de* rechtvaardige verdeling is. We beschrijven geen eenduidige verdeling die altijd ‘werkt’. Er zijn namelijk in verschillende omstandigheden verschillende rechtvaardige verdelingen denkbaar, en de keuze daartussen is uiteindelijk een politieke. In plaats daarvan kijken we naar de mogelijke overwegingen bij het beoordelen van de rechtvaardigheid, om zo beginselen aan te reiken die beleidsmakers en politici kunnen gebruiken om hierin bewuste keuzes te maken. Ook kijken we *hoe* we er in het klimaatbeleid voor kunnen zorgen dat er voldoende structurele aandacht voor de rechtvaardigheid van verdelingen komt.

In dit rapport gaat het dus vooral om de rechtvaardige verdelingen binnen het klimaatbeleid. Veel verdelingen als gevolg van klimaatverandering heeft de overheid niet volledig in de hand. Waar de meeste schade gaat ontstaan is slechts deels voorspelbaar en ligt dus slechts deels in de hand van beleid. Ook is het bij de discussie over het verdelen van de kosten van mitigatie en adaptatie belangrijk om te benadrukken dat klimaatbeleid niet alleen maar ‘lastige’ kosten oplevert die we liever niet op ons bordje krijgen. De investeringen die we nu doen zullen zich later uitbetalen. Ten eerste, als de opwarming van de aarde niet stopt, dan zal de financiële schade straks groter zijn dan de investeringen die nu nodig zijn voor de transitie. Ten tweede, als de energietransitie eenmaal gerealiseerd is, zal de energievoorziening voor burgers draaien op duurzame en goedkope bronnen als zon en wind. Wetenschappers verwachten dan ook dat investeringen in de energietransitie burgers op termijn netto geld zullen besparen.¹⁷ Daarnaast zijn er secundaire baten die noch financieel van aard zijn, noch rechtstreeks met klimaat te maken hebben. Denk bijvoorbeeld aan minder luchtvervuiling, of een verminderde geopolitieke afhankelijkheid van landen die fossiele brandstoffen produceren. We kijken in dit rapport niet expliciet naar zulke baten, maar in de politieke afweging zijn ze uiteraard van wezenlijk belang.

1.5 Tot slot: de opzet van dit rapport

Dit rapport gaat zoals gezegd over verdelende rechtvaardigheid in het Nederlandse klimaatbeleid. Hoofdstuk 2 is theoretisch van aard: welke beginselen zou je kunnen hanteren voor rechtvaardige verdelingen binnen het klimaatbeleid? Wij onderscheiden tien relevante beginselen, voortvloeiend uit vier categorieën rechtvaardigheidsoverwegingen. ‘Draagkracht en solidariteit’ is een voorbeeld van zo’n categorie. Het bekende principe van ‘De sterkste schouders dragen de zwaarste lasten’ – in dit rapport aangeduid als een ‘verdeling op basis van draagkracht’ – is een voorbeeld van een verdelingsbeginsel binnen die categorie. Voor het benoemen van die tien beginselen hebben we gekeken naar wetenschappelijke literatuur uit de ethiek en politieke filosofie.

Vervolgens kijken we in hoofdstuk 3 tot en met 6 naar vier casussen uit het Nederlandse klimaatbeleid. We geven aan welke verdelingsbeginselen we hierin herkennen en wat de effecten van die verdelingen zijn. Een belangrijke constatering hierbij is dat die beginselen vaak *impliciet* besloten liggen in een bepaalde beleidsmaatregel, en dat een *expliciete* discussie over een rechtvaardige verdeling meestal achterwege is gebleven. Dat is een aspect waar we in ons rapport uitgebreid op terugkomen. De vier casussen zijn:

¹⁷ Zo liet een recente studie van de Universiteit van Oxford zien dat onder redelijke aannames een snelle energietransities wereldwijd waarschijnlijk netto duizenden miljarden euro’s zou besparen, als gevolg van de snel dalende kosten van duurzame energie, zie: Way et al. 2022; INET 2021.

1. *Sectorale reductieopgaven.* Hierbij kijken we in het bijzonder naar de verdeling van reductiedoelstellingen tussen sectoren. Dit is een voorbeeld van mitigatiebeleid.
2. *Subsidies voor de energietransitie van bedrijven en huishoudens.* We kijken naar de verdeling van de subsidiegelden en de bekostiging daarvan. Ook dit is een vorm van klimaatbeleid gericht op mitigatie.
3. *Waterveiligheidsbeleid.* Hierbij kijken we in het bijzonder naar beleid om waterveiligheid in een veranderend klimaat op peil te houden en naar de lasten van het beleid. Dit is een illustratie van een beleidsmaatregel met als doel adaptatie.
4. *Beleid bij klimaatschade.* Hierbij kijken we in het bijzonder naar de verdeling van compensatiegelden na extreme regenval. Het gaat hier dus om het derde type klimaatbeleid dat we in dit rapport onderscheiden, beleid gericht op het repareren en compenseren van klimaatschade.

Deze vier casussen zijn gekozen omdat het verschillende opgaves zijn, die verschillende departementen raken en ook verschillende vormen van verdelingen betreffen. Soms gaat het om landelijke regelingen en soms om beleidsinstrumenten toegepast op een gebied of bepaalde groep. Ze variëren daarmee ook als het gaat om de betrokken actoren: burgers, bedrijven en overheden.

Belangrijk is het daarom om te benadrukken dat de casussen *illustraties* zijn van vraagstukken in het Nederlandse klimaatbeleid. Er zijn natuurlijk meer verdelingen te identificeren binnen de context van het Nederlandse klimaatbeleid. We hadden ook andere casussen met weer andere verdelingsvraagstukken kunnen kiezen. Hoe moet je de salderingsregeling voor zonnepanelen waarderen als die gedeeltelijk wordt betaald door huishoudens zonder zonnepanelen? Of: wie betaalt mee aan de investeringen voor het hittebestendig maken van steden en wie profiteert daar vervolgens van? Deze verdelingsvragen komen in dit rapport niet expliciet aan bod, maar de toepassing van de tien verdelingsbeginselen hierop zou ook nader geanalyseerd kunnen worden.

Na de analyse van de rol van verdelende rechtvaardigheid in het huidige Nederlandse klimaatbeleid aan de hand van casussen, kijken we in hoofdstuk 7 vervolgens naar rechtvaardige *procedures*. We beschrijven op welke manieren burgers betrokken kunnen worden bij het klimaatbeleid, en schetsen hoe rechtvaardige procedures kunnen bijdragen aan draagvlak voor klimaatbeleid.

In hoofdstuk 8 geven we een analyse van het Nederlandse burgerperspectief op verdelingen in het klimaatbeleid. We stellen de vraag welke verdelingen van klimaatkosten burgers het meest rechtvaardig vinden. Dat doen we aan de hand van een survey onder een representatieve steekproef van ruim 2.300 respondenten.

De vragenlijsten omvatten de verdelingsbeginselen uit hoofdstuk 2 en zijn zo geformuleerd dat ze corresponderen met de vier casushoofdstukken. Dit biedt een inkijkje in de opvatting van burgers over verdelende rechtvaardigheid.

In het laatste hoofdstuk zetten we onze belangrijkste bevindingen op een rij. De kernboodschap is dat er in klimaatbeleid stelselmatige aandacht moet zijn voor de rechtvaardigheid van verdelingen. Maatregelen dienen niet alleen beoordeeld te worden vanuit het perspectief van doelmatigheid en rechtmatigheid, maar ook vanuit het perspectief van rechtvaardigheid. Als dit niet gebeurt, kan het draagvlak van klimaatbeleid afkalven. Onze belangrijkste aanbeveling is daarom dat de mogelijke verdelingen binnen het beleid al vooraf, tijdens het ontwikkelen van beleid, op tafel komen en worden doordacht. Dat helpt beleidsmakers om meer oog te krijgen voor mogelijke onbedoelde en ongewenste neveneffecten. En het zorgt voor een meer afgewogen en transparanter politiek debat. Aan het slot van ons rapport doen wij een drietal aanbevelingen om die centrale rol van verdelende rechtvaardigheid in het Nederlandse klimaatbeleid te borgen.

2. Verdelende rechtvaardigheid

2.1 Beginselen van verdelende rechtvaardigheid

Klimaatbeleid is een kwestie van verdelende rechtvaardigheid. Welke sector moet het meeste CO₂ reduceren? Hoe verdeel je de enorme kosten van de energietransitie, of van de aanpassingen aan de onherroepelijke stijging van de zeespiegel? Wie draait er op voor de schade van extreme regen of droogte? Het perspectief van verdelende rechtvaardigheid helpt om hierop antwoord te geven. We kunnen daarbij putten uit een rijke literatuur, want op tal van maatschappelijke terreinen zien we vraagstukken van verdelende rechtvaardigheid. In de afgelopen eeuwen hebben politiek filosofen, rechtsfilosofen en ethici antwoorden geformuleerd op de vraag wanneer de overheid lasten mag herverdelen onder burgers, wat hierin rechtvaardig is en wat daarbij dan relevante beginselen zijn.

In dit hoofdstuk putten we uit die rijke literatuur en onderscheiden we een tiental beginselen voor verdelende rechtvaardigheid die relevant zijn voor het klimaatbeleid. Deze hebben we onderverdeeld in vier categorieën van rechtvaardigheidsoverwegingen: ‘grootste nut’, ‘individuele rechten en vrijheden’, ‘solidariteit en draagkracht’ en ‘bijdrage en profijt’. Omdat we met dit rapport een rechtvaardigheids perspectief willen toevoegen aan het klimaatbeleid, staan we in tekstbox 2.1 kort stil bij enkele belangrijke ethische en politiek-filosofische stromingen. Hoewel niet uitputtend, zijn de verdelingsbeginselen die we daarna beschrijven grotendeels hiernaar te herleiden.

Tekstbox 2.1 Herkomst van verdelingsbeginselen¹⁸

Waar komen verdelingsbeginselen vandaan? Op basis van de ethisch-filosofische literatuur zijn er, om te beginnen, twee redeneerschema's te onderscheiden om tot een antwoord te komen op de vraag wat rechtvaardig is: deontologie en consequentialisme. Bij *deontologie* wordt de vraag wat een rechtvaardige verdeling is beantwoord door te vertrekken vanuit individuele rechten en plichten. De letterlijke vertaling van deontologie is dan ook 'plichtenleer'. Plichten kunnen negatief zijn – gij zult niet stelen of moorden. Maar plichten kunnen ook positief zijn, bijvoorbeeld als het gaat om het helpen van mensen in nood. Bij *consequentialisme* kijkt men in eerste instantie naar de brede gevolgen van handelen. In dit gedachtengoed staan noties als collectief nut en welzijn centraal.

18

Voor een uitgebreide beschrijving van deze scholen en de toepassing daarvan op klimaatbeleid, verwijzen we naar het WRR Working Paper *Verdelende rechtvaardigheid in het klimaatbeleid* van Marc Davidson (2021). Voor de uitwerking van de beginselen in dit hoofdstuk is het werk van Davidson (2021) een belangrijk naslagwerk geweest.

Meer in het bijzonder zijn vanuit een consequentialistisch perspectief handelingen 'goed' als ze bijdragen aan het algemeen nut of welzijn.

Hieruit voortvloeiend zijn in het westerse denken een paar politiek-filosofische scholen te onderscheiden. Het *liberaal-egalitarisme* en het *libertarisme* kennen een deontologisch vertrekpunt. In deze stromingen staan individuele rechten centraal, al verschillen ze sterk in de opvatting over de rol van de overheid. Het liberaal-egalitarisme ziet een belangrijke rol voor de overheid. De overheid mag bijvoorbeeld belasting heffen om huishoudens met lagere inkomens te helpen. Bezittingen en rijkdommen zijn immers het resultaat van sociale samenwerking en kunnen niet bestaan zonder de samenleving. Het libertarisme stelt dat de overheid er alleen op moet toezien dat burgers elkaar geen schade toebrengen en elkaars rechten respecteren. Het individu en zijn vrijheid staat centraal. De eigen verantwoordelijkheid van het individu krijgt daarmee ook een belangrijke rol. Libertarische denkers staan kritisch tegenover egalitaire beginselen van verdeling.

Het *utilisme* is de belangrijkste consequentialistische benadering die voor klimaatrechtvaardigheid relevant is. Collectieve uitkomsten zijn binnen deze benadering een belangrijke toetssteen voor de rechtvaardigheid van verdelingen. Het doel van overheidsingrijpen en van herverdeling is niet de bescherming van individuele rechten en eigendommen, maar het maximaliseren van het collectieve nut.

Binnen het klimaatbeleid zijn bovengenoemde ethische redeneerschema's en politiek-filosofische stromingen allemaal potentieel bruikbaar. Bijvoorbeeld: een overheid die ingrijpt bij het verdelen van emissieruimtes, vanuit de gedachte dat vervuilende bedrijven geen schade mogen toebrengen aan het klimaat en milieu, kan zich zowel baseren op het utilisme als op het liberaal-egalitarisme.

2.2 Vier categorieën verdelingsbeginselen

Bij rechtvaardige verdelingen in het klimaatbeleid kunnen verschillende beginselen een rol spelen. Hieronder beschrijven we vier categorieën beginselen die relevant zijn bij verdelingsvraagstukken.

- *Grootste nut.* Hierbij staan de maatschappelijke uitkomsten centraal. Het verdelingsbeginsel dat hierbij past is: de zaken worden zo verdeeld dat het maatschappelijk nut zo groot mogelijk is. We noemen dit een verdeling op basis van het ‘grootste nut’.
- *Individuele rechten en vrijheden.* Hier staan rechtszekerheid en rechtsgelijkheid centraal. Burgers en bedrijven moeten kunnen vertrouwen op bestaande afspraken en regels, ze moeten in beginsel gelijk worden behandeld en ze dienen zo veel mogelijk op hun eigen verantwoordelijkheid te worden aangesproken. Verdelingsbeginselen binnen het klimaatbeleid die hierbij horen zijn ‘per capita’, ‘op basis van bestaande rechten’ en ‘op basis van eigen verantwoordelijkheid’. Deze drie beginselen vragen aandacht voor bestaande individuele rechten, posities en verantwoordelijkheden.
- *Draagkracht en solidariteit.* Hierbij staan de effecten van verdelingen op de maatschappelijke positie van burgers centraal. Deze posities mogen onderling niet of niet te veel vergroot worden: er wordt daarom een beroep gedaan op draagkracht en solidariteit. Verdelingsbeginselen die we hieronder scharen zijn ‘op basis van draagkracht’, ‘ten gunste van de minstbedeelden’ en ‘met behoud van minimale ondergrens’.
- *Bijdrage en profijt.* Hierbij staat centraal welke bijdrage burgers en bedrijven leveren aan klimaatverandering, maar ook hoeveel profijt ze hebben van hun acties. Het gaat hier dus om het gedrag en het belang van burgers en bedrijven. Hiertoe rekenen we de beginselen ‘de vervuiler betaalt’, ‘op basis van profijt’ en ‘de verduurzamer verdient’.

In figuur 2.1 zijn de vier categorieën schematisch weergegeven. In de volgende paragraaf lichten we de daaronder gerangschikte verdelingsbeginselen nader toe.

Figuur 2.1 Vier categorieën rechtvaardige verdelingen in het klimaatbeleid



2.3

Grootste nut als basis voor verdeling



Bij verdelingen is een belangrijke overweging welke maatregelen het grootste effect hebben op het behalen van de doelstelling van het beleid. Bij een verdeling op basis van het grootste nut is het behalen van het maximale effect de graadmeter. In het klimaatbeleid is de maatstaf daarvoor in veel gevallen de reductie van uitstoot van broeikasgassen. Investerings worden dan bijvoorbeeld ingezet op de ‘klimaatklappers’ waarbij er veel emissie wordt gereduceerd of bespaard. Hoe meer de tijd dringt om klimaatdoelen te halen, des te groter de kans dat we alleen dit beginsel (nog) kunnen toepassen. In de praktijk vormt dit beginsel nu al een belangrijk uitgangspunt bij het vormgeven van beleid.

Volgens dit beginsel is de meest rechtvaardige verdeling dus die waarbij het effect het grootst is. Het resultaat is wat telt.¹⁹ Hiermee heeft het ‘grootste nut’-beginsel kenmerken van het utilistische gedachtegoed.²⁰ In de praktijk zien we dat dit beginsel vaak wordt aangevuld met kostenefficiëntie of doelmatigheid – dat wil zeggen met de verhouding tussen effectiviteit en kosten van een maatregel. Dat is vaak een belangrijke parameter in rekenkundige modellen waarmee klimaatmaatregelen geanalyseerd worden.

19 Wij formuleren hier het grootste nut in termen van het grootste effect van maatregelen. We beperken ons hiermee tot het nut *binnen* een beleidsdomein – in dit geval klimaatbeleid. Het kan ook breder gezien worden, dan wordt er gestreefd naar het grootste welzijn voor de samenleving, dus inclusief andere dimensies dan de klimaatdimensie. Dat maakt het inschatten van effecten nog veel moeilijker.

20 Bentham 1789; Mill 1863; Singer 2002.

Het voorbeeld waarmee we dit rapport begonnen laat echter zien dat het in de praktijk niet altijd zo simpel ligt. De verhoging van de CO₂-belasting in Frankrijk was dan misschien wel rechtvaardig vanuit de gedachte van ‘grootste nut’, want het is een zeer effectieve maatregel om veel uitstoot te besparen. Maar, dat betekent niet dat de verhoging door veel burgers als rechtvaardig werd ervaren. We zagen immers dat dit beleid vooral de minder kapitaalkrachtige burgers en ondernemingen trof. We raken hier aan een algemeen bezwaar van verdelingen op basis van grootste nut. Door alleen naar het effect op het beleidsdoel te kijken – in dit geval CO₂-reductie – raakt de rechtvaardigheid van de verdeling die dat tot gevolg heeft uit beeld.

2.4

Rekening houden met individuele rechten en vrijheden



Bij een verdeling op basis van het grootste nut kunnen de rechten van individuele burgers en bedrijven soms ondergeschikt raken aan het nut van het algemeen. Ook is het mogelijk dat sommige burgers of bedrijven veel zwaarder worden belast dan andere. Dit verdraagt zich soms lastig met belangrijke uitgangspunten van de rechtsstaat, zoals rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Binnen de volgende categorie verdelingsbeginselen staat het individu centraal. We bespreken hieronder drie beginselen die rekening houden met individuele rechten, vrijheden en verantwoordelijkheden.

Verdeling per capita

Het verdelingsbeginsel ‘per capita’ verdeelt lasten of tegemoetkomingen gelijkelijk per hoofd van de bevolking van een regio of een land.²¹ Vanuit dit vertrekpunt is het niet eerlijk als sommige groepen meer moeten bijdragen aan de reductie van CO₂, of als zij juist meer subsidie of uitstootrechten ontvangen dan anderen in een vergelijkbare positie. Elke burger is immers gelijk voor de wet en heeft evenveel rechten en plichten als iedere andere burger.²² Gelijke monniken, gelijke kappen.

Dit verdelingsbeginsel speelt bijvoorbeeld in de discussie over de vraag van wie natuurlijke hulpbronnen zijn. Een afgeleide hiervan is de verdeling van het koolstofbudget. Volgens dit principe zou het koolstofbudget gelijkelijk verdeeld dienen te worden per hoofd van de bevolking.²³ Met andere woorden, ieder persoon krijgt een gelijk gedeelte van het koolstofbudget toegewezen.²⁴

21 Zie bijvoorbeeld: Bode 2004.

22 Beredeneerd vanuit het gematigd libertarisme ligt hieraan ten grondslag dat iedereen evenveel recht heeft op natuurlijke hulpbronnen. De baten en lasten hiervan moeten gelijkelijk per hoofd van de bevolking verdeeld worden, zie: Otsuka 2003.

23 Singer 2002.

24 In de praktijk stuit dit op moeilijkheden. Als ieder land een per capita-koolstofbudget krijgt toegewezen en hiermee ook de emissierechten op die manier verdeelt, dan komt dat neer op ongebruikte emissierechten bij landen die weinig uitstoten. Davidson (2021) gaat hier nader op in.

Ook bij de bekostiging van de energietransitie is een verdeling per capita denkbaar. Dit zou betekenen dat iedereen een gelijk bedrag bijdraagt aan de te realiseren transitie. Mensen met een smalle beurs dragen dan evenveel bij als mensen met veel financiële middelen. Een variant op dit beginsel is elk huishouden of bedrijf gelijk laten bijdragen, ongeacht uit hoeveel personen het bestaat.²⁵ Een voorbeeld uit de praktijk is de belastingvermindering op de energierekening als reactie op de stijging van de gasprijzen. Dit betreft een algemene belastingmaatregel, waardoor huishoudens gemiddeld ruim 400 euro minder kwijt zijn aan de energiekosten. Dat ‘gemiddelde’ heeft te maken met het energieverbruik, maar de korting is voor iedereen hetzelfde. Deze generieke maatregel geldt voor elk huishouden, ongeacht inkomenspositie of omvang.²⁶

Een per capita kostenverdeling van klimaatkosten stuit volgens tegenstanders op twee bezwaren. Ten eerste wordt geen rekening gehouden met het inkomen of kapitaal van iemand. Voor iemand met een laag inkomen kan een lichte verhoging van de energielasten al een grote aanslag op zijn of haar budget betekenen. En een per capita-belastingvermindering op de energierekening komt óók terecht bij mensen die een hogere energierekening eigenlijk makkelijk kunnen betalen. De monniken zijn helemaal niet zo gelijk dus. Ten tweede houdt een verdeling per capita geen rekening met de bijdrage van burgers aan klimaatverandering. Zou je bij maatregelen niet moeten meewegen in welke mate burgers daadwerkelijk door hun gedrag bijdragen aan de klimaatverandering? Dat is bovendien veel effectiever, omdat er een prikkel ontstaat om dat gedrag te veranderen.

Verdeling op basis van bestaande rechten

Naast het gelijkheidsbeginsel is ook rechtszekerheid een belangrijk rechtsstatelijk uitgangspunt: afspraken uit het verleden dienen te worden nagekomen. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat eerdere investeringen niet zomaar teniet worden gedaan omdat de overheid een andere koers gaat varen. Daarom spelen gewekte verwachtingen, bestaande praktijken, in het verleden opgebouwde posities en verworven rechten een rol bij de vraag wat een

25 Per capita betekent letterlijk ‘per hoofd’. Strikt genomen moet bij een verdelingsvraag dus gecorrigeerd worden voor bijvoorbeeld het aantal mensen in een huishouden of het aantal werknemers van een bedrijf. Strikt genomen is een gelijke verdeling per huishouden of bedrijf dan ook niet ‘per capita’, maar zulke verdelingen hebben een vergelijkbaar uitgangspunt.

26 Het gaat om een generieke maatregel die een extra belastingkorting op de energierekening én een verlaging van het belastingtarief op elektriciteit betreft. De extra belastingkorting is 265 euro inclusief btw. Dit is een vast bedrag dat per aansluiting van de energierekening af gaat. Het verbruik maakt hierbij niet uit. De verlaging van de belastingtarieven op elektriciteit heeft wel een effect dat afhangt van het verbruik. Voor een huishouden met een gemiddeld verbruik kunnen beide maatregelen op jaarbasis samen ongeveer 422 euro minder energiebelasting betekenen op de energierekening, zie: Rijksoverheid 2021.

rechtvaardige verdeling is.²⁷ Met andere woorden, volgens dit beginsel moeten bestaande eigendomsrechten of investeringen uit het verleden een bepalende rol krijgen bij de verdeling van klimaatkosten.

Bestaande rechten spelen in het bijzonder bij de discussie over de toedeling van CO₂-budgetten. Daarbij is het praktijk dat landen die in het verleden veel hebben uitgestoten voorlopig kunnen rekenen op extra emissierechten. Een emissierecht is het recht om broeikasgassen uit te stoten, zoals bijvoorbeeld binnen het Europese emissiehandelsstelsel wordt vastgelegd. De gedachte hierachter is dat zij in het verleden, toen klimaatverandering nog geen groot issue was, kostbare investeringen hebben gedaan en dat deze anders in één klap teniet worden gedaan. Landen met weinig historische emissies krijgen dan minder omvangrijke emissierechten toebedeeld. Dit laatste wordt ook wel *grandfathering* genoemd.

Verdeling van compensatie op basis van bestaande rechten zien we ook in het Nederlandse klimaatbeleid. Zo werd bijvoorbeeld eind 2019 de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie aangenomen. Er mocht niet langer op kolen worden gestookt, waarmee de kostbare installaties van de kolencentrales plotseling waardeloos werden. Hierdoor ondervond bijvoorbeeld de exploitant van de Amsterdamse Hemwegcentrale, Vattenfall, financiële schade. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Vattenfall kwamen vervolgens een vergoeding van 52,5 miljoen euro overeen.²⁸

Het beginsel ‘op basis van bestaande rechten’ staat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel. Sommige groepen worden immers uitgezonderd en blijven aanspraak maken op de oude, minder strenge regels. Niet alle gelijke monniken krijgen gelijke kappen. Zo is aan vier andere kolengestookte elektriciteitscentrales een overgangperiode tot tien jaar toegekend. Exploitanten worden zo in staat gesteld hun eerdere investeringen grotendeels terug te verdienen en de installatie geschikt te maken voor elektriciteitsopwekking met andere brandstoffen dan kolen.²⁹

Verdeling op basis van eigen verantwoordelijkheid

In een rechtsstaat hebben burgers niet alleen rechten maar ook verantwoordelijkheden. De overheid kan niet alle problemen oplossen. Zo hebben volgens dit principe burgers en bedrijven een eigen verantwoordelijkheid om te anticiperen op de gevolgen van klimaatverandering, of om een bijdrage te leveren aan beperking

27 Knight 2014; Bovens 2011.

28 Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 019Z24280; ECER 2020; Europese Commissie 2020.

29 Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 019Z24280; Nash 2000; Woerdman et al. 2008; Bovens 2011; Vollebergh 2022a.

van klimaatverandering. Het verdelingsbeginsel ‘op basis van eigen verantwoordelijkheid’ komt erop neer dat ieder zijn of haar eigen lasten dient te dragen of zelf voorzorgsmaatregelen dient te nemen. Het individu staat centraal en is verantwoordelijk voor zijn of haar eigen handelen. Klimaatkosten – bijvoorbeeld als gevolg van klimaatschade – komen dus in beginsel ten laste van burgers en bedrijven zelf. Zij kunnen daarin bijvoorbeeld voorzien door zich te verzekeren tegen klimaatrisico’s. Volgens dit beginsel is een verdeling door bijvoorbeeld inkomensafhankelijke heffingen of compensaties niet aan de orde. Eigen verantwoordelijkheid kan ook belangrijk beginsel zijn op andere terreinen binnen het klimaatbeleid. Zo zijn huiseigenaren volgens dit beginsel zelf verantwoordelijk voor de verduurzaming van hun huis. En wie zijn huis willens en wetens in een overstromingsgevoelig gebied bouwt dient in deze visie zelf maatregelen tegen overstromingen te nemen of de schade te dragen als het misgaat.

Een spanningsveld bij de toepassing van dit verdelingsbeginsel ligt in het domein van klimaatschade. We kunnen burgers of bedrijven aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid om zich te verzekeren of anderszins in te dekken voor klimaatschade, bijvoorbeeld door wateroverlast of een zware storm. Of we kunnen hen schade die optreedt zelf laten dragen met beroep op eigen verantwoordelijkheid. Maar klimaatschade wordt per definitie tenminste ten dele veroorzaakt door het handelen van anderen die broeikasgassen uitgestoten hebben maar die niet individueel aanwijsbaar of aansprakelijk te stellen zijn. Dat roept de vraag op in hoeverre het rechtvaardig is de soms extreem hoge kosten voor opgelopen schade of voor het voorkomen van klimaatschade (volledig) neer te leggen bij burgers en bedrijven die daar niet de volledige verantwoordelijkheid voor dragen.

2.5

Rekening houden met draagkracht en solidariteit



Bij veel van de tot nu toe besproken beginselen wordt als bezwaar genoemd dat toepassing ervan kan leiden tot een onevenredige verdeling van klimaatkosten. Onder onevenredig verstaan we dat sommige burgers of bedrijven in verhouding tot hun financiële positie veel meer lasten moeten dragen, of juist veel meer profiteren. De vraag is vervolgens wat dan wel een evenredige verdeling is. Die vraag staat in de volgende drie beginselen centraal.

Verdeling op basis van draagkracht

Er bestaan grote financiële verschillen tussen huishoudens. Sommige huishoudens zijn rijk, andere hebben het minder breed. Dit betekent ook dat financiële mogelijkheden verschillen. Daar waar een extra belasting van 10 procent van het inkomen weinig effect heeft voor rijkere huishoudens, kan zo’n belasting voor huishoudens met weinig financiële middelen betekenen dat zij niet meer voldoende te besteden hebben om in de basisbehoeften te voorzien.

Bij een verdeling op basis van draagkracht wordt rekening gehouden met de verschillen in economische positie tussen burgers onderling of tussen burgers en bedrijven. Degenen met meer vermogen dragen een groter deel van de klimaatkosten of ontvangen minder subsidie. Met andere woorden: de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten. Het is immers geen eigen verdienste als iemand in een vermogend gezin is opgegroeid of met veel talent is gezegend. In de praktijk zal het toepassen van dit beginsel gepaard gaan met een herverdeling van middelen van rijk naar arm.

Dit beginsel vinden we op tal van plekken in Nederland terug. Aan de lastenkant zien we dit terug in progressieve belastingstelsels, waarbij hogere inkomens procentueel meer belast worden om algemene middelen van de overheid op te brengen (zie tekstbox 2.2). Aan de subsidiekant zien we dit terug in inkomensafhankelijke regelingen, zoals studiebeurzen en toeslagen – denk aan de huurtoeslag, de kinderopvangtoeslag en de zorgtoeslag.

Een bezwaar van verdeling op basis van draagkracht is dat een al te sterke herverdeling prikkels wegneemt om in actie te komen. Een volledige compensatie van de hoge energierekening kan er bijvoorbeeld toe leiden dat mensen het achterwege laten om hun huis beter te isoleren. We bespreken daarom nog twee andere verdelingsbeginselen, waarbij solidariteit een belangrijk uitgangspunt is, maar waarbij wel prikkels behouden worden om in actie te komen.

Tekstbox 2.2 Algemene middelen: belastingstelsel naar draagkracht?

In dit rapport wordt regelmatig verwezen naar de algemene middelen als het gaat om de bekostiging van bijvoorbeeld subsidies of compensatiegelden. Sommige klimaatmaatregelen worden namelijk uit specifieke heffingen bekostigd, maar in veel gevallen wordt voor de financiering de algemene middelen aangesproken. Om het plaatje compleet te maken moeten we ook 'onder de motorkap' van de bekostiging kijken. Immers, de heffingen en belastingen die zijn ingesteld om de algemene middelen op te halen kennen ook verdelingseffecten. Daarmee zijn zij ook onderdeel van de verdeling van klimaatkosten. Betekent een progressief belastingstelsel dat klimaatkosten via die route op basis van draagkracht worden verdeeld? De werkelijkheid is complexer. Als we 'algemene middelen' gaan ontleden dan blijkt de progressiviteit minder dan verwacht. Een verklaring hiervoor is dat de belastingheffing uit meerdere componenten bestaan. Zoals loon- en inkomstenbelasting, maar ook omzetbelasting, btw en verschillende premies.³⁰ Lang niet al die componenten

werken progressief uit. Een recente policy brief van het Centraal Planbureau (CPB) concludeert zelfs dat de uitwerking van het Nederlandse belastingstelsel in de volle breedte een licht degressief karakter heeft, en de lagere inkomens naar verhouding meer belasting betalen.³¹ Zo bezien gaat het belastingstelsel maar beperkt uit van het draagkrachtbeginsel.

Verdeling ten gunste van de minstbesteden

Bij een verdeling ten gunste van de minstbesteden is de verdeling zodanig dat de laagste inkomens er in ieder geval niet op achteruitgaan.³² Verdeling van klimaatkosten ten gunste van de minstbesteden kan op verschillende manieren. Een voorbeeld is het laten betalen van vervuilers voor hun uitstoot via een uniforme koolstofprijs, en vervolgens de opbrengsten hiervan gebruiken voor sociaal beleid waarmee de positie van de minstbesteden wordt versterkt.³³ Ook een stelsel van progressieve belastingen op inkomen en vermogen kan ten gunste komen van de minstbesteden, als daarmee bijvoorbeeld subsidies worden gefinancierd – zoals subsidies voor energiebesparing, waarop de laagste inkomens aanspraak kunnen maken³⁴. Aan de kant van belastingheffing is het echter maar de vraag in hoeverre daarvan in Nederland sprake is (zie tekstbox 2.2).

Een bezwaar bij een verdeling ten gunste van de minstbesteden is dat de uitkomst op gespannen voet kan staan met een verdeling op basis van het grootste nut.³⁵ Lage inkomens minder laten betalen voor de energierekening en het vrijstellen van lage inkomens van bepaalde heffingen, vermindert immers de prikkel voor hen om hun huis te isoleren.

Verdeling met behoud van minimale ondergrens

Bij het verdelingsbeginsel ‘met behoud van minimale ondergrens’ is de verdeling zodanig dat niemand ‘door het ijs zakt’. Dat wil zeggen dat voor elke burger een minimale ondergrens gegarandeerd blijft en dat niemand hieronder terechtkomt.

31 Van Essen et al. 2022. Deze conclusie geldt voor de belastingheffing. Als we ook naar de uitgavenkant van het overheidsbeleid kijken, bijvoorbeeld naar toeslagen of bijstandsuitkeringen, verandert het plaatje. De uitgaven slaan over de volle breedte gezien namelijk wel overwegend bij lagere inkomens neer.

32 Rawls 1971; Shue 1999.

33 Davidson 2021. Mits dit het maatschappelijke welzijn vergroot, komt dit overeen met het utilistisch gedachtegoed.

34 Davidson 2021.

35 Davidson 2021.

Zo is voor iedereen een ‘waardig leven’ mogelijk en heeft iedereen genoeg financiële middelen om dit te realiseren. Of wordt bijvoorbeeld iedereen een basisveiligheid geboden als het gaat om waterveiligheid. Pas als dat bereikt is, zijn verschillen of ongelijkheden in de verdeling van kosten gerechtvaardigd.³⁶

Verdelingen op basis van behoud van een minimale ondergrens zien we terug in de maatregelen rond de uitzonderlijke stijging van energieprijzen vanaf de zomer van 2021. Gegeven die prijzen konden sommige huishoudens het verwarmen van hun woning niet meer financieel dragen. Een vaak gebezigde term in deze context is ‘energiearmoede’.³⁷ Met allerlei regelingen om energie betaalbaar te houden is getracht energiearmoede te voorkomen dan wel te verlichten.

Ook hier zijn bezwaren te noemen. Zo zijn er huishoudens die ver onder het bestaansminimum leven en er zijn huishoudens die ertegenaan zitten. Soms is de beperking van de lasten voor een kleine groep mensen in armoede meer waard dan de vooruitgang van een grotere groep die rond het bestaansminimum leeft. Ook schuilt er een risico in dat bij het streven naar de ondergrens andere verdelingsbeginselen overbodig lijken te worden – terwijl er boven deze grens óók nog veel distributieve vraagstukken zullen bestaan die aan het licht gebracht moeten blijven worden.³⁸

2.6 Rekening houden met bijdrage en profijt



De zich snel voltrekkende klimaatverandering komt door menselijk handelen. Bij de verdelingen binnen het klimaatbeleid kun je daarom ook mee laten wegen of burgers en bedrijven door hun gedrag zelf bijdragen aan die klimaatverandering. Ook kan je meewegen in hoeverre zij zelf direct belang hebben bij een maatregel – of ze er zelf profijt van ervaren. Veel mensen zullen het rechtvaardig vinden als burgers en bedrijven bijdragen aan oplossing van het klimaatvraagstuk door hun gedrag aan te passen. Of dat bij de verdelingsvraag meegewogen wordt wie profijt heeft van een maatregel. Verdelen op basis van het eigen gedrag en belang kan op verschillende manieren vorm krijgen. We bespreken drie beginselen die hiervan uitgaan.

36 Zie bijvoorbeeld Frankfurt 1987. Dit wordt ook wel *sufficiency* genoemd. Een gematigder vorm hiervan is *sufficiency*. Deze benadering stelt dat, wanneer het onmogelijk is om een minimale ondergrens te realiseren, het beter is om te streven naar een situatie waarin zo goed als mogelijk deze ondergrens bereikt wordt. Een bezwaar hiertegen is dat wanneer het streven naar genoeg voor iedereen het belangrijkste doel is, voorbij wordt gegaan aan andere belangrijke doeleinden, zoals het maatschappelijk welzijn (Knight 2021). En net als bij *sufficiency* kan hier de vraag gesteld worden: wanneer is het genoeg? Is dat bijvoorbeeld pas als alle minst bevoordeelden erop vooruit zijn gegaan en op de ondergrens zitten?

37 Middlemiss et al. 2020; Mulder et al. 2021.

38 Temkin 2003a; Temkin 2003b; Casal 2007; Holtug 2010.

Verdeling waarbij de vervuiler betaalt

Wie iets kapotmaakt, moet ervoor betalen. En als je troep maakt, dan ruim je dat op. Dat zijn uitgangspunten die op brede maatschappelijke goedkeuring kunnen rekenen. Vervuiling is een vorm van schade toebrengen. Het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ zien we daarom ook vaak terug bij maatregelen op het gebied van milieu en klimaat.³⁹ Het betekent dat je verantwoordelijk bent voor je eigen afval. Je ruimt het zelf op, of je betaalt daarvoor. In het klimaatbeleid betekent dit dat klimaatkosten zo worden verdeeld dat degenen die de meeste schadelijke broeikasgassen uitstoten, ook het meeste betalen.

Over het algemeen wordt ‘de vervuiler betaalt’ gezien als een basis voor effectief klimaatbeleid. Het creëert immers een prikkel tot gedragsaanpassing, en is daarom vaak relatief effectief en efficiënt als klimaatmaatregel. Misschien wel het meest voor de hand liggende voorbeeld is het direct belasten van CO₂-uitstoot, bijvoorbeeld door het Europese emissiehandelssysteem European Union Emissions Trading System (EU ETS) of via een ingestelde CO₂-heffing (zie tekstbox 3.2). Beide instrumenten zetten een prijs op iedere ton uitgestoten broeikasgas, zodat er prikkels voor bedrijven ontstaan om hun emissies te beperken.⁴⁰ Andere voorbeelden zijn afvalstoffenheffingen en accijnzen op fossiele brandstoffen, of een verplichting voor vervuilende bedrijven om aangerichte schade op te ruimen of te compenseren. Het is een simpel beginsel met een sterke intuïtieve aantrekkingskracht. Ook het Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat uit mei 2022 en het Coalitieakkoord uit december 2021 nemen het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ als uitgangspunt.⁴¹

Toch stuit de toepassing ervan soms op grote bezwaren. Huishoudens met lage inkomens, die vaak ook nog eens wonen in slecht geïsoleerde woningen, worden onevenredig hard getroffen door heffingen op fossiele brandstoffen. Voor hen dreigt ‘de vervuiler betaalt’ te leiden tot energiearmoede. Een vaak gehoorde pleidooi is dan ook dat dit beginsel gecombineerd zou moeten worden met het draagkrachtbeginsel.⁴²

Soms is ‘de vervuiler betaalt’ bovendien lastig toe te passen. Veel vervuilende activiteiten hebben in het verleden plaatsgevonden. Deze vervuilers kunnen soms niet meer aangewezen worden, laat staan ‘betalen’ – simpelweg omdat ze

39 In het Engels heet ‘de vervuiler betaalt’ het *polluter pays principle* (PPP), en soms wordt het ook *you broke it, now you fix it* genoemd (Singer 2002). Voor een uitgebreide bespreking van dit beginsel, zie Vollebergh 2022a.

40 Vervolgens is de verdeling van de opbrengsten van deze heffingen een ander vraagstuk, waarbij vaak weer andere verdelingsbeginselen worden gehanteerd.

41 Zie: vvd et al. 2021; Rijksoverheid 2022d.

42 Heyward 2021: 126; Vollebergh 2022a.

er niet meer zijn. Een bijkomende vraag daarbij is in hoeverre uitstoters uit het verleden ‘onwetend’ waren over de schadelijke gevolgen van broeikasgasemissies. Veel denkers pleiten ervoor het jaar 1990 als grens aan te houden: vanaf dan zijn uitstoters niet meer ‘onwetend’, omdat in die periode de negatieve gevolgen breed publiek bekend begonnen te worden.⁴³

Verdeling op basis van profijt

Vaak voelt het rechtvaardig dat je extra moet betalen wanneer je ergens van profiteert. Er is dan een direct verband tussen een financiële afdracht en het gebruik van een dienst of product.⁴⁴ Bij het verdelingsbeginsel ‘op basis van profijt’ wordt er verdeeld naar rato van het profijt dat burgers en bedrijven hebben van de voorzieningen die worden getroffen. Een voor de hand liggend voorbeeld is dat iemand die profijt heeft van bijvoorbeeld een dijk of een weg, ook betaalt voor de geboden bescherming of het gebruik ervan. De motorrijtuigenbelasting is op deze basis ontworpen. Binnen het klimaatbeleid is de verdeling op basis van profijt bijvoorbeeld aan de orde bij adaptatiebeleid. Een voorbeeld zijn de watersysteemheffingen van een waterschap, die door de ingezetenen worden betaald. Zij betalen zo mee aan de bescherming tegen overstromingen die ze genieten. En mensen met meer grond – zoals boeren of eigenaren van natuurterreinen – worden zwaarder belast omdat zij meer profijt hebben van die maatregelen.

Het profijtbeginsel is niet los te zien van het moment van het voordeel. Je kunt nu, op korte termijn of in de toekomst profijt hebben van een bepaalde handeling. Zo hebben westerse landen *nu* profijt van vervuilende activiteiten uit het verleden. Volgens dit beginsel zouden die landen daarom nu moeten betalen voor de eerdere emissies. Een vraag die hieraan gekoppeld wordt, is of die landen dan ook moeten betalen voor (toekomstige) klimaatschade elders – in landen met minder financieel en economisch kapitaal.⁴⁵ Vanuit rechtvaardigheidsperspectief valt deze vraag ook onder de eerder besproken verdeling op basis van draagkracht.

-
- 43 Dit jaartal komt niet uit de lucht vallen: toen verscheen het eerste IPCC-rapport over de opwarming van de aarde. Maar de link tussen CO₂-uitstoot en klimaatverandering was ook al eerder aangetoond. Zie verder: Houghton et al. 1990; Bell 2011; Caney 2020; Heyward 2021.
- 44 Bij het omschrijven van dit beginsel hebben we de volgende literatuur gebruikt: Shue 1999; Neumayer 2000; Caney 2006; Meyer en Roser 2010; Page 2012; Barry en Kirby 2017.
- 45 Het argument dat hier vaak aangehaald wordt is dat we onze rijkdom in grote mate te danken hebben aan emissies uit het verleden, hoewel we daar niet direct voor verantwoordelijk zijn. Miller (2009) stelde dat we hierdoor in feite een ‘herstelverantwoordelijkheid’ of *remedial responsibility* hebben (Davidson 2021). Dit kan gerealiseerd worden door het compenseren of vereffenen van de kosten voor klimaatbeleid: we betalen omdat we profiteren.

Niet voor niets stond het onderwerp herstelbetalingen tijdens de meest recente COP27⁴⁶ – de klimaatconferentie van de Verenigde Naties van november 2022 – prominent op de agenda.⁴⁷

Niet alleen kan het profijtbeginsel van toepassing zijn op het verleden en het heden, het kan ook van belang zijn met het oog op de toekomst. Onze kinderen en kleinkinderen zullen bijvoorbeeld profiteren van duurzame energie die goedkoper en betrouwbaarder is dan nu. Als zij volwassen zijn zullen belangrijke infrastructuren zijn aangelegd en heeft opschaling van duurzame energiebronnen plaatsgevonden. Maar nu worden de investeringen daarvoor gedaan. Als die kosten volgens het profijtbeginsel worden verdeeld, zullen onze kinderen en kleinkinderen voor een groot deel de rekening voorgeschoteld krijgen, terwijl volgens andere verdelingsprincipes de rekening juist bij huidige generaties neergelegd zou worden (zie tekstbox 2.3).

Tekstbox 2.3 Wie betaalt: huidige of toekomstige generaties?

De verdeling van klimaatkosten tussen de huidige en toekomstige generaties is geen onderdeel van dit rapport, maar is ontegenzeggelijk een vraagstuk dat steeds belangrijker wordt. Wij stoten nu broeikasgassen uit die nog lang zullen bijdragen aan klimaatverandering. De gevolgen hiervan worden vooral door bewoners van de toekomst gevoeld: onze kinderen en kleinkinderen. Wij zijn dus verantwoordelijk voor de (on)leefbaarheid van de toekomstige wereld waarin zij zullen wonen. Als wij maatregelen nemen ter reductie van CO₂-emissies, is dat echter ook in het voordeel van toekomstige generaties. Dit leidt tot de vraag wie moeten opdraaien voor de kosten van CO₂-emissiereductie: de huidige of de toekomstige generaties?

Deze vraag kan op verschillende manieren beantwoord worden. Stel je bijvoorbeeld 'de vervuiler betaalt' centraal, dan wordt de financiële verantwoordelijkheid bij de huidige generaties gelegd. Immers, wij brengen schade toe aan het klimaat en dragen dus ook verantwoordelijkheid om de toegebrachte schade te herstellen. Maar als je het profijtbeginsel centraal stelt, dan worden de lasten van de CO₂-reductie tenminste ten dele toebedeeld aan de toekomstige generaties. Zij profiteren immers

46 De Conference of the Parties 27 (COP27). Een COP is in algemene zin een besluitvormende vergadering van alle partijen van een internationale conventie. In de context van klimaatbeleid gaat het dan om de jaarlijks terugkerende vergadering van landen die het klimaatakkoord hebben geratificeerd. De meest recente was de COP27, in november 2022 in Egypte.

47 United Nations Foundation 2022.

mee van onze investeringen en daarom is het ook te rechtvaardigen dat toekomstige generaties betalen.⁴⁸ Dit voorbeeld onderstreept dat verdelingsbeginselen ertoe doen: er valt iets te kiezen.⁴⁹

Er zijn verschillende bezwaren tegen het profijtbeginsel. Het is in de praktijk soms moeilijk uitvoerbaar. Dat heeft er mee te maken dat het soms moeilijk is te bepalen wie de ‘begunstigde’ is. Bij adaptatiemaatregelen is dit relatief eenvoudig: een stad of een waterschap heeft geregistreerde inwoners en zij hebben baat bij getroffen maatregelen. Maar bij activiteiten uit het verleden, waar mensen nu profijt van hebben, is het lastiger. Hoeveel van de huidige rijkdom is direct te herleiden tot CO₂-emissies uit het verleden? Er zijn immers ook veel andere ontwikkelingen geweest waar we de vruchten van plukken. Denk bijvoorbeeld aan ontwikkelingen op het gebied van technologie en digitalisering. Naar de toekomst toe is het misschien nog wel moeilijker wie hoeveel profijt gaat hebben van klimaatmaatregelen die we nu treffen. Met andere woorden: de ‘oorsprong’ van profijt is vaak lastig te achterhalen.

Verdeling waarbij de verduurzamer verdient

Bij de vraag wat een rechtvaardige verdeling is, zou je ook kunnen kijken naar verdienste, naar de mate waarin iemand zich inzet.⁵⁰ Verdeling op basis van het beginsel ‘de verduurzamer verdient’ gaat ervan uit dat de *inzet* naar rato moet worden beloond. Dit betekent dus ook dat er verschillen kunnen bestaan in de verdeling van klimaatkosten, als er ook een verschil is in de ‘verdiensten’.⁵¹ Huishoudens of bedrijven die verduurzamen worden dan bijvoorbeeld minder zwaar aangeslagen dan huishoudens of bedrijven die niet verduurzamen. Dit is de klimaatvariant van de diep doorleefde intuïtie dat hard werken moet lonen.

Het belonen van positief gedrag speelt in het bijzonder bij mitigatie, zoals bij de reductie van CO₂-emissies en bij de energietransitie. ‘De verduurzamer verdient’ is een middel om een kritische massa te bereiken zodat innovaties en interventies goedkoper en maatschappelijk gangbaar worden. Op die manier kunnen *best practices* door anderen gevolgd worden. Daarom zouden verduurzamers naar hun inzet moeten worden beloond, zo is de redenering.

48 Ongering 2022.

49 Krznicaric 2021.

50 Dit beginsel zien we vaak terug bij filosofen geassocieerd met het liberalisme en libertarisme (Davidson 2021). Bij het omschrijven van dit beginsel hebben we de volgende literatuur gebruikt: Kleinig 1971; Milne 1986; Wigley 1988; Lamont 1994.

51 Lamont 1994.

Een punt van kritiek is dat sommige burgers meer mogelijkheden hebben dan andere om verdienstelijk gedrag te vertonen – historische omstandigheden, toeval en geld spelen hierbij allemaal een rol.⁵² Denk aan het eerdergenoemde debat over de vraag of het wel eerlijk is dat dure elektrische auto's extra gesubsidieerd worden, terwijl alleen de hoogste inkomensgroepen deze kunnen aanschaffen. In hoeverre speelt 'toeval' of het simpelweg hebben van 'geluk' een rol bij het bijdragen aan verduurzaming? Het risico is hier wat ook wel het 'mattheuseffect' genoemd wordt: groepen in de samenleving die al veel hebben, worden nog rijker en de groepen die niet veel hebben, worden armer.

2.7 Tot slot: er valt wat te kiezen in het klimaatbeleid

We hebben in dit hoofdstuk tien verdelingsbeginselen besproken, verdeeld over vier categorieën. De eerste categorie stelt het resultaat van de verdeling centraal: het nut moet zo groot mogelijk zijn. Bij de tweede spelen individuele rechten en vrijheden een grote rol. Soms kan het rechtvaardig zijn om rekening te houden met bestaande rechten, met gelijkheid voor de wet, of met een eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. De derde categorie verdelingsbeginselen vraagt aandacht voor draagkracht en solidariteit. Soms kan het rechtvaardig zijn om rekening te houden met de draagkracht van burgers en bedrijven, zeker wanneer klimaatbeleid ertoe leidt dat zij onder het bestaansminimum terechtkomen. De vierde categorie vraagt tot slot om bij kostenverdelingen rekening te houden met de mate waarin iemand bijdraagt aan klimaatverandering of profiteert van een maatregel. Daarbij geldt het als rechtvaardig om vervuilers te laten betalen of verduurzamers te belonen. Of om rekening te houden met het profijt dat burgers of bedrijven hebben van maatregelen.

De verdelingsbeginselen die we zijn langsgelopen zijn verschillend van aard, van herkomst en in effect. In de volgende hoofdstukken illustreren we aan de hand van enkele beleidsdossiers welke verdelingsbeginselen we in de Nederlandse beleidspraktijk herkennen. Zoals eerder gezegd, zijn deze hoofdstukken illustratief bedoeld. We geven geen volledige analyse van alle verdelingen binnen het Nederlandse klimaatbeleid, maar illustreren de beginselen die – impliciet of expliciet – binnen een aantal beleidsdossiers toegepast worden.

We zullen in deze casushoofdstukken zien dat er in de praktijk de nodige variatie is. Er valt dus wat te kiezen. Zo ligt het beginsel 'de vervuiler betaalt' bijvoorbeeld meer voor de hand bij verdelingsvraagstukken in mitigatiebeleid en niet of minder bij adaptatiebeleid. We zullen ook zien dat sommige beginselen beter bij de verdeling van heffingen passen, terwijl andere wat meer zijn toegesneden op een verdeling van subsidies of schadevergoedingen.

3. De verdeling van de Nederlandse reductieopgave

3.1 Het koolstofbudget: een fundamenteel verdelingsvraagstuk

Omdat het wereldwijde koolstofbudget in rap tempo opraakt, riep klimaat-activiste Greta Thunberg op de UN Climate Action Summit in 2019, de VN-klimaatactietop, wereldleiders op tot ambitieuzere klimaatplannen. Ze betoogde dat, als we op deze voet doorgaan, we binnen achtenhalf jaar ons koolstofbudget hebben opgesoupeerd. In 2021 heeft het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) de wereldwijde koolstofbudgetten om onder de 1,5 graad Celcius te blijven naar beneden bijgesteld naar 400 gigaton CO₂ vanaf 1 januari 2021 (67 procent kans).⁵³

Het koolstofbudget is de totale hoeveelheid CO₂-emissies die nog kan worden uitgestoten om de gemiddelde temperatuurstijging op aarde te beperken tot een bepaalde temperatuur, gebaseerd op een bepaalde kans en rekening houdend met de uitstoot van andere broeikasgassen.⁵⁴ Het gaat hier dus om de totale hoeveelheid CO₂ die alle landen samen nog mogen uitstoten. Koolstofbudgetten zijn daarmee een vorm van mitigatiebeleid. Naarmate de tijd verstrijkt, wordt het resterende koolstofbudget kleiner.⁵⁵

Het invullen van het koolstofbudget is een fundamenteel verdelingsvraagstuk van het klimaatbeleid. Fundamenteel omdat het ten grondslag ligt aan de internationale klimaatonderhandelingen: welk land kan en moet het meeste uitstoot reduceren? Maar ook in nationaal klimaatbeleid van afzonderlijke landen speelt een dergelijk verdelingsvraagstuk. Op nationaal niveau wordt vaak een vertaalslag gemaakt van het koolstofbudget naar sectorale reductiedoelstellingen (zie tekstbox 3.1). Hoe wordt de reductieopgave verdeeld over de verschillende sectoren: industrie, elektriciteit, landbouw en landgebruik, mobiliteit en gebouwde omgeving? Oftewel, welke sector moet het meeste CO₂ reduceren om te voldoen

53 IPCC 2021.

54 Het berekenen van koolstofbudgetten is complex en onzeker. Dit wordt gedaan door klimaatmodellen en observaties. Hieronder liggen aannames over de ontwikkeling van bijvoorbeeld gemiddelde lucht- en bodemtemperaturen. Ook is veel nog onbekend, zoals het exacte moment van optreden van *tipping points* en het effect daarvan op de temperatuurstijging – en daarmee ook op het resterende koolstofbudget.

55 Het koolstofbudget met 50% kans om onder de 1,5 graden te blijven is volgens de meest recente berekening 500 gigaton CO₂, vanaf 1 januari 2020. De koolstofbudgetten voor 2 graden zijn volgens de berekeningen van het IPCC 1150 gigaton CO₂ (67% kans) en 1350 gigaton CO₂ (50% kans) (IPCC 2021). De focus op de uitstoot van CO₂ is echter een vereenvoudiging van het probleem omdat ook andere broeikasgassen zorgen voor een opwarming van de aarde. CO₂ veroorzaakt wel het overgrote deel, mede doordat CO₂ al gedurende eeuwen bijdraagt aan opwarming, in tegenstelling tot methaan (CH₄) of distikstofmonoxide (N₂O). Worden deze twee broeikasgassen echter ook meegerekend in het koolstofbudget en uitgedrukt in CO₂, dan kan dit budget vergroten of verkleinen met zo'n 220 gigaton CO₂ (IPCC 2021).

aan de nationale reductiedoelstelling²⁵⁶ Daarmee is het ook een van de gevoeligste vraagstukken: dit verdelingsvraagstuk is doorwongen van politieke en economische belangen. Op dit nationale, Nederlandse, niveau ligt in dit rapport en in dit hoofdstuk de nadruk (zie ook figuur 3.1). Wat voegt een rechtvaardigheids-perspectief toe aan de te maken afwegingen?

De casus in dit hoofdstuk behandelt een verdelingsvraagstuk op een ander niveau dan de andere casussen. De verdeling is van een andere aard. Hier wordt immers de CO₂ verdeeld die niet meer mag worden uitgestoten en moet worden teruggebracht. Het gaat daarbij niet om beleid met rechtstreeks effect op groepen huishoudens of bedrijven, maar om de manier waarop de CO₂-reductieopgave in Nederland verdeeld wordt over de sectoren. De interpretatie van de verschillende verdelingsbeginselen is daardoor anders. Als we het in dit hoofdstuk bijvoorbeeld hebben over 'de vervuiler betaalt', dan gaat dit over een gehele sector die meer moet 'doen' in de reductie van CO₂ dan een andere, minder vervuilende, sector.

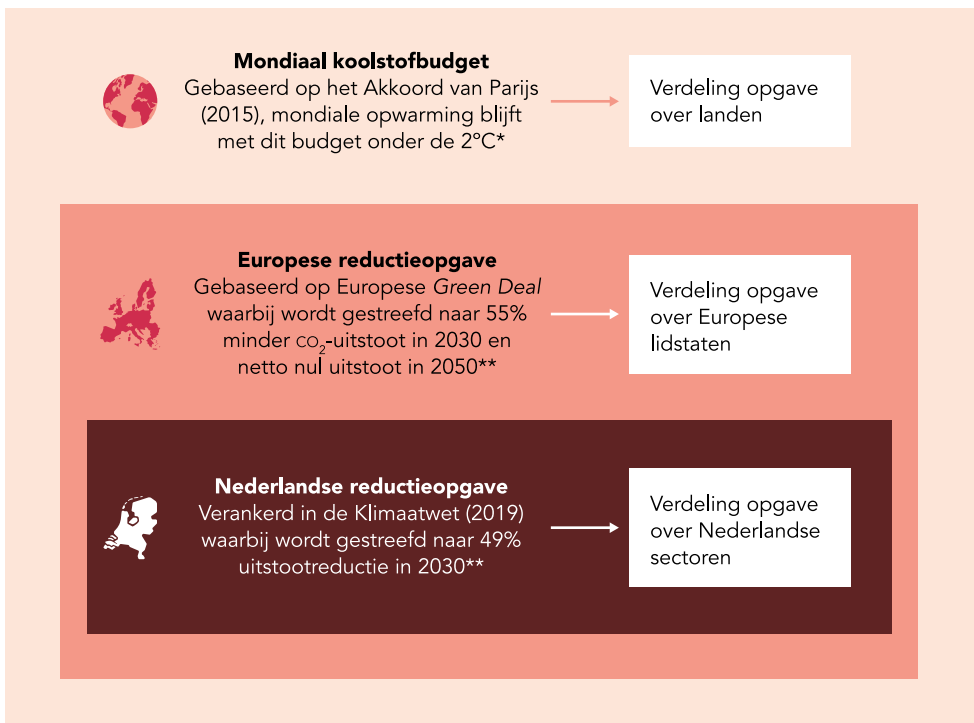
Allereerst bespreken we kort de internationale context die van belang is voor de totstandkoming van de Nederlandse reductieopgave. Afspraken op zowel mondiaal als Europees niveau scheppen de kaders waarbinnen Nederland een bepaalde hoeveelheid CO₂ moet reduceren. Vervolgens kijken we naar de verdeling van de Nederlandse reductieopgave over de verschillende sectoren, overeenkomstig het Klimaatakkoord van 2019. In het Klimaatakkoord zijn afspraken voor verschillende sectoren opgenomen om de uitstoot van broeikasgassen in Nederland tegen te gaan.

We zullen in dit hoofdstuk zien dat we in deze afspraken vanuit rechtvaardigheids-perspectief het beginsel 'grootste nut' terugzien, namelijk de focus op het halen van de klimaatdoelen. In deze casus wordt dat ingevuld door een focus op kostenefficiëntie: de grootste opgave komt daar te liggen waar het goedkoopst gereduceerd kan worden. Door de dominantie van kostenefficiëntie in modelberekeningen en daarmee ook van het verdelingsbeginsel 'grootste nut', komen andere rechtvaardigheidsoverwegingen bij dit onderwerp beperkt aan bod. Vanuit het perspectief van verdelende rechtvaardigheid concluderen we dat breder kijken dan het 'grootste nut' waardevol kan zijn in de discussie over de verdeling van reductieopgaven.

3.2 Context: koolstofbudgetten en reductieopgaven

De verdeling van koolstofbudgetten speelt een rol op verschillende schaalniveaus: mondiaal, Europees en nationaal. Waar het op mondiaal en Europees niveau gaat om de verdeling van het budget over verschillende landen, draait het op nationale schaal om de vraag wat de reductiedoelstellingen zijn voor Nederlandse sectoren. Om deze samenhang goed te begrijpen, lichten we eerst kort de verdeling op mondiale en Europese schaal toe, waarna we ons richten op de Nederlandse context.

Figuur 3.1 Focus van de casus



* Ten opzichte van de gemiddelde temperatuur in het pre-industriële tijdperk

** Ten opzichte van 1990

Tekstbox 3.1 Het verschil tussen koolstofbudgetten en reductiedoelstellingen

Nederland werkt, net als de andere EU-lidstaten, met emissiereductiedoelstellingen in plaats van een vastgestelde toegestane hoeveelheid CO₂-uitstoot, oftewel een koolstofbudget. Hoewel het doel van beide beleidsinstrumenten hetzelfde is, zit tussen reductiedoelstellingen en koolstofbudgetten verschil.

Met een koolstofbudget wordt een eindige hoeveelheid CO_2 bepaald die nog mag worden uitgestoten tot een bepaald jaar. Het correspondeert met de maximale hoeveelheid cumulatieve netto CO_2 -emissies, waardoor de opwarming van de aarde beperkt blijft tot de 1,5 à 2 graden. Het budget mag niet worden overschreden en geeft daarmee zekerheid dat emissie-reducties binnen een bepaalde periode worden gerealiseerd.

Reductiedoelstellingen gaan over de vraag met hoeveel procent de uitstoot gedaald moet zijn in bijvoorbeeld 2030 of 2050, ten opzichte van een vastgesteld jaar. Een belangrijk verschil is dat een reductiedoelstelling geen rekening houdt met de cumulatie, de opeenhoping, van CO_2 in de atmosfeer. Het gaat om een relatieve daling van emissies ten opzichte van een bepaald jaar. Een koolstofbudget houdt rekening met CO_2 -cumulatie: de gerealiseerde emissies in de atmosfeer tellen mee. Dat is in feite een stuk van het budget dat al uitgegeven is.⁵⁷

Reductiedoelstellingen en het koolstofbudget hangen met elkaar samen, want een reductiepercentage is uiteindelijk afgeleid van de hoeveelheid CO_2 die nog mag worden uitgestoten om de opwarming te beperken tot 1,5 à 2 graden. Ze zijn dus wel in elkaar om te rekenen. Nationale overheden werken doorgaans met reductiedoelstellingen en stellen een reductiepercentage vast voor een toekomstig jaar, zo nodig met een tussendoelstelling. Zo is de doelstelling uit de huidige Nederlandse Klimaatwet om in 2050 95 procent minder broeikasgassen uit te stoten ten opzichte van 1990. Om het pad naar dit doel toe geleidelijk te laten verlopen is er in de Klimaatwet een tussendoel geformuleerd: 49 procent broeikasgasreductie in 2030.⁵⁸

57 Meyer en Warmenhoven 2017.

58 Hierbij is als gevolg van de klimaatzaak van Urgenda een extra tussendoel gekomen: 25% minder uitstoot in 2020, ten opzichte van 1990. Dat heeft de rechter in 2015 bepaald. Ook in het hoger beroep in 2018 en het cassatieberoep in 2019 is dit vonnis bevestigd, waarmee dit onherroepelijk is geworden. Deze doelstelling is inmiddels behaald: in 2020 was de uitstoot van broeikasgassen (gemeten in termen van CO_2 -equivalenten) in Nederland 25,5% lager dan in 1990 (CBS 2022a). Naar aanleiding van de opgehoogde doelstellingen uit het Coalitieakkoord 2021 naar ten minste 55% broeikasgasreductie in 2030 wordt ook de Klimaatwet aangepast. Deze wetswijziging is nog in behandeling.

Mondiale koolstofbudgetten

Op mondiaal niveau speelt de vraag welk land nog hoeveel mag uitstoten, gegeven de hoeveelheid broeikasgassen die wereldwijd nog uitgestoten mag worden om de opwarming te beperken. Bij deze discussie spelen verschillende economische en politieke belangen een rol. Doorgaans betekent meer uitstoot immers ook meer welvaart, aangezien economische activiteit gepaard gaat met uitstoot. Bovendien kennen de landen die het meest uitstoten over het algemeen minder directe blootstelling aan risico's als gevolg van klimaatverandering, zoals overstromingen en orkanen.⁵⁹ Voor landen in ontwikkeling geldt precies het omgekeerde. In de onderhandelingen spelen daarom afwegingen een rol als welke landen verantwoordelijkheid moeten dragen voor de hoeveelheid broeikasgassen in de atmosfeer, in welke mate landen de financiële lasten kunnen dragen om hiertegen maatregelen te nemen en wat de ruimte is voor landen om zich verder te ontwikkelen.⁶⁰

Deze afwegingen waren onderdeel van de onderhandelingen over verdragen zoals die in Rio de Janeiro in 1992⁶¹ en in Parijs in 2015. Waar tijdens de conferentie in Rio de Janeiro nog alleen de wens werd uitgesproken om de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer te stabiliseren, werd hier tijdens de klimaatconferentie van Parijs een meer concrete invulling aan gegeven. Het doel van het Akkoord van Parijs is om de mondiale opwarming van de aarde onder de 2 graden Celsius te houden, met zicht op 1,5 graad. De bijdrage in termen van broeikasgasreductie van de verschillende landen is in dit akkoord niet formeel vastgelegd, maar er wordt wel gesproken over de *nationally determined contributions* (NDC's). Landen zouden volgens het beginsel van *equitable contribution* een bijdrage moeten leveren aan het behalen van de doelstellingen. Er wordt in het Akkoord van Parijs dus niet een expliciete verdeling gemaakt van de koolstofbudgetten over de verschillende lidstaten. Landen bepalen zelf hun NDC en leggen dit vast in hun *pledge target*. De optelsom van deze *pledge targets* is vooralsnog niet ambitieus genoeg om de doelstelling van Parijs te realiseren en is daarmee blijvend onderdeel van de onderhandelingen tijdens de

59 Chancel 2020.

60 Gardiner et al. 2010; Vanderheiden 2011.

61 In 1992 werd in Rio de Janeiro het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) getekend. Het uiteindelijke doel van het UNFCCC was "het stabiliseren van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau dat gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen" (Verenigde Naties 1992: 9). Natiestaten worden opgeroepen het klimaatsysteem voor huidige en toekomstige generaties te beschermen op basis van eerlijkheid en billijkheid en in overeenstemming met hun gezamenlijke maar uiteenlopende verantwoordelijkheden en vermogens. Intergenerationele rechtvaardigheid en internationale solidariteit liggen als basisbeginselen onder dit verdrag.

jaarlijkse klimaatconferentie.⁶² Op dit moment zorgen alle nationale beleidsplannen opgeteld voor een opwarming van 2,4 tot 2,6 graden Celsius in 2100.⁶³

Europese reductieopgave

In lijn met het Akkoord van Parijs hebben de lidstaten van de Europese Unie afgesproken om de uitstoot van broeikasgassen terug te brengen met 49 procent in 2030 en 95 procent in 2050 (ten opzichte van 1990) en om de temperatuurstijging te beperken tot ruim onder de 2 graden Celsius ten opzichte van het pre-industriële tijdperk, met een streven naar maximaal 1,5 graad. De beleidsinitiatieven om aan die doelstelling te voldoen, vallen onder de Europese Green Deal.

Op 14 juli 2021 is door de Europese Commissie het Fit for 55-pakket gepresenteerd met wetsvoorstellen om de doelstellingen voor 2030 op te hogen en de uitstoot van de lidstaten nog meer te verminderen met 55 procent in 2030 ten opzichte van 1990. Die verhoging moet ervoor zorgen dat de uitstoot van broeikasgassen in 2050 netto nul is.⁶⁴ De reductiedoelstelling voor de gehele Europese Unie is daarmee bepaald. Om deze doelstelling te behalen is een klimaat- en energiepakket vastgesteld met reductiedoelen voor sectoren én met doelen voor hernieuwbare energie en energiebesparing.⁶⁵ Via deze ‘pijlars’ worden alle sectoren gevraagd om een bijdrage te leveren aan het behalen van de reductiedoelstellingen (zie tekstbox 3.2). De uitwerking van dit Fit for 55-pakket is nog niet vastgelegd; er moet nog worden onderhandeld en gestemd over de wetsvoorstellen.⁶⁶

62 De Conference of the Parties (COP). De COP is de algemene, besluitvormende vergadering van alle partijen van een internationale conventie. Elk jaar vindt een COP over het klimaatbeleid plaats. Uit de COP is het *United Nations Framework Convention on Climate Change* voortgekomen (het Klimaatverdrag, in het kader waarvan onder andere het Kyoto-protocol en het Akkoord van Parijs zijn overeengekomen) (United Nations Climate Change n.d.).

63 United Nations Environment Programme 2022.

64 Netto nul CO₂-emissie betekent dat er nog wel CO₂ uitgestoten mag worden maar dat door bijvoorbeeld CO₂-afvang- of -opslagtechnieken (Carbon Capture and Storage, CCS) moet worden gecompenseerd. Dit worden ook wel negatieve emissies genoemd. Zo blijft er ‘onder de streep’ nul CO₂-emissie over. Zie: Europese Commissie n.d.

65 Het gaat dan om sectoren die vallen binnen de Europese programma’s Emissions Trading System (ETS) en Effort Sharing Regulation (ESR) of binnen Land Use, Land-Use Change and Forestry (LULUCF). Zie Rijksoverheid 2022d. Zie voor meer toelichting tekstbox 3.2.

66 Zie voor de voortgang over de onderhandelingen in Nederland bijvoorbeeld Kamerstukken II 2021/2022, 22172139.

Tekstbox 3.2: De drie pijlers van het Europese klimaatbeleid

Het Emissions Trading System voor de EU (EU ETS) is een EU-breed handelssysteem in emissierechten. Door de Europese Commissie wordt een bepaald koolstofbudget vrijgegeven, specifiek voor de sectoren zware industrie en elektriciteit. Dat koolstofbudget wordt vertaald in een aantal emissierechten waarbij één recht gelijkstaat aan één ton CO₂. Doordat er maar een beperkt aantal rechten wordt vrijgegeven, wordt de prijs voor een ton CO₂ opgedreven. Op die manier vormt het ETS een financiële prikkel voor bedrijven om te verduurzamen. Het zou dan goedkoper moeten worden om te investeren in duurzame oplossingen dan om emissierechten bij te kopen. Uit het ETS krijgen zowel nationale overheden als de Europese Unie inkomsten. De Nederlandse ETS-verdiensten bedroegen in 2021 bijvoorbeeld 893 miljoen euro.⁶⁷ In het kader van het ETS worden in Nederland de emissies van ongeveer vierhonderd bedrijven geregistreerd door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). De Europese Commissie wil, zo stelde zij in 2021, een emissiehandelssysteem introduceren voor de sectoren gebouwde omgeving en mobiliteit.⁶⁸

Met de Effort Sharing Regulation (ESR) die in 2016 is aangenomen legt de Europese Commissie nationaal bindende opgaven op aan de lidstaten van de EU. Het gaat hier om een reductiedoelstelling die alleen geldt voor de sectoren gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw en kleine industrie. De Europese Commissie verdeelt de ESR-opgave over de verschillende landen op basis van draagkracht: welvarender landen krijgen een grotere opgave. Hierbij wordt wel gecorrigeerd voor kostenefficiëntie.⁶⁹

Ook *Land Use, Land-Use Change and Forestry* (LULUCF) voor landgebruik en bosbouw is een pijler van het Europees klimaatbeleid die zich voornamelijk richt op het afvangen van CO₂ in bodem en bossen. Het uitgangspunt is de *no-debit rule*: elke lidstaat moet op zijn grondgebied netto geen emissies veroorzaken in de verschillende landgebruikscategorieën ten opzichte van een bepaalde referentieperiode.

67 NEa 2022. Ook komt een gedeelte van de opbrengsten ten goede aan de Europese Unie, zie: ICAP 2022. De opbrengsten zullen, gegeven de historisch hoge emissierechten in 2022, toenemen. Sinds november 2021 bedraagt de ETS-prijs tussen 75 en 90 euro per ton CO₂ (Trading Economics 2022). Daarmee komt de prijs in de buurt van de zogenaamde CO₂-milieuprijs van ongeveer 100 euro bij een doelstelling van niet meer dan 2 graden mondiale temperatuurstijging (Drissen en Vollebergh 2018a: 27; Drissen en Vollebergh 2018b).

68 Europese Commissie 2021.

69 Hekkenberg et al. 2021.

Lukt het een lidstaat om meer CO₂ op te slaan in bodem en bossen dan dat het uitstoot, dan kan het overschot aan koolstofbudget verrekend worden met de opgave voor de andere sectoren.⁷⁰

3.3 Verdeling reductieopgaven: 'grootste nut'-beginsel

Voor Nederland is de mondiale en Europese context van belang omdat de doelen die daar worden gesteld de kaders scheppen waarbinnen ook Nederland een bepaalde inspanning moet leveren. In eerste instantie is dat dus 95 procent reductie van broeikasgassen in 2050, met een tussendoel van 49 procent reductie in 2030, ten opzichte van 1990. Dit is vastgelegd in de Klimaatwet. Aan die algemene inspanning voor Nederland ligt vervolgens een verdelingsvraagstuk ten grondslag, namelijk: *welke sector moet hoeveel emissies reduceren?* De afspraken over hoe het reductiedoel voor 2030 behaald moet worden zijn vastgelegd in het Klimaatakkoord.⁷¹ Het reductiedoel moet worden verdeeld over de verschillende Nederlandse sectoren: elektriciteit, industrie, gebouwde omgeving, mobiliteit en landbouw.⁷² Met een heel pakket aan beleidsmaatregelen wordt hier per sector invulling aan gegeven. Maar hoe is eigenlijk bepaald wat de reductieopgaven zijn voor de Nederlandse sectoren?

De focus van deze casus zal liggen op de verdeling van de reductieopgave tussen de sectoren onderling, die als uitgangspunt voor het Klimaatakkoord uit 2019 heeft gediend en die nog steeds een belangrijke pijler onder het Nederlands klimaatbeleid vormt. We kijken dus niet naar aanvullende maatregelen die daarbovenop zijn getroffen.⁷³ In dit Klimaatakkoord is invulling gegeven aan de doelstelling van 49 procent CO₂-reductie in 2030, ten opzichte van 1990. In opmaat naar het Klimaatakkoord hebben bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden aan sectortafels onderhandeld over de maatregelen die zij zouden moeten nemen om aan die doelstelling te voldoen.⁷⁴ Voorafgaand aan de onderhandelingen is een verdeling gemaakt van CO₂-reductiedoelstellingen voor de vijf sectoren. Deze verdeling is te zien in figuur 3.2.

70 Hekkenberg et al. 2021.

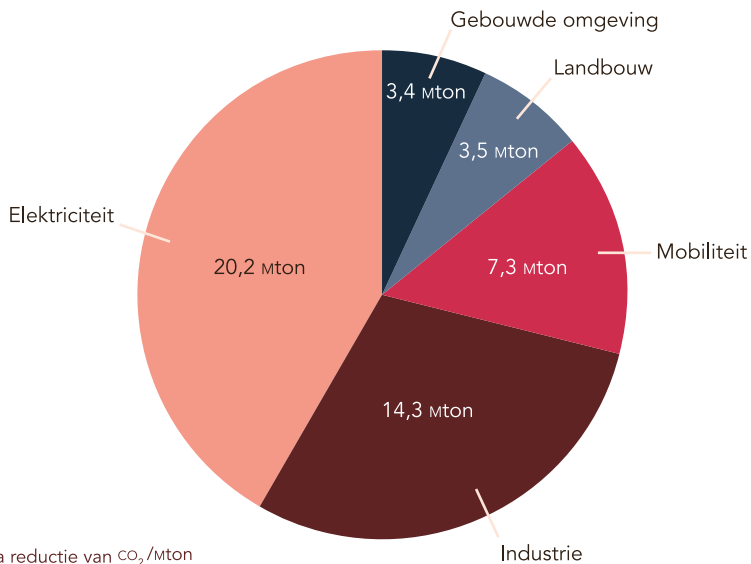
71 Rijksoverheid 2019.

72 Voor de verdeling uit het Klimaatakkoord is 'landgebruik' niet als sector meegenomen. Deze sector is wel opgenomen in het coalitieakkoord 2021-2025, daar wordt hij samen genoemd met landbouw. Omdat wij in deze casus focussen op het Klimaatakkoord uit 2019 houden wij deze indeling aan.

73 Een voorbeeld daarvan is de aangescherpte doelstelling voor 2030 van ten minste een reductie van 55% (t.o.v. 1990) naar aanleiding van het Fit for 55-pakket, wat zorgt voor een aanvullende opgave op het Klimaatakkoord, zie: Hekkenberg et al. 2021; VVD et al. 2021.

74 Truijens et al. 2021.

Figuur 3.2 Verdeling reductieopgave 2030 over Nederlandse sectoren in megaton (mton) CO₂ in het Klimaatakkoord uit 2019⁷⁵



* Extra reductie van CO₂/mton bovenop bestaand beleid

Bron: Rijksoverheid 2019.

Bij de verdeling van de reductieopgaven lijkt vooral het beginsel ‘*grootste nut*’ toegepast te zijn om tot een verdeling te komen. Bij dat principe is het belangrijkste criterium het effect van de gekozen verdeling op het beleidsdoel, in dit geval reductie van CO₂-uitstoot. Dat betekent dat de reductieopgaven zo worden verdeeld dat CO₂-uitstoot zo effectief mogelijk wordt tegengegaan. We zien deze argumentatie vaak terug in combinatie met een overweging op het gebied van kostenefficiëntie: de CO₂-reductie moet gebeuren tegen zo laag mogelijke kosten per ton uitgespaarde CO₂. In het Klimaatakkoord wordt dan ook vermeld dat de verdeling is berekend op basis van het technisch reductiepotentieel uitgedrukt in kosten per vermeden ton CO₂. Met andere woorden: de verdeling van de reductieopgave wordt op zo’n manier vastgesteld dat de grootste reductie wordt behaald tegen de laagst mogelijke kosten. Deze verdeling wordt indicatief al genoemd in het regeerakkoord uit 2017, waarin het voornemen van een klimaatakkoord wordt beschreven. Zo wordt er in het regeerakkoord gesproken over “een kostenefficiënt klimaatpakket (...) dat stuurt op emissiereductie”.⁷⁶

75

De doelstelling om 49% reductie te bewerkstelligen in 2030 (t.o.v. 1990) impliceert in 2019 een extra opgave van 56 mton CO₂ ten opzichte van ongewijzigd beleid. Deze extra opgave wordt verdeeld over de sectoren. Zie: Rijksoverheid 2019.

76

VVD et al. 2017: 38.

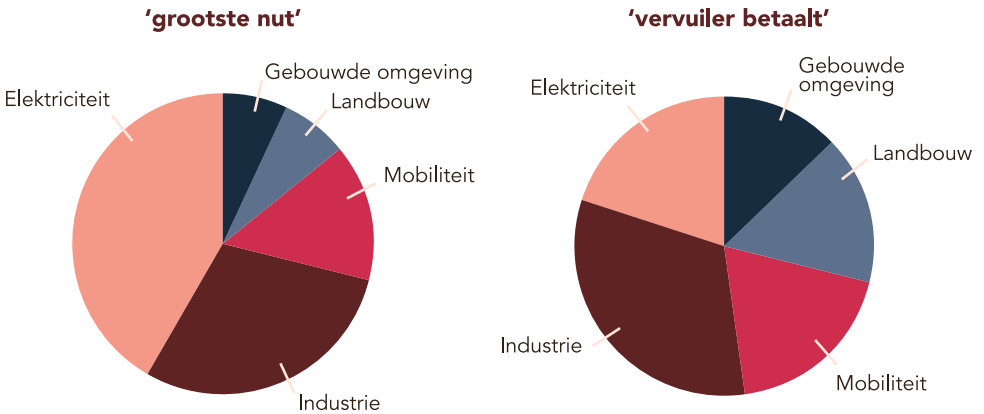
Na de presentatie van het ontwerp-Klimaatakkoord heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) van de voorgestelde maatregelen voor elke sector het reductiepotentieel en de kosten doorberekend.⁷⁷ Op die manier worden de effecten van de maatregelen uit het Klimaatakkoord in beeld gebracht. De verdeling van de reductieopgave lijkt dus een rekenmatige aangelegenheid waarbij het idee van ‘grootste nut’ tegen zo laag mogelijke kosten leidend is.

3.4 Effecten verdeling: grootste opgave bij het grootste reductiepotentieel

De beleidsmatig gekozen verdeling van reductieopgaven heeft dus als uitwerking dat het beginsel ‘grootste nut’ tegen zo laag mogelijke kosten wordt gevolgd. Omdat de sectoren elektriciteit en industrie het grootste potentieel hebben om efficiënt CO₂ te reduceren krijgen zij zodoende de grootste opgave. Kenmerkend voor een verdeling op basis van het ‘grootste nut’-beginsel is immers dat er wordt gekeken naar de uitkomst van de verdeling. Andere beginselen van verdelende rechtvaardigheid zien we in deze verdeling niet terug.

Om te illustreren wat een rechtvaardigheidsperspectief toe kan voegen, kijken we bij wijze van denkoefening wat het zou betekenen als overwegingen van bijdrage en profijt een rol zouden spelen in dit verdelingsvraagstuk. We nemen het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ als voorbeeld. Wanneer wordt geacht dat de grootste vervuilende sector ook de grootste opgave zou moeten krijgen en de minst vervuilende sector de minst grote opgave, dan zou de verdeling er anders uit komen te zien. Ter illustratie staat in figuur 3.3 naast de verdeling op basis van ‘grootste nut’ tegen zo laag mogelijke kosten – de verdeling uit het Klimaatakkoord die we eerder al gezien hebben (figuur 3.2) – een verdeling op basis van de CO₂-uitstoot over het jaar 2020.⁷⁸ Als de sectoren een evenredige opgave krijgen met hun vervuiling – in lijn met ‘de vervuiler betaalt’ – dan zou de verdeling er zo uit kunnen zien. Zo kom je dus uit op een heel andere verdeling van reductieopgaven.

Figuur 3.3 Illustratie van erdeling reductieopgave op basis van ‘grootste nut’ en ‘de vervuiler betaalt’



Bron: Rijksoverheid 2019 en CBS 2022b.

Duidelijk wordt in deze denkoefening dat de sector elektriciteit op basis van ‘de vervuiler betaalt’ een kleinere opgave zou krijgen dan nu het geval is in het Klimaatakkoord. Daarentegen zou de opgave van de sectoren industrie, gebouwde omgeving en landbouw groter worden. Wanneer er dus niet sec geredeneerd wordt vanuit de uitkomst, maar vanuit de bijdrage die een sector levert aan de ‘vervuiling’, is de uitkomst van de verdeling anders. Het bovenstaande is een versimpeling en zoals gezegd bovenal een denkoefening, maar het illustreert wel dat rechtvaardigheidsoverwegingen invloed hebben op de verdeling van de reductieopgave.

We kunnen ook andere denkoefeningen doen, om te laten zien dat het uitmaakt welke rechtvaardigheidsoverwegingen ten grondslag liggen aan een beleidskeuze. Overwegingen met betrekking tot draagkracht en solidariteit en met betrekking tot individuele rechten en vrijheden leveren weer andere beelden op. Denk aan een verdeling waar bijvoorbeeld de economisch sterkste sector de grootste opgave krijgt (verdeling op basis van draagkracht) of aan een verdeling waar sectoren in het verleden meer hebben uitgestoten dat mogen blijven doen (verdeling op basis van bestaande rechten).

3.5 **Wetenschappelijke en maatschappelijke discussie: rechtvaardigheidsoverwegingen beter in beeld**

Bij de berekeningen van instellingen als PBL worden energie- en klimaatmodellen gebruikt. Dit zijn rekenkundige computersimulaties, waarin langetermijneffecten van beleid worden gesimuleerd.⁷⁹ Op die manier worden er verschillende scenario's geschetst met betrekking tot de impact van bepaald klimaatbeleid op het toekomstige klimaat. Het gaat dan voornamelijk om de vraag welke maatregelen ervoor kunnen zorgen dat er minder CO₂ wordt uitgestoten. Daarbij worden kosten en efficiëntie van bepaalde maatregelen tegen elkaar afgezet.⁸⁰ Zo krijgen beleidsmakers inzicht in de mogelijke effecten van hun beleid, en kunnen wij kostenefficiënte maatregelen identificeren.⁸¹ Het werken met zulke rekenmodellen heeft grote voordelen. Ze bieden beleidsmakers de kans om verschillende scenario's voor mitigatiebeleid in overweging te nemen.

Deze casus laat echter zien dat in de modellen die door het PBL worden gebruikt om de reductieopgaven door te rekenen, al een verdelingsbeginsel 'verpakt' zit, namelijk het beginsel 'grootste nut'. Impliciet wordt zo al een perspectief op verdelende rechtvaardigheid gekozen – een dat in de maatschappelijke en politieke discussie nauwelijks tot niet aan de orde wordt gesteld.

Er is vanuit de wetenschappelijke gemeenschap dan ook kritiek op het gebruik van zulke modellen. Voor de thematiek van dit rapport met name relevant is de discussie die wetenschappers voeren over de specifieke implicaties voor verdelingen en verdelende rechtvaardigheid die besloten liggen in de modellen. Dit hangt samen met het gegeven dat klimaatmodellen uitgaan van een geaggregeerde uitkomst; de kostenefficiëntie van beleidsmaatregelen wordt berekend voor een geheel gebied en gelijk voor alle actoren.⁸² Deze manier van redeneren gaat echter mogelijk voorbij aan de verschillende manieren waarop kosten van klimaatbeleid verschillende groepen mensen raken, ook door de tijd heen.⁸³ Door de manier waarop de modellen nu zijn opgebouwd, wordt hier echter geen rekening mee gehouden.⁸⁴

79 Van Vuuren et al. 2011.

80 Van Beek et al. 2022.

81 Weyant 2017.

82 Jafino et al. 2021; Vecchione 2012.

83 Jafino et al. 2021; Stanton et al. 2009.

84 In het Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat wordt genoemd dat het CPB de opdracht heeft gekregen om te kijken naar de gevolgen van bepaalde beleidsmaatregelen voor verschillende groepen huishoudens. Zo wordt er getracht verder te kijken dan een geaggregeerde uitkomst van efficiëntie (Rijksoverheid 2022d).

De discussie over het gebruik van huidige klimaatmodellen als leidend in het klimaatbeleid, bijvoorbeeld in het verdelen van een reductieopgave, wordt dus gevoerd in de wetenschap. Sommigen stellen bijvoorbeeld dat het goed is om eerst naar efficiëntie te kijken en vervolgens de rechtvaardigheidsvraag te stellen. Als je dat doet kan een uitkomst bijvoorbeeld zijn dat de grootste reductieopgave komt te liggen in de ene sector – bijvoorbeeld omdat emissiereductie daar het meest kostenefficiënt is – maar dat de kosten voor de reductie (mede) worden gedragen door andere sectoren. Dit haalt de discussie uit elkaar: er kan na berekeningen over ‘grootste nut’ tegen zo laag mogelijke kosten ook nog worden gesproken over rechtvaardigheid van de verdeling van de kosten die daarmee gemoeid zijn.

In het maatschappelijke debat blijft die discussie over verdelende rechtvaardigheid echter achter. Dit is terug te zien in de manier waarop de onderhandelingen over het Klimaatakkoord zijn ingericht. Truijens et al. stellen in hun analyse van deze onderhandelingen dat deze waren gericht op het ‘hoe’, maar dat het antwoord op de vraag welk aandeel elke sector moet leveren in het behalen van de reductiedoelstellingen politiek al was vastgelegd.⁸⁵ Je kunt dus weliswaar principieel een scheiding maken tussen de vraag waar emissiereductie zo efficiënt mogelijk te realiseren is en waar je de kosten van die reductie neerlegt. Maar, het tweede debat komt in de praktijk niet altijd van de grond.

3.6 Tot slot: rechtvaardigheidsperspectief leidt tot een bredere kijk

Deze casus ging over de vraag hoe de reductieopgave voor 2030 binnen Nederland is verdeeld over de verschillende sectoren. Deze reductieopgave komt voort uit internationale afspraken, en de daaruit voortvloeiende de doelstelling in het Klimaatakkoord om tot een reductie van 49 procent in 2030 en 95 procent in 2050 te komen. De vraag is hoe deze opgave wordt verdeeld over de sectoren industrie, elektriciteit, landbouw, mobiliteit en gebouwde omgeving.

De verdeling van de opgave over sectoren in Nederland is gemaakt aan de hand van berekeningen van het PBL. De modellen die hiervoor worden gebruikt bepalen waar de grootste reductieopgave moet komen te liggen. We zien in deze verdeling ‘grootste nut’- afgezet tegen zo laag mogelijke kosten terug als beginsel: bij het verdelen van de opgave wordt gekeken waar tegen zo laag mogelijke kosten zo veel mogelijk CO₂ kan worden bespaard.

Hierdoor wordt impliciet al een positie ingenomen met betrekking tot verdelende rechtvaardigheid. Het effect hiervan is dat er minder ruimte is voor andere overwegingen van verdelende rechtvaardigheid, zoals overwegingen van

draagkracht en solidariteit, of van bijdrage en profijt. Hoe zouden we andere overwegingen over verdelende rechtvaardigheid meer ruimte kunnen geven? We schetsen hieronder bij wijze van reflectie twee alternatieve mogelijkheden waarbij ‘grootste nut’ minder centraal staat.

Aanpassingen in de modellen

De eerste mogelijkheid is aanpassingen van de modellen zelf. In de wetenschap is er al discussie over het gebruik van de gangbare modellen voor klimaatbeleid. In die discussie klinken enerzijds meer algemene kritieken op deze modellen, waar bijvoorbeeld transparantie en meegewogen variabelen ter discussie staan.⁸⁶ Anderzijds, voor het onderwerp van dit rapport relevanter, voeren sommige wetenschappers een discussie over verdelende rechtvaardigheid in klimaatmodellen. Deze wetenschappers betogen dat kostenefficiëntie op dit moment dominant is en dat dat effecten heeft op de verdelende rechtvaardigheid. Door verschillende rechtvaardigheidsoverwegingen aan de modellen toe te voegen proberen zij te laten zien dat er ook andere verdelingen mogelijk zijn.⁸⁷ Zo laten Van den Berg en collega's zien dat het gebruik van andere beginselen in een model (zoals per capita, op basis van bestaande rechten of op basis van draagkracht) leidt tot een andere verdeling van de reductiedoelstellingen tussen verschillende landen en werelddelen.⁸⁸ Wanneer bijvoorbeeld rekening wordt gehouden met inkomensverdeling, zou Europa een veel hogere opgave krijgen dan bij een verdeling op basis van kostenefficiëntie of bestaande rechten.⁸⁹ Andere rechtvaardigheidsoverwegingen in een klimaatmodel kunnen er dus toe leiden dat de verdeling van reductieopgaven er anders uit komt te zien. Er is in de wetenschap echter nog geen volledig zicht op hoe andere beginselen geïntegreerd kunnen worden in de modellen.⁹⁰ Daarnaast is dit soort onderzoek tijdrovend: het kan veel tijd kosten om een model veel verschillende scenario's te laten doorberekenen, vooral in de voorbereiding.⁹¹ Het nader bestuderen van manieren waarop verschillende verdelingsbeginselen in klimaatmodellen kunnen worden meegenomen is een wetenschappelijke opgave die verdere uitdieping behoeft.

86 Gambhir et al. 2019.

87 Jafino et al. 2021; Van den Berg et al. 2022.

88 Van den Berg et al. 2020. Dit artikel past binnen de uitgebreide internationale literatuur over *effort sharing* of over *burden sharing*, waar we ook naar verwijzen in de mondiale contextbeschrijving eerder in dit hoofdstuk. Hier gaat het om de vraag welk land hoeveel CO₂ moet reduceren, maar ook wie daarvoor betaalt. Zo kan een reductie in India bijvoorbeeld worden bekostigd door het Westen, mochten daar vanuit rechtvaardigheidsoverwegingen argumenten voor zijn.

89 Voor een overzicht van de verschillende verdelingen, zie: Van den Berg et al. 2020: 1815.

90 Jafino et al. 2021.

91 Tjallingii 2021.

Interpretatie van modellen

De tweede mogelijkheid ligt in veranderingen in de wijze waarop de modeluitkomsten gebruikt worden. Hier ligt een opgave voor beleidsmakers en politici. Voorop staat dat de waarde van de modelberekeningen essentieel is: zij informeren beleidsmakers over de effecten en kostenefficiëntie van beleidsmaatregelen. Dat moet behouden blijven. Maar in plaats van deze schattingen te beschouwen als uitgangspunt, kunnen de berekeningen ook geanalyseerd worden in het licht van verdelende rechtvaardigheid. Allereerst is het nodig dat beleidsmakers en politici bewust zijn van de impliciete aanwezigheid van verdelingsbeginselen in de klimaatmodellen. De discussie over verdelende rechtvaardigheid kan dan beter en genuanceerder gevoerd worden. Wat betekenen overwegingen met betrekking tot draagkracht en solidariteit, bijdrage en profijt of individuele rechten en vrijheden? Hoe kijken we dan aan tegen de modeluitkomsten en de verdelingen die deze tot gevolg hebben? Door verschillende verdelingsbeginselen mee te wegen kan er meer begrip komen voor de besluiten die uit klimaatmodellen en de discussies daarover voortvloeien.

4. Subsidies voor de energietransitie

4.1 De grootste verbouwing van Nederland

Vorig jaar ontving Porthos, een grootschalig project waarbij CO₂-emissies worden opgevangen en opgeslagen in lege gasvelden onder de Noordzee, 2,1 miljard euro aan subsidie vanuit de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++). Het doel is om met dit project gedurende vijftien jaar in totaal 37 megaton CO₂ af te vangen en op te slaan. Toeleverende bedrijven zijn Shell, ExxonMobil en producenten van industriële gassen en chemicaliën.⁹² Scania, producent van vrachtwagens en bussen, ontving in 2020 een SDE++-subsidie van ruim 641.000 euro. Hiermee wilde het bedrijf warmte terugwinnen door een industriële warmtewisselaar en warmteterugwinningseenheden te installeren. Sinds de ingebruikstelling bespaart Scania jaarlijks 151.000 m³ gas, oftewel het gemiddelde jaarlijkse gasverbruik van 125 woningen.⁹³

Dit zijn zomaar twee voorbeelden van subsidies die toegekend worden om de energietransitie te bespoedigen. Die bespoediging is nodig, want de energietransitie is een grote opgave. In 2050 moet Nederland immers CO₂-neutraal zijn: er mogen dan netto geen broeikasgassen meer worden uitgestoten in Nederland. Een enorme uitdaging, want het overgrote deel van de installaties die fossiele brandstoffen verbranden, moeten zijn vervangen door CO₂-vrije installaties. Dit betekent een vergaande elektrificatie van bijna alle voorzieningen in Nederland; sommige bedrijven zullen de transitie moeten maken naar productie gebaseerd op waterstof. Energieleveranciers moeten overschakelen op de vaak weersafhankelijke duurzame bronnen. Netbeheerders moeten ervoor zorgen dat de capaciteit van het net wordt uitgebreid. En huishoudens en andere kleine energieverbruikers moeten de overgang maken van gasgestookte cv-installaties naar andere warmtevoorzieningen, zoals een warmtepomp of warmtenet.⁹⁴

Regelmatig wordt dan ook gesproken over de grootste verbouwing van Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog. Die verbouwing gaat veel geld kosten. Zo zou de energietransitie van bedrijven en huishoudens in Nederland volgens sommige berekeningen gemiddeld 20 miljard euro per jaar kosten tussen 2015 en 2050.⁹⁵

92 Porthos staat voor Port of Rotterdam CO₂ Transport Hub and Offshore Storage, zie: www.porthosco2.nl. CO₂-afvang en -opslag staat bekend als Carbon Capture and Storage (CSS).
93 Unica Building Services 2021.
94 Vaak wordt naar de transitie in de gebouwde omgeving verwezen als warmtetransitie. Voor de leesbaarheid van dit hoofdstuk scharen wij alles onder de energietransitie.
95 Vergeer et al. 2017: 38. Het betreft hier een gemiddelde over de jaren 2015-2050; de inschatting is dat in 2015 een jaarlijkse investering van 5 miljard en in 2050 van 40 miljard euro nodig is.

Voor de energietransitie bij de mensen thuis circuleren ook diverse bedragen, variërend van 23.000 tot 52.000 euro per te verduurzamen woning.⁹⁶ Omdat de benodigde investeringen hoog zijn, biedt de overheid financiële hulp aan bedrijven en huishoudens bij de transitie. Zulke hulp is een vorm van mitigatiebeleid. Immers, de gedachte is dat de geboden hulp de energietransitie versneld of mogelijk maakt, en daardoor uitstoot van broeikasgassen vermeden wordt.

In dit hoofdstuk kijken we nader naar de verdelingseffecten die samenhangen met drie subsidies voor de energietransitie in Nederland: de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++), de Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE) en een specifieke uitkering voor energiebesparende maatregelen (SPUK⁹⁷) (tabel 4.1). Ons doel is net als bij de vorige casus niet om een volledig overzicht te geven van *alle* verdelingseffecten van Nederlandse energiesubsidies. Er zijn nog allerlei andere (subsidie)regelingen ter stimulering van de energietransitie.⁹⁸ We bespreken deze drie regelingen als *illustratie* van de manier waarop verdelingsbeginselen op dit moment impliciet of expliciet een plaats gekregen hebben in het Nederlandse klimaatbeleid. We hebben deze drie regelingen gekozen omdat ze alle drie een andere doelgroep hebben: bedrijven, woningbezitters en minima.

Tabel 4.1 toont de algemene kenmerken van de drie subsidies; ook beschrijven we een belangrijke belasting ter bekostiging van de subsidies: de opslag duurzame energie- en klimaattransitie (ODE). Het verdelingsvraagstuk dat voorligt in dit hoofdstuk is: wie betaalt deze subsidies en wie ontvangt? We kijken dus zowel naar de inkomsten- als naar de uitgavenkant.

96 Schellekens et al. 2019: 10; Schilder en Van der Staak 2020: 33; Aedes 2018.

97 De term SPUK staat in het Nederlands beleid in algemene zin voor een 'specifieke uitkering' van het Rijk aan een gemeente of provincie met een bepaald oogmerk. Die bestaan op allerlei domeinen van luchtkwaliteit en sportbeleid tot gezondheidsbeleid. In dit hoofdstuk gebruiken wij de term SPUK om te refereren specifiek aan de uitkering voor energiebesparende maatregelen ingesteld in oktober 2021.

98 Voor de sector industrie zijn er bijvoorbeeld al de volgende regelen naast de SDE++: de Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+), de Versnelde klimaatinvesteringen in de industrie (VEKI), Topsector Energie Studies (TSE), Energie-investeringsaftrek (EIA), Milieu-investeringsaftrek (MIA), Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (VAMIL) zie: Kamerstukken II 2021/2022 29 826, nr. 135.

Tabel 4.1 Subsidies SDE++, ISDE en SPUK en belasting ODE nader toegelicht

| Afkorting | Naam | Doel | Bekostiging |
|---------------------------|--|---|---|
| Subsidieregelingen | | | |
| SDE++ | Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie | Subsidie voor grotere bedrijven die hun processen willen verduurzamen | De subsidie wordt grotendeels bekostigd met ODE. ⁹⁹ |
| ISDE | Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing | Subsidie ter verduurzaming van de eigen woning | De subsidie wordt bekostigd met ODE. ¹⁰⁰ |
| SPUK | Specifieke uitkering voor energiebesparende maatregelen | Een toelage bestemd voor minima om maatregelen in de woning te nemen gericht op minder warmteverlies en energieverbruik | De subsidie wordt bekostigd vanuit de algemene middelen. |
| Belastingmaatregel | | | |
| ODE | Opslag duurzame energie- en klimaattransitie | Belasting die via de energierekening wordt betaald ter financiering van de energietransitie | De belasting wordt geheven via de energierekening en dient ter bekostiging van SDE++ en ISDE. |

We merken op dat dit hoofdstuk is gebaseerd op de SDE++- en ODE-regeling zoals deze tot eind 2022 golden. Vanaf 1 januari 2023 werd de koppeling tussen SDE++ en ODE losgelaten en is de ODE opgegaan in de energiebelasting (EB). Daarnaast verandert ook de toewijzingsystematiek van de SDE++.¹⁰¹ De veranderingen die vanaf 2023 worden doorgevoerd maken geen onderdeel uit van de analyse in dit hoofdstuk.

Allereerst bespreken we de werking van de verschillende subsidies en de bekostiging ervan. Daarna staan we stil bij de verdelingsbeginselen die we binnen deze drie regelingen kunnen identificeren. Vervolgens laten we zien dat ook andere rechtvaardigheidsoverwegingen en beginselen ingezet hadden kunnen worden.

99 We hebben hier 'grotendeels' geschreven omdat doorgaans de SDE++ wordt opgebracht via de opslag duurzame energie- en klimaattransitie (ODE). Echter, op Prinsjesdag in 2022 is er extra budget uitgetrokken voor de SDE++-regeling. Specifiek deze ophoging is betaald uit de algemene middelen, zodat er door deze maatregel geen lastenverzwarende via de energierekening zou plaatsvinden.

100 Warringa et al. 2021; Kamerstukken II, vergaderjaar 2021/22, 35 925 XIII, nr. 1: 131.

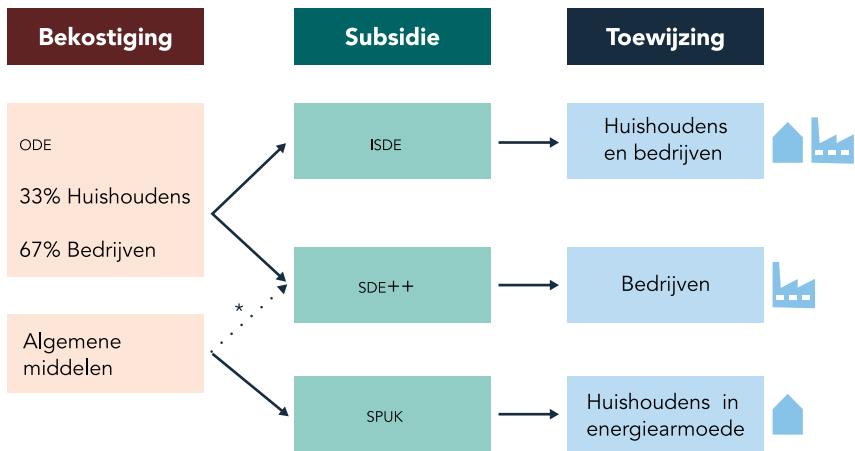
101 Kamerstukken II, vergaderjaar 2022/23, 36 200, nr. 2: 179; zie ook: Van der Lugt 2022; Rijksoverheid 2022a; Kamerstukken II, vergaderjaar 2021/22, 32 813, nr. 846.

De kernboodschap van dit hoofdstuk is dat het toevoegen van het rechtvaardigheidsperspectief aan een verdelingsvraagstuk aan zowel inkomsten- als uitgavenkant van belang is.

4.2 Context: subsidies ter bevordering van de energietransitie

Voor de energietransitie zijn vele miljarden euro's nodig tot 2050. Om verduurzaming te stimuleren, maken bedrijven en huishoudens aanspraak op verschillende subsidies.¹⁰² Iedere subsidie beoogt een specifiek doel en bedient een specifieke doelgroep. We maken onderscheid tussen subsidies voor bedrijven (SDE++), voor huishoudens (SPUK) en voor huishoudens én bedrijven (ISDE). Vervolgens laten we zien via welke weg de subsidie-instrumenten worden bekostigd (ODE, algemene middelen). Figuur 4.1 toont hoe de instrumenten met elkaar samenhangen.

Figuur 4.1 Overzicht subsidies en bekostiging (situatie tot december 2022).



* Eenmalige ophoging in 2022 uit algemene middelen

Subsidie: Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++)

De SDE++ verstrekt subsidies voor de onrendabele 'top' van duurzame technieken. Daarmee wordt bedoeld op het verschil tussen de marktprijs van hernieuwbare energie en de kosten van het opwekken ervan (het indieningsbedrag) (figuur 4.2).¹⁰³

102

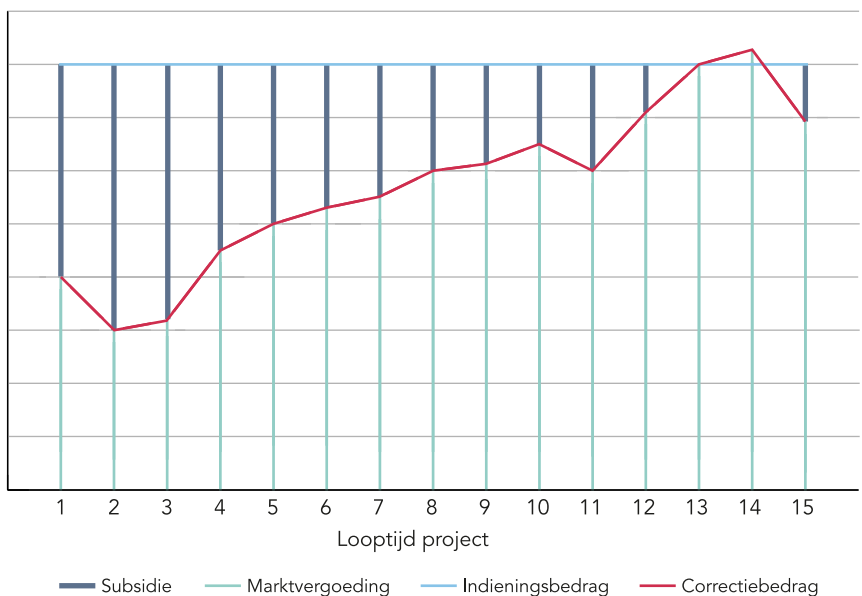
Rijksoverheid 2019; Van Geest 2021.

103

Dat wordt met een technische term ook wel de 'subsidie-intensiteit' genoemd.

SDE++ heeft vijf rondes waarbij telkens het subsidiebedrag per gereduceerde ton CO₂ opgehoogd wordt.¹⁰⁴ In de eerste ronde kan bijvoorbeeld een onrendabele top van maximaal 65 euro per gereduceerde ton CO₂ worden aangevraagd, en in de laatste ronde kan dat bedrag oplopen tot 300 euro per bespaarde ton CO₂.¹⁰⁵ Met andere woorden, projecten die tegen lagere kosten CO₂ kunnen besparen hebben voorrang op technieken die dat tegen hogere kosten doen.¹⁰⁶ De gedachte is dat SDE++ hiermee op kostenefficiënte wijze de reductie van CO₂-uitstoot stimuleert.¹⁰⁷

Figuur 4.2 Voorbeeld bijdrage SDE++-subsidie voor onrendabele top van een duurzame techniek



Bron: bewerking op RVO 2022a.

- 104 Het PBL berekent jaarlijks de kostprijs van hernieuwbare energie en andere technieken die voor de energietransitie belangrijk zijn. Op grond daarvan worden basisbedragen voor SDE++ geadviseerd (Lensink en Schoots 2022).
- 105 Er kan in de ronde van 2022 voor maximaal 300 euro per gereduceerde ton CO₂ subsidies worden gevraagd (RVO 2022a: 4).
- 106 Kamerstukken II, vergaderjaar 2021/22, 35 925 XIII, nr. 2: 121.
- 107 Kamerstukken II 2021/2022, 31 239, nr. 340; Kamerstukken II, vergaderjaar 2021/22, 35 925 XIII, nr. 2.

Subsidie: Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE) Sinds 1 januari 2016 is de ISDE van kracht.¹⁰⁸ Deze regeling wordt bekostigd vanuit de opbrengst van de ODE (zie tabel 4.1). Huishoudens en bedrijven kunnen aanspraak maken op de regeling. In dit hoofdstuk kijken wij voor de ISDE alleen naar de toepassing bij huishoudens. Alleen huishoudens met een eigen woning kunnen aanspraak maken op deze subsidie. Subsidie kan worden aangevraagd voor duurzame verwarming (zoals warmtepompen), isolatie- en ventilatiemaatregelen, aansluiting op een warmtenet en het plaatsen van zonnepanelen. In principe wordt 30 procent van een verduurzamingsinvestering vergoed, mits er twee of meer maatregelen worden genomen; bij een aanvraag voor één verduurzamingsmaatregel bedraagt de vergoeding 15 procent.¹⁰⁹ Er wordt bij de toekenning van deze subsidie niet gekeken naar hoeveel CO₂ de maatregel bespaart, anders dan bij de SDE++.¹¹⁰ Een huishouden moet zelf de apparatuur of isolatie aanschaffen en krijgt na plaatsing de subsidie uitgekeerd. Een gevolg van dit aanvraagproces is dat een huishouden genoeg investeringsruimte moet hebben, door bijvoorbeeld spaargeld, het verhogen van de hypotheek of het afsluiten van een lening (zie tekstbox 4.1).¹¹¹

Tekstbox 4.1 Het Woningabonnement en de Energiebespaarlening

Verduurzamen van een woning vergt hoge investeringen en vraagt om enig organisatietalent van bewoners. De drempel voor het verduurzamen van de woning is daarom hoog. Er bestaan verschillende initiatieven en regelingen om mensen hierin tegemoet te komen.

Een van die initiatieven is het zogenaamde Woningabonnement.¹¹² Het Woningabonnement is een privaat initiatief met als doel om bewoners te ontzorgen wat betreft de verbouwing en de financiering. Een belangrijk beginsel is dat wordt getracht de verduurzaming woonlastenneutraal te realiseren. Dit houdt in dat na het verduurzamen de aflossing van de lening of hypotheek of de huurverhoging niet hoger is dan de besparing op de energierekening. Het Woningabonnement wordt bekostigd uit bestaande subsidies, zoals de ISDE en provinciale of gemeentelijke vergoedingen, leningen en crowdfunding.¹¹³ Afhankelijk van de hoogte van de investering loopt het abonnement tot maximaal vijftien jaar.

108 Kamerstukken II, vergaderjaar 2021/22, 35 925 XIII, nr. 2; Linders et al. 2020; Staatscourant 2015; Warringa et al. 2021

109 Kamerstukken 2021/2022, 29 826, nr. 135; RVO 2017.

110 Steenbekkers et al. 2021: 74.

111 Bij de aanvraag moet bewijs worden meegestuurd, waaronder facturen en betaalbewijs, bewijs van installatie of inbedrijfstellingsformulier en foto's.

112 Zie www.woab.nl.

113 WOAB 2021.

Volledige financiering van de verduurzaming is mogelijk, maar het moet wel over de eigen woning gaan en er moet voldoende leencapaciteit zijn. Het Woningabonnement is daarmee niet voor iedereen toegankelijk.¹¹⁴

Het Nationaal Warmtefonds is een overheidsregeling gericht op ontzorging bij de verduurzaming van de woning en op het breder toegankelijk maken van verduurzaming.¹¹⁵ Woningeigenaren kunnen hier een Energiebespaarlening tegen gunstige voorwaarden afsluiten. Zij moeten dan wel in het huis wonen. Het voornemen is om leningen met 0 procent rente aan te bieden aan burgers met weinig of geen financieringsruimte zonder dat er een restschuldrisico is.¹¹⁶ Op die manier kunnen ook huishoudens met weinig of geen financieringsruimte verduurzamen. Heeft een aanvrager wel financiële ruimte voor een investering, dan wordt een eigen bijdrage verwacht.

Subsidie: specifieke uitkering voor energiebesparende maatregelen (SPUK)
Sinds de eerste helft van 2021 stijgen de energieprijzen. Door de oorlog in Oekraïne zijn de energieprijzen vanaf begin 2022 nog verder gestegen. Steeds meer huishoudens hebben moeite de energierekening te betalen. Voor hen besloot het kabinet op 15 oktober 2021 een specifieke uitkering voor energiebesparende maatregelen in het leven te roepen. Daarmee kwam 150 miljoen euro beschikbaar voor huishoudens die kampen met energiearmoede.¹¹⁷ De belangrijkste voorspellers voor energiearmoede zijn hoge energielasten, een slecht geïsoleerd huis en een laag inkomen.¹¹⁸ Zowel huurders als huiseigenaren kunnen aanspraak maken op subsidie voor energiebesparende middelen vanuit deze SPUK mits zij als energiearm zijn geclassificeerd. De SPUK stelt geld beschikbaar waarmee kleine energiebesparende ingrepen in een woning worden gerealiseerd. Denk bijvoorbeeld aan tochtstrippen, radiatorfolie, ledlampen of isolerende raamfolie. Ook advies over energiebesparing thuis behoort tot de mogelijkheden.¹¹⁹ Het gewenste resultaat is dat de energierekening daalt door de genomen energiebesparende maatregelen. Deze kleinere ingrepen leiden tot relatief beperkte, maar toch belangrijke besparingen op het energieverbruik. Dat draagt uiteraard ook bij aan de klimaatdoelstellingen.

114 VNG 2018.

115 Nationaal Warmtefonds 2022.

116 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2022: 5-6.

117 Kamerstukken II, vergaderjaar 2021/2022, 29023, nr. 272.

118 Mulder et al. 2021: 2.

119 Kamerstukken II, vergaderjaar 2021/22, 29 023, nr. 272; VNG 2021. Bij het verdelen van de specifieke uitkering voor energiebesparende maatregelen is de overheid uitgegaan van een publicatie van TNO (Mulder et al. 2021).

De SPUK wordt bekostigd uit de algemene middelen, en wordt uitgevoerd door de gemeenten. In januari 2022 is het SPUK-budget door het Rijk uitgekeerd aan gemeenten. Bij de verdeling tussen gemeenten is gekeken naar het geschatte aantal inwoners dat te kampen heeft met energiearmoede – hiervan is doorgaans sprake als een huishouden meer dan 13 procent van het inkomen kwijt is aan de energierekening.¹²⁰ Gemeenten met meer energiearme huishoudens krijgen een hoger SPUK-budget uitgekeerd. Bij de toebedeling van de budgetten aan gemeenten worden inschattingen gebruikt van TNO over energiearmoede.¹²¹ Zo heeft TNO vastgesteld dat er in Nederland meer dan 556.000 energiearme huishoudens zijn.

Bekostiging: opslag duurzame energie- en klimaattransitie (ODE)

De SDE++ en de ISDE worden geheel of gedeeltelijk bekostigd vanuit de opslag duurzame energie- en klimaattransitie. De ODE is in 2013 ingesteld als aparte heffing op energieverbruik. Deze opslag is terug te vinden op de energierekening. Zo is het inzichtelijk welke bijdrage huishoudens en bedrijven leveren via deze belasting.¹²² ODE is een vast bedrag per verbruikte m³ gas of per afgenomen kwh. Deze belasting kent een degressieve structuur. Dit houdt in dat huishoudens en andere kleine energieverbruikers een hogere opslag per eenheid afgenomen energie betalen dan grootverbruikers. De variatie in ODE-tarieven per eenheid afgenomen energie was groot in 2022. Voor iedere afgenomen m³ gas betalen kleine energieverbruikers 3,7 meer ODE dan de grootste verbruikers, en voor elektra betalen de kleinverbruikers 61 keer meer ODE per afgenomen kwh dan de grootverbruikers.¹²³ Sommige energie-intensieve bedrijven zijn zelfs vrijgesteld van de ODE.¹²⁴ De gedachte is enerzijds behoud van de internationale concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven, en anderzijds het feit dat voor veel energie-intensieve bedrijven geldt dat hun CO₂-emissies al rechtstreeks geprijsd worden, bijvoorbeeld via het eerder besproken Europese emissiehandelssysteem.¹²⁵

-
- 120 Mulder et al 2021: 2. De gasprijzen zijn sinds eind 2021 verder blijven stijgen, maar de hier genoemde getallen en percentages houden daar geen rekening mee.
- 121 Mulder et al. 2021.
- 122 IBO 2021; Warringa et al. 2021.
- 123 Belastingdienst 2022.
- 124 Vrijstellingen bestaan bijvoorbeeld voor ijzersmelterijen en de cementindustrie, zie: Warringa et al. 2021: 10.
- 125 Warringa et al. 2021: 10.

Het geld dat de overheid op deze manier ontvangt wordt gebruikt voor de dekking van de SDE++ (sinds 2013) en de ISDE (sinds 2016). Bij de inwerking-treding van de ODE bekostigden huishoudens en bedrijven beide de helft van de ODE-opbrengsten via de energierekening. Sinds 2020 is de verdeling zo vormgegeven dat bedrijven 67 procent en huishoudens 33 procent bijdragen aan de ODE-opbrengsten. De reden voor deze lastenverschuiving ten laste van het bedrijfsleven was dat het kabinet de 50/50-verdeling niet langer als evenwichtig beschouwde, aangezien het bedrijfsleven zo'n 82 procent van de Nederlandse CO₂-emissies veroorzaakt.¹²⁶ Om deze nieuwe verdeling te realiseren, werden ODE-tarieven voor grotere energieverbruikers meer verhoogd dan voor kleinere verbruikers, en werd de heffingskorting voor huishoudens verhoogd.¹²⁷

De ODE kent ook een begrotingsreserve. Mochten de uitgaven voor SDE++ en ISDE lager komen te liggen dan geraamd, dan wordt het overige ODE-budget bewaard in deze 'begrotingsreserve duurzame energie'. Mocht er op een later moment een tekort zijn aan dekking via de ODE voor de subsidies, dan kan er uit deze reserve geld worden gehaald.¹²⁸

Naast de ODE worden ook algemene middelen gebruikt om een gedeelte van de SDE++ en de volledige SPUK te bekostigen.¹²⁹ De verdelingseffecten die uitgaan van de heffingen en belastingen die ingesteld zijn om de algemene middelen op te halen werken daarmee door in de verdelingen die deze twee maatregelen tot gevolg hebben. In tekstbox 2.2 zijn die effecten kort besproken.

126 Kamerstukken II, vergaderjaar 2018/19, 32 813, nr. 307: 1; zie ook: Rijksoverheid 2019: 104. Het betreft hier een grove inschatting. Bij deze inschatting maken wij onderscheid tussen huishoudens en bedrijfsleven en maken we gebruik van cijfers van het CBS. Emissies van huishoudens worden grotendeels veroorzaakt door energieverbruik in de woning (verwarming, warm water, voedselbereiding, elektrische apparatuur) en mobiliteit. Woningen zijn onderdeel van de sector gebouwde omgeving. CO₂-emissies in die sector bedroegen 21,8 Mton in 2020, en huishoudens droegen 71% (~15 Mton) daaraan bij. Emissies van de sector mobiliteit bedroegen 30,6 Mton in 2020, en ongeveer de helft (~15 Mton) is afkomstig van personenauto's (openbaar vervoer is niet gespecificeerd). Omdat de totale hoeveelheid CO₂-emissies in 2020 164,4 Mton CO₂ bedroeg, en de emissies van huishoudens tezamen ongeveer 30 Mton bedraagt, is het aandeel ongeveer ~18% van de totale hoeveelheid CO₂-emissies in Nederland (CBS 2022b).

127 Warringa et al. 2021.

128 Zie: Warringa et al. 2021: 21. Het bedrag uit de begrotingsreserve duurzame energie bedroeg 100 miljoen euro, verdeeld over 2020 tot en met 2022 (Kamerstukken 2019/20 35300-XII, nr 16; Kamerstukken II, vergaderjaar 2021/22, 35 925 XIII, nr. 2: 123-124, 131).

129 In 2020 en 2021 bedroeg het geraamde budget voor SDE++ 5 miljard euro, maar in 2022 is dit budget eenmalig verhoogd tot 13 miljard euro vanuit de begrotingsreserve en algemene middelen (Rijksoverheid 2022a).

4.3 Verdeling van subsidies

Welke verdelingsbeginselen kunnen we identificeren in deze subsidies en de ODE?

SDE++

Een leidend principe bij de SDE++ is dat de projecten worden gefinancierd waarmee CO₂ wordt gereduceerd tegen de laagste kosten.¹³⁰ Om dit te bepalen is de zogenaamde subsidie-intensiteit van belang. Die wordt vastgesteld met een berekening,¹³¹ waarna de aanvragen gerangschikt worden en projecten met een lage prijs per bespaarde eenheid CO₂ eerder in aanmerking komen dan aanvragen met een hogere prijs. Daarmee is de kostenefficiëntie van de maatregelen het centrale criterium van dit instrument.¹³² We zien in de verdeling van de subsidie-budgetten het beginsel ‘grootste nut’ terug: de subsidies worden zo aangewend dat ze op dit moment zo veel mogelijk CO₂-reductie bewerkstelligen per uitgegeven euro.

ISDE

De ISDE is gericht op de productie en stimulering van duurzame energie bij mensen thuis en op relatief kleinschalige toepassingen bij bedrijven.¹³³ Anders dan bij de SDE++ wordt niet gekeken naar de hoeveelheid CO₂ die een maatregel reduceert. Het ‘grootste nut’-beginsel is hier dus niet van kracht. Bij de toekenning van de ISDE zien we wel het beginsel ‘de verduurzamer verdient’, uit de categorie ‘bijdrage en profijt’. Verduurzamers ontvangen immers een subsidie naar aanleiding van de inzet die zij tonen. Ze plukken verschillende vruchten van die inzet: zij krijgen via de subsidie een deel van de investering terug en hebben daarnaast een lagere energierekening. Als het gaat om de aanleg van zonnepanelen kunnen ze zelfs aanspraak maken op een terugleververgoeding wanneer ze meer opwekken dan gebruiken.¹³⁴ Vanwege een lager gebruik van fossiele brandstoffen voor hun huis is een ander gevolg dat ze ook minder ODE betalen.

SPUK

Bij de toekenning van de SPUK-gelden is per gemeente gekeken hoeveel inwoners er zijn met energiearmoede.¹³⁵ Na bepaling van het aantal energiearme huishoudens wordt het beschikbare budget op gemeentelijk niveau verdeeld – iedere

130 Kamerstukken II, vergaderjaar 2021/22, 35 925 XIII, nr. 2: 121.

131 In de SDE++-brochure van RVO (2022a: 4) staan twee berekeningen voor subsidie-intensiteit weergegeven: $(aanvraagbedrag [euro/kwh] - langetermijnprijs [euro/kwh]) / (emissiefactor [kg CO_2/kwh] / 1.000)$; en $(aanvraagbedrag [euro/ton CO_2] - langetermijnprijs [euro/ton CO_2]) / (emissiefactor [kg CO_2/ton CO_2] / 1.000)$.

132 Vergeer et al. 2021.

133 In 't Veld et al. 2019: i.

134 Dit is de salderingsregeling. Het kabinet is van plan deze af te bouwen per 2025, zie: Milieu Centraal n.d.

135 Tjallingii 2021.

gemeente krijgt een vast bedrag per energiearm huishouden.¹³⁶ Richten we de blik op een niveau lager, dat van huishoudens, dan zien we dat de verdeling gericht is op het ondersteunen van energiearme huishoudens. Dit zijn doorgaans huishoudens met een relatief laag inkomen, in slecht geïsoleerde huizen en met een hoge energierekening.¹³⁷ Hiermee past deze verdeling de beginselen ‘met behoud van minimale ondergrens’ en ‘ten gunste van de minstbedeelden’ toe. Immers de middelen worden ten bate van de minstbedeelden ingezet, en zouden moeten voorkomen dat zij door energiearmoede door de economische ondergrens zakken.

ODE

Bekostiging van SDE++ en ISDE vanuit de ODE wordt, zo zagen we, gekenmerkt door een degressieve structuur. Dat betekent dat kleine energieverbruikers per eenheid energie meer ODE betalen dan energieverbruikers met een grote CO₂-voetafdruk. Door een lager tarief te rekenen voor grootverbruikers toort de ODE niet aan hun concurrentiepositie of productie-intensiteit. Vanuit de rechtvaardigheidsoverwegingen uit hoofdstuk 2 herkennen wij hierin het verdelingsbeginsel ‘op basis van bestaande rechten’. Bestaande productieprocessen van bedrijven worden immers als uitgangspunt genomen. En als door de maatregel de concurrentiepositie in het geding komt, belooft het kabinet die bedrijven te compenseren.¹³⁸ Op deze manier worden gewekte verwachtingen en bestaande praktijken bestendigd.

4.4 Effecten: hogere lasten voor achterblijvers

We zagen in de voorgaande paragrafen dat bij zowel de bekostiging als de toekenning van de subsidies voor de energietransitie verschillende verdelingsbeginselen te herkennen zijn. Zo staat bij bekostiging van de ISDE en SDE++ via de ODE staat zoals toegelicht het beginsel ‘op basis van bestaande rechten’ centraal. Daardoor betalen grootverbruikers minder belasting per eenheid energie dan kleinverbruikers. Op die manier wordt de concurrentiepositie van de grootverbruikers nauwelijks aangetast.

SDE++-subsidies zijn erop gericht om investeringen van bedrijven mogelijk te maken in technieken waarmee duurzame energie wordt opgewekt of die op andere wijze CO₂-reductie realiseren. De technieken die hier tegen de laagst mogelijke kosten maximaal aan bijdragen, krijgen voorrang bij het toekennen van deze subsidie. Het ‘grootste nut’-beginsel staat dus centraal.

136 Kamerstukken II, vergaderjaar 2021/22, 35 925 VII, nr. 50.

137 Kamerstukken II, vergaderjaar 2021/22, 29 023, nr. 272.

138 Zo heeft het kabinet naar aanleiding van afspraken in het Klimaatakkoord beloofd te monitoren op verplaatsing van bedrijfsactiviteiten of verlies van werkgelegenheid als gevolg van onder andere de verschuiving op de ODE (van 50/50 naar 67/33 ten gunste van huishoudens), en handelend op te treden indien die ongewenste effecten worden vastgesteld (Rijksoverheid 2019: 106).

De SDE++-subsidie wordt voornamelijk bekostigd vanuit de ODE-opbrengsten. Het effect van deze verdeling is dus dat de subsidies die doorgaans verstrekt worden aan bedrijven, grotendeels worden opgebracht door kleinverbruikers, zoals huishoudens en kleine bedrijven.

Anders is dit bij de ISDE. De ISDE-regeling volgt het principe van ‘de duurzamer verdient’: er valt wat te verdienen door je huis te verduurzamen. Maar er zijn verschillen tussen potentiële verduurzamers en die verschillen hebben verdelingsimplicaties. Zo is de ISDE uitsluitend bereikbaar voor woningeigenaren die geld hebben voor verduurzaming. En ook tussen huishoudens met bestedingsruimte zijn er verschillen. Rijkere huishoudens betalen de verduurzaming uit eigen zak en besparen daardoor bijkomende kosten zoals rente op een lening. Verduurzamers met meer financiële armslag houden dus meer over dan huishoudens die verduurzamen via een lening. Het netto-effect van dit alles vanuit het perspectief van verdelingen: huishoudens met relatief lagere inkomens en zonder leenruimte die niet kunnen verduurzamen blijven zitten met een hoge energierekening én ontvangen geen subsidie.¹³⁹

Stel dat, bij wijze van denkoefening, de ISDE er ook op gericht zou zijn om maximaal bij te dragen aan CO₂-reductie of aan de opwekking van duurzame energie – het ‘grootste nut’-beginsel dus. Dan zouden de middelen ingezet worden bij de huishoudens waarbij het meest te verduurzamen valt. In de praktijk zijn dit gezinnen die wonen in slecht geïsoleerde woningen, ook in de huursector. Veelal zijn dit niet alleen de mensen met de hoogste energierekeningen, maar ook de mensen met lagere inkomens. Als de ISDE zou worden verdeeld op basis van ‘grootste nut’, dan zou de regeling zo ingericht worden dat ook – of zelfs juist - deze huishoudens er baat van hebben.¹⁴⁰ Dat laat zien hoe andere onderliggende verdelingsprincipes tot heel andere uitkomsten kunnen leiden.

Het netto-effect van de manier waarop de ODE en de SDE++-regeling nu zijn ingericht is dat huishoudens die achterblijven in de energietransitie te maken krijgen met een verhoging van de lasten, ten opzichte van verduurzamers. Dat zit namelijk zo: de ODE wordt geheven over het gebruik van fossiele energie. Dit moet zorgen voor een verduurzamingsprikkel. De groep die ODE betaalt wordt dus kleiner naarmate meer huishoudens verduurzamen. Dat noemen we grondslagerosie: de groep die geld in het laatje moet brengen via de ODE wordt steeds kleiner doordat steeds meer huishoudens verduurzamen. Het bedrag dat moet worden gedekt door de ODE wordt echter hoger door stijging van het

139

Kluizenaar en Flore 2021.

140

Investico 2021. De praktische vraag blijft dan natuurlijk staan hoe dat te bereiken.

SDE++-budget.¹⁴¹ Hierdoor stijgen de lasten voor een steeds kleiner wordende groep.¹⁴² Deze achterblijvers zijn echter ook de huishoudens die geen aanspraak maken op de subsidies. Immers: de SDE++ geldt alleen voor bedrijven en voor het ontvangen van de ISDE moet je een voorinvestering kunnen doen en een eigen woning hebben.¹⁴³

De inkomsten die worden opgehaald via ‘bestaande rechten’ en worden uitgegeven via ‘grootste nut’ en ‘de verduurzamer verdient’, zorgen er dus voor dat er een groep huishoudens is die veel moet betalen maar geen gebruik kan maken van de subsidies. Dit zijn de huishoudens die achterblijven in de energietransitie. Een recent rapport van de Nationale ombudsman concludeert ook dat voorzieningen waarmee mensen hun energierekening structureel kunnen verlagen, niet de mensen bereiken die dat het hardst nodig hebben. Huizenbezitters met een laag inkomen hebben vaak niet de financiële middelen om dure verduurzamende oplossingen te betalen of voor te financieren.¹⁴⁴

Huishoudens met een laag inkomen kunnen, of ze nu in een koop- of een huurwoning wonen, soms wel aanspraak maken op de SPUK. Daar wordt een gift gedaan zodat mensen niet onder het bestaansminimum zakken. Maar vergeleken met de veel ingrijpendere energiebesparingsmaatregelen die de ISDE mogelijk maakt, zijn de besparingen beperkt.

4.5 Wetenschappelijke en maatschappelijke discussie: druk op huishoudens

De druk die de huidige systematiek legt op achterblijvers in de energietransitie is onderwerp van discussie. Direct na publicatie van het Klimaatakkoord laten diverse oppositiepartijen weten zich niet te kunnen vinden in de afgesproken verdeling. De industrie wordt volgens hen ontzien.¹⁴⁵ Onderzoeken van Milieudefensie en MKB Organisaties kaarten ook de grote verschillen aan in het ontvangen van subsidie voor verduurzaming en de bekostiging ervan. De onderzoeken laten zien dat de verduurzaming van de zware industrie wordt bekostigd met ODE-opbrengsten die zijn opgebracht door het midden- en kleinbedrijf (MKB).¹⁴⁶

141 RVO 2012.

142 Kamerstukken II 2021/2022, 31 239, nr. 340: 24.

143 Vollebergh 2022b.

144 Nationale Ombudsman 2022.

145 Het gaat om de PvdA, PvdD, SGP en GroenLinks (NOS 2019); zie ook: GroenLinks en PvdA 2022. Al voor publicatie van het Klimaatakkoord trokken ondernemersorganisatie ONL voor Ondernemers en duurzame bedrijvennetwerk MVO Nederland aan de bel bij de minister. Hun zorgen betroffen het feit dat de financiering van de energietransitie van grote bedrijven grotendeels bekostigd wordt door het mkb (MVO Nederland 2019).

146 Milieudefensie 2020; MKB 2021.

Onder burgers is de perceptie dat de kosten van verduurzaming onrechtvaardig verdeeld zijn. Een onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) uit 2021 onder bijna 2.400 respondenten laat zien dat twee derde van de respondenten van mening is dat de lastenverdeling van klimaatmaatregelen oneerlijk verdeeld is tussen kleine energieverbruikers zoals huishoudens en mkb enerzijds en energie-intensieve bedrijven anderzijds, en tussen huishoudens onderling.¹⁴⁷

De lastenverdeling rondom subsidies voor de energietransitie is dus niet zonder maatschappelijke kritiek gebleven. De meest genoemde wijziging om de lasten van de energietransitie anders te verdelen is minder differentiatie in de prijs voor CO₂-emissies. Gelijkere CO₂-prijzen kunnen worden bewerkstelligd door bijvoorbeeld de degressiviteit van de ODE te verminderen, zoals onder andere voorgesteld in het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO).¹⁴⁸ Daartoe wordt geopperd om de tarieven van de ODE en de energiebelasting gelijk te trekken, en om bestaande vrijstellingen af te schaffen. Hier wordt dus voorgesteld om de ODE anders in te richten waardoor het beginsel ‘op basis van bestaande rechten’ minder van toepassing zou zijn. Dit heeft als effect dat grote bedrijven een efficiëntere verduurzamingsprikkel krijgen en kan mogelijk leiden tot meer draagvlak voor de ODE bij burgers en andere kleine energieverbruikers.

4.6 Tot slot: twijfels achteraf over houdbaarheid verdelingen

De energietransitie is een complexe en kostbare opgave. Er is een veelheid van instrumenten gericht op verduurzaming, waaronder allerlei subsidieregelingen. We hebben subsidies voor de industrie (SDE++) en gericht op huishoudens en bedrijven (ISDE) bekeken. Ook hebben we een uitkering besproken die energiearme huishoudens helpt het huis te verduurzamen (SPUK). Daarnaast hebben we hebben gekeken naar de belasting (ODE) die de ISDE en SDE++ bekostigt.

Bij de SDE++ zagen we het beginsel ‘grootste nut’ tegen zo laag mogelijke kosten terug in de manier waarop de subsidies worden verstrekt. Dit komt erop neer dat projecten die tegen zo laag mogelijke kosten CO₂ kunnen reduceren, voorrang hebben op projecten die dat tegen hogere kosten doen. De ISDE is er om huishoudens te stimuleren om te verduurzamen. Deze subsidie wordt verstrekt op basis van inzet: als een huishouden in staat en bereid is te investeren in

147 Kluizenaar en Flore 2021: 82. Meer precies schrijven Kluizenaar en Flore (2021: 83) over de verdeling tussen huishoudens: “Het aandeel mensen dat het gevoel heeft dat de kosten van de klimaataanpak oneerlijk worden verdeeld tussen arme en rijke Nederlanders is weliswaar kleiner (minder dan de helft) dan we zagen bij de verdeling tussen burgers en bedrijven, maar beduidend groter dan het aandeel mensen dat het gevoel heeft dat deze eerlijk worden verdeeld (minder dan een kwart). Het is denkbaar dat deze onrechtvaardigheid in verdeling van de lasten tussen arm en rijk met name wordt gevoeld onder het minder draagkrachtige deel van de bevolking.”

148 IBO 2021: 71.

duurzaamheid, wordt het daarbij geholpen. We herkennen hier het beginsel ‘de verduurzamer verdient’. In de belasting die deze subsidies bekostigt, de ODE, zien we het beginsel ‘op basis van bestaande rechten’ terug. Bij het beschrijven van de effecten zagen we dat huishoudens die achterblijven in de energietransitie te maken krijgen met hoge lasten. Wel wordt via de SPUK geprobeerd maatregelen te stimuleren die tot energiebesparing leiden en de betreffende huishoudens boven het bestaansminimum te houden.

Het verdelingsvraagstuk heeft dus twee kanten: verdeling van subsidies en de bekostiging daarvan. Vanuit het perspectief van rechtvaardigheid is het belangrijk om deze beide kanten gezamenlijk in ogenschouw te nemen. Doe je dat niet, dan heb je de kans dat er een onevenredige verdeling ontstaat. Bijvoorbeeld omdat een groep ontstaat die tegelijkertijd de subsidie opbrengt, maar daar niet van profiteert. In deze casus zijn dat dus de achterblijvers in de energietransitie. Immers, het verdelingsbeginsel ‘de verduurzamer verdient’ wordt gehanteerd, maar zij zijn maar beperkt in staat te verduurzamen. En doordat aan de belastingkant het beginsel ‘op basis van bestaande rechten’ wordt gehanteerd, moeten juist huishoudens een relatief grote bijdrage leveren om zo de concurrentiepositie van de industrie te behouden.

De geschetste dynamiek zorgt ervoor dat achteraf twijfels ontstonden over de houdbaarheid van de systematiek.¹⁴⁹ Het laat ook zien dat de verdelende effecten van een financieringsstructuur na verloop van tijd kunnen veranderen. Dat illustreert het belang van tijdig én doorlopend nadenken over verdelingseffecten bij klimaatbeleid, en over de daarbij toe te passen verdelingsbeginselen.

5. Waterveiligheidsbeleid

5.1 Waterveiligheid: speerpunt van adaptatiebeleid

Nederland staat bekend om zijn uitstekende waterbeheer en expertise daarover. We zijn trots op onze Oosterscheldekering, Afsluitdijk en Maeslantkering. We vertellen buitenlandse bezoekers maar al te graag over het leven onder zeeniveau. Maar toch: wonen in een laaggelegen delta is niet zonder risico. En hoewel we veel dingen niet zeker weten over de zeespiegelstijging, weten we wel dat overstromingsrisico's gaan toenemen. Dit betekent ook dat de kosten die gepaard gaan met de wateropgaven, zullen stijgen. Niet alleen omdat in 2050 de primaire keringen moeten voldoen aan de nieuw gestelde normen, maar ook omdat die normen in de toekomst misschien nog wel weer hoger worden.¹⁵⁰ De uitdagingen blijven groeien.

In dit hoofdstuk kijken we naar het waterveiligheidsbeleid. We kijken enerzijds naar de verdeling van waterveiligheid, oftewel: waar wordt de bescherming tegen hoogwater en overstromingen versterkt en waar vinden investeringen plaats voor waterveiligheid? Anderzijds kijken we naar de verdeling van lasten die dit met zich meebrengt, voor bijvoorbeeld aanleg, beheer en onderhoud van waterkeringen.¹⁵¹ Met andere woorden: wie heeft baat bij investeringen in waterveiligheid en wie betaalt daarvoor?

Discussies over verdelende rechtvaardigheid bij waterveiligheid worden niet vaak gevoerd.¹⁵² Met betrekking tot 'water' beperken rechtvaardigheidsdiscussies zich doorgaans tot waterschaarste als gevolg van droogte – óók een belangrijk onderdeel van adaptatiebeleid. Toch doen zich ook in het domein van waterveiligheid belangrijke verdelingsvraagstukken voor.¹⁵³ De kernboodschap is hier dan ook dat de discussie over verdelende rechtvaardigheid in waterveiligheidsbeleid weliswaar weinig gevoerd wordt, maar wel nodig is. We zullen laten zien dat de gehanteerde systematiek betekent dat inwoners in Nederland voor verschillende maten van waterveiligheid ook verschillend betalen. Naarmate de wateropgaven groter worden is de vraag of dat vanuit het perspectief van verdelende rechtvaardigheid houdbaar blijft.

150 Voor het op orde krijgen van de primaire keringen, zodat ze in 2050 voldoen aan de geldende normen (zoals in 2017 vastgesteld), is het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWWBP) opgezet, een samenwerkingsvorm tussen de waterschappen en Rijkswaterstaat. In 2023 zal de minister van Infrastructuur en Waterstaat over de resultaten van een eerste beoordelingsronde rapporteren, over het voldoen van de dijken en keringen aan de nu geldende normen. Op basis daarvan kan worden ingeschat hoeveel verbetering nog nodig is om in 2050 aan de normen te voldoen.

151 Waterkeringen kunnen dijken, duinen of dammen zijn. In dit hoofdstuk gebruiken we de begrippen door elkaar.

152 Zie bijvoorbeeld Doorn 2012.

153 Doorn 2012; Kaufmann et al. 2018.

Net als de andere casussen in dit rapport bespreken we waterveiligheidsbeleid als een illustratie. Waar de vorige twee casussen – reductieopgaven en subsidies voor de energietransitie – voorbeelden van mitigatiebeleid waren, is waterveiligheidsbeleid een onderdeel van adaptatiebeleid. Het doel is immers aanpassing aan een veranderend klimaat, niet zozeer klimaatverandering beperken. Uiteraard draait het bij adaptatiebeleid in algemene zin niet alleen om waterveiligheid. Adaptatie gaat bijvoorbeeld ook over maatregelen tegen hitte, droogte en verzilting. Ook die roepen verdelingsvraagstukken op. Zo lag in de droge zomer van 2022 de vraag weer op tafel hoe om te gaan met waterschaarste en belasting op waterverbruik – wie zou dan wel of geen water moeten krijgen? Naar zulke andere verdelingsaspecten van adaptatiebeleid kijken we in dit hoofdstuk niet expliciet, maar vergelijkbare beginselen zijn ook daar aan de orde.

5.2 Context: waterveiligheid in Nederland

De dreiging die uitgaat van het water voor Nederland heeft ons in de afgelopen twee eeuwen ook iets goeds gebracht. Ze heeft geleid tot een goede kustbeveiliging, het realiseren van waterwerken en een stevige kennisbasis.¹⁵⁴ En tot internationale waardering en zakelijke kansen. Door het aanleggen van keringen, zoals dijken, dammen en stormvloedkeringen, is ons beschermingsniveau tegen hoogwater en overstromingen hoog. Primaire keringen beschermen ons tegen water uit de Noordzee, de Waddenzee, de grote rivieren, en het IJssel- en Markermeer. En secundaire of regionale keringen beschermen ons tegen water uit meren, kleinere rivieren en kanalen.¹⁵⁵

De belangrijkste uitgangspunten van het waterveiligheidsbeleid zijn verankerd in de Waterwet. In deze wet is vastgelegd dat het beschermingsniveau bepaald wordt op basis van een overstromingsrisicobenadering. Het gaat bij het vaststellen van het overstromingsrisico om de kans op een overstroming én om de gevolgen van zo'n eventuele overstroming (tabel 5.1).¹⁵⁶ Hoe groter de kans op een overstroming en hoe groter de gevolgen, hoe groter het resulterende overstromingsrisico. Voor de eerste component, de overstromingskans, definieert het beschermingsniveau daarbij een maximaal toelaatbare kans op een overstroming. Bij het kwantificeren van de gevolgen gaat het om bijvoorbeeld slachtofferrisico's en overlidensansen als gevolg van overstromingen. Hierbij is rekening gehouden met de locatie en met de mogelijkheid van evacuatie, en met

154 Voorbeelden van drie grote infrastructurele werken in de waterstaat zijn de Nieuwe Waterweg en het Noordzeekanaal, de Zuiderzeewerken en de Deltawerken (zie bijvoorbeeld Van der Geest et al. 2008).
 155 Rijkswaterstaat n.d.a.
 156 Bij de 'oude' waterveiligheidsnormen moest een waterkering een bepaalde waterstand veilig kunnen keren. Hierbij stond de overschrijdingskans van een dijktraject centraal, en niet de overstromingskans. Dat is de kans op doorbraak van een traject die leidt tot daadwerkelijke overstroming van het achterliggende gebied (Zwanenveld en Eijgenraam 2011).

het feit dat een overstroming met een groot aantal slachtoffers een grotere impact heeft dan kleine incidenten. Ook de mogelijke economische schade speelt een rol in het beschermingsniveau en daarmee de verdeling van de risico's.¹⁵⁷

De zogenaamde veiligheidsnormen die op basis van deze benadering zijn berekend zijn in 2017 van kracht gegaan. Met dit waterveiligheidsbeleid is gekozen voor het uitgangspunt dat 'een mensenleven overal evenveel waard is'.¹⁵⁸ Dat betekent dat de overheid overal moet zorgen voor een minimale mate van veiligheid én ervoor moet zorgen dat de mate van waterveiligheid niet te ongelijk verdeeld is tussen gebieden. Er moet dus overal in Nederland sprake zijn van een zekere 'basisveiligheid' én het mag niet zo zijn dat sommige gebieden heel veel onveiliger zijn dan andere. Deze 'basisveiligheid' houdt in dat de kans op overlijden door een overstroming voor een individu niet meer is dan 1 op 100.000 per jaar, als je achter een zogeheten primaire dijk woont. Extra veiligheid wordt geboden op plekken met een groter risico op grote groepen slachtoffers, grote economische schade, of schade aan vitale infrastructuur.¹⁵⁹ Daar komen we later in dit hoofdstuk nog op terug.

Tabel 5.1 Veelvoorkomende begrippen in waterveiligheid

| Begrip | Toelichting |
|-------------------------------------|---|
| Basisbescherming of basisveiligheid | De bescherming waardoor de jaarlijkse kans op overlijden door een overstroming niet meer is dan 1 op 100.000 per jaar. Hierbij is rekening gehouden met evacuatiemogelijkheden. |
| Veiligheidsnorm | De norm voor een dijktraject, die nodig is om de basisbescherming te kunnen bieden. Deze norm bepaalt de sterkte en de hoogte van een dijk, oftewel het vermogen om water te kunnen keren. |
| Overstromingskans | De kans dat een dijktraject waterkerend vermogen verliest, waardoor het hierdoor beschermde gebied overstromt. Hierbij leidt dit tot dodelijke slachtoffers of substantiële economische schade. |
| Primaire keringen | Waterkeringen die ons land beschermen tegen buitenwater uit de Noordzee, de Waddenzee, de grote rivieren en het IJssel- en Markermeer. |
| Regionale keringen | Regionale waterkeringen die ons land beschermen tegen binnenwater uit meren, kleine rivieren en kanalen. |

Bron: Rijksoverheid n.d.

157 Maatschappelijke kosten-batenanalyses van het CPB (Zwanenveld en Eijgenraam 2011) en Deltares (Kind 2011) hebben bij het ontwikkelen van nieuwe normen een belangrijke rol gespeeld.

158 Stive en Veerman 2008.

159 De Bruijn et al. 2010; Deltacommissie 2020.

Waterveiligheid kost geld. Dijken moeten bijvoorbeeld onderhouden worden en versterkt. Versterkingen worden betaald van de dijkrekening, die weer een onderdeel is van het Deltafonds (tekstbox 5.1). Van de dijkrekening wordt het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) betaald. Dat is een groot programma dat ervoor moet zorgen dat de primaire dijken en keringen in 2050 aan de normen voldoen.¹⁶⁰ Rijkswaterstaat enerzijds en alle waterschappen bij elkaar anderzijds storten beide de helft van de benodigde kosten hiervoor op de dijkrekening. Voor de waterschappen is deze betaling de grootste kostenpost.¹⁶¹ Dit is overigens een relatief nieuwe situatie. Pas sinds 2011 zijn waterschappen verantwoordelijk voor het bijdragen van 50 procent van de lasten. Daarvóór werden deze kosten betaald door de Rijksoverheid met het idee dat deze via algemene middelen door iedereen in Nederland betaald moesten worden, omdat een overstroming voor iedereen gevolgen heeft.¹⁶²

Tekstbox 5.1 Het Deltafonds

In de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening zijn afspraken gemaakt over het nationaal Deltaprogramma, de rol van de zogeheten deltacommissaris én het Deltafonds. De deltacommissaris ziet toe op de uitvoering van het Deltaprogramma. In dit programma zijn maatregelen en voorzieningen opgenomen voor de bescherming van Nederland tegen overstromingen, maar ook maatregelen ter bevordering van de waterkwaliteit en zoetwatervoorziening. Deze maatregelen en voorzieningen worden betaald uit het Deltafonds. Het fonds borgt financiële zekerheid voor deze maatregelen, ook op langere termijn. Ook stelt het fonds geld beschikbaar voor informatievoorziening en het doen van onderzoek.

Het Deltafonds wordt beheerd door de minister van Infrastructuur en Waterstaat en heeft een eigen begroting. Deze begroting is een zelfstandig onderdeel van de rijksbegroting.¹⁶³ In de periode van 2022 tot 2035 is in het Deltafonds totaal circa 19 miljard euro beschikbaar, waarmee het jaarlijkse budget gemiddeld op bijna 1,4 miljard euro uitkomt. Investeringen in waterveiligheid en beheer, onderhoud en vervanging zijn hierin de grootste kostenposten. Alleen al voor beheer en onderhoud is 232,3 miljoen euro uitgetrokken in het jaar 2022.¹⁶⁴

160 In het HWBP versterken de waterschappen en Rijkswaterstaat minimaal 1.300 km dijken en 500 sluizen en gemalen tot 2050 (Unie van Waterschappen n.d.).

161 Deltacommissie 2021.

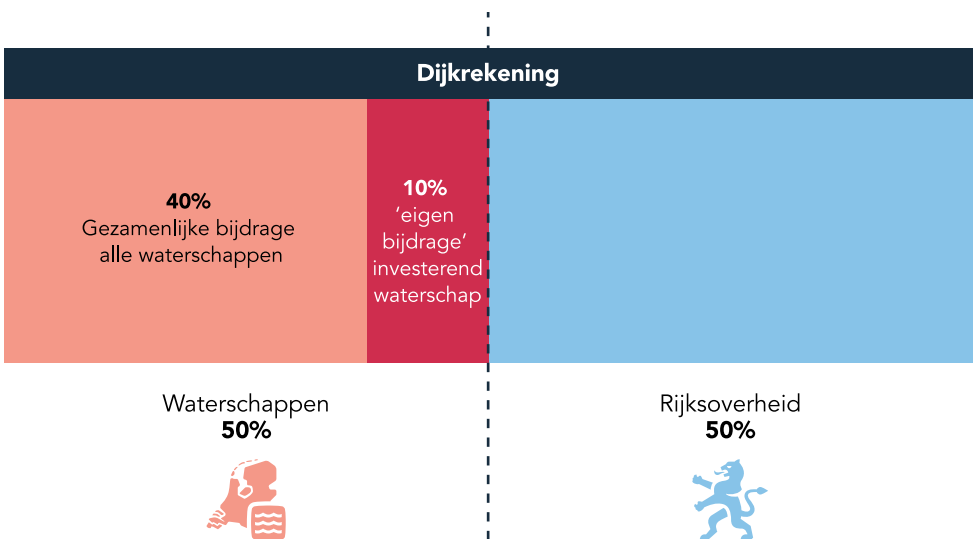
162 Mostert en Doorn 2012.

163 Rijkswaterstaat n.d.b.

164 Deltacommissie 2021.

De helft van de versterkingsopgave die door de waterschappen gezamenlijk betaald wordt, wordt als volgt bekostigd: het investerende waterschap (daar waar de betreffende kering ligt) betaalt 10 procent als ‘eigen bijdrage’ en de overige 40 procent wordt betaald via een solidariteitsbijdrage, die gedragen wordt door alle 21 waterschappen (figuur 5.1). De solidariteitsbijdrage kan tussen waterschappen verschillen. Dit solidariteitsdeel wordt via verevening omgeslagen over alle waterschappen. Hierdoor kan het zijn dat waterschappen die minder subsidie ontvangen dan zij in de vorm van solidariteitsbijdragen betalen, per saldo meebetalen aan versterkingsmaatregelen buiten hun eigen gebied. Ook hebben de waterschapsbesturen in beginsel geen zeggenschap over de besteding van de solidariteitsbijdragen die zij afdragen aan het Rijk.¹⁶⁵ De 10 procent ‘eigen bijdrage’ is bedoeld als doelmatigheidsprikkel: als er ‘eigen’ waterschaps-geld in een project gestoken wordt, wordt dit doelmatiger en kostenefficiënter uitgevoerd, zo is het idee. Uitzondering hierop vormen innovatieve projecten: hierbij is geen 10 procent van het waterschap nodig. Het idee hierachter, zoals verwoord in het HWBP, is dat de waterschappen en het Rijk gezamenlijk bijdragen aan de financiering en uitvoering van de Nederlandse versterkingsopgave, ongeacht de individuele belangen. De waterschappen en het Rijk dienen hierin gelijkwaardig en samen verantwoordelijk te zijn.¹⁶⁶ Figuur 5.1 geeft de financiering van het HWBP schematisch weer.

Figuur 5.1 Financiering versterking primaire keringen onder het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)



165
166

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 465, nr. 3.
HWBP 2019.

Er zijn in Nederland ook enkele zogenoemde rijkskeringen, die weliswaar onder het HWBP worden versterkt, maar niet door een waterschap worden beheerd. Deze vallen direct onder Rijkswaterstaat. De Oosterscheldekering, de Maeslantkering en de andere vier stormvloedkeringen in Nederland zijn voorbeelden van rijkskeringen. Hiervoor geldt een andere werkwijze en financiering, namelijk direct via het Deltafonds.¹⁶⁷

Naast primaire keringen en de rijkskeringen bestaan er ook regionale keringen. Dit zijn keringen die regionaal veelal bescherming bieden tegen hoge waterstand in lokale rivieren en poldersystemen. Ze beschermen dus tegen overstroming vanuit het binnenwater, zoals boezemkades en kanaaldijken. Ze beslaan zo'n 10.000 kilometer aan keringen. Provincies en waterschappen ontwikkelen de veiligheidsnormen voor de regionale keringen. Deze norm is afhankelijk van de schade bij overstroming van het achterland.¹⁶⁸ De norm is in landelijk gebied dus vaak lager dan in stedelijk gebied.¹⁶⁹ Het aanleggen, beheren en onderhouden van regionale keringen is de taak van het betreffende waterschap, soms in samenwerking met provincies en Rijkswaterstaat.

Er zijn ook mensen die niet achter een dijk wonen. Deze 'buitendijkse' gebieden worden volop gebruikt, bijvoorbeeld voor natuurontwikkeling, recreatie, landbouw, industrie en ook om te wonen. Het grootste deel van het bewoonde buitendijkse gebied vinden we in de regio Rijnmond-Drechtsteden en in enkele kustplaatsen zoals Scheveningen en Katwijk.¹⁷⁰ Alleen al in de regio Rijnmond-Drechtsteden wonen meer dan 60.000 mensen buitendijks.¹⁷¹ Het kan zijn dat, mede gedreven door de krapte op de woningmarkt, het aantal mensen dat buitendijks woont nog verder gaat toenemen. Zo is het aantal nieuwbouwwoningen in het rivierbed van de Rijn en de Maas in de periode 2000 tot 2019 gestegen van bijna 60.000 naar ruim 80.000.¹⁷² De gevolgen van een overstroming in buitendijkse gebieden zijn weliswaar anders, omdat deze gebieden meestal hoger liggen dan achter de dijken, maar desondanks kunnen overstromingen veel schade en

167 Voor deze versterkingen is in het Deltafonds ruim 800 miljoen euro beschikbaar. In 2019 is hiervoor een programma opgesteld: het programma Rijkskeringen. Er zijn ook enkele versterkingsprojecten die niet onder het HWBP vallen. Zoals de Afsluitdijk, die sinds 2018 gerenoveerd wordt. Dit project maakt deel uit van het programma De Nieuwe Afsluitdijk, dat ook projecten van regionale partners omvat.

168 Bij het normeren van de regionale keringen gebruikt men de zogenoemde overschrijdingskansnorm. Dan wordt er gekeken naar de kans dat de waterstand die een kering nog kan tegenhouden, overschreden wordt. Anders bij de overstromingskansnorm wordt hier dus niet gekeken naar de kans op falen van een kering en daadwerkelijke overstroming.

169 Zie bijvoorbeeld STOWA 2015. Als basisregel wordt ervan uitgegaan dat de norm in een stedelijk gebied 1/100 is en in landelijk gebied 1/10, maar dit kan per provincie en gebied afwijken.

170 Rijkswaterstaat 2012.

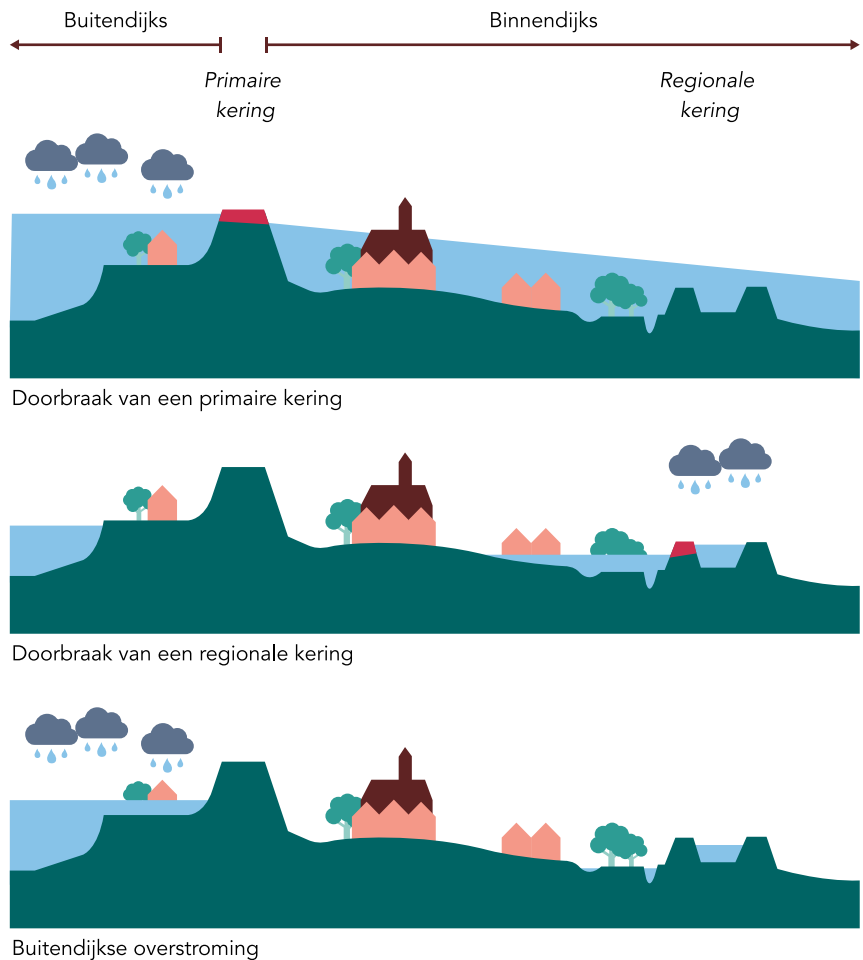
171 Deltaprogramma n.d.

172 Monster 2021.

overlast opleveren.¹⁷³ Bij ontwikkeling in buitendijks gebied worden daarom door lokale overheden eisen gesteld aan bijvoorbeeld de mate van bescherming en aanleghoogte.

Figuur 5.2 maakt inzichtelijk wat het verschil is tussen binnendijkse en buitendijkse gebieden, en wat de gevolgen voor deze gebieden zijn bij een doorbraak van een primaire en regionale kering.

Figuur 5.2 Primaire, regionale keringen en buitendijks gebied: bescherming tegen overstroming van buitenwater en binnenwater



Bron: Bewerking figuur Royal HaskoningDHV

5.3 **Beginselen in waterveiligheid: betalen voor profijt – maar wel locatieafhankelijk**

Wie profiteert van waterveiligheid en wie betaalt daarvoor? In dit hoofdstuk bekijken we wat het rechtvaardigheidsperspectief aan deze vraag kan toevoegen. In de praktijk zijn, zoals we hieronder zullen beschrijven, verschillende verdelingsbeginselen te zien – zowel voor de verdeling van de veiligheid als voor de verdeling van de lasten. Voor zowel de veiligheids- als voor de lastenverdeling blijken het type kering (primaair of regionaal) en het type gebied (binnendijs of buitendijs gebied) bepalend te zijn.¹⁷⁴

Verdeling van waterveiligheid

De risicobenadering zoals hierboven beschreven is de kern van het Nederlandse waterveiligheidsbeleid. Hierdoor zijn de normen voor waterveiligheid in gebieden met meer economische activiteit en met meer inwoners hoger dan in andere gebieden. Hieronder beschrijven we de verdelingsbeginselen die we hierin kunnen onderscheiden. We kijken eerst naar de primaire keringen.

Bij de preventie en bescherming tegen overstromingen door falen van de primaire keringen wordt uitgegaan van een minimaal veiligheidsniveau, de zogenaamde basisbescherming. Dit is een verantwoordelijkheid van de staat, vastgelegd in de Waterwet. De gedachte is hier dat het een taak van de overheid is om een acceptabel niveau van basisveiligheid te garanderen voor iedereen. Hier zien we het verdelingsbeginsel ‘met behoud van minimale ondergrens’ terug.

Maar boven op dit basisniveau kunnen nog aanvullende gradaties van waterveiligheid aangebracht worden. Dat speelt bijvoorbeeld voor gebieden waar veel mensen wonen, of waar veel economische activiteit plaatsvindt. Het overstromingsrisico hangt, zoals we eerder gezien hebben, immers af van de kans op overstroming én van de gevolgen van een overstroming. In deze gebieden zijn die gevolgen, en daarmee het risico, hoger dan in minder dichtbevolkte gebieden. Daarom liggen de dijken met de hoogste normen op zulke plekken.

De Randstad is hiervan een goed voorbeeld: dit is dichtbevolkt gebied met veel economische waarde. Hiervoor geldt een hogere veiligheidsnorm dan in bijna alle andere gebieden, die minder dichtbevolkt zijn of waar minder economische waarde wordt gegenereerd.¹⁷⁵ Een ander voorbeeld is de dijk rondom de kerncentrale in Borssele: deze heeft de hoogste norm in Nederland.¹⁷⁶ Deze norm wordt dus onder andere bepaald door potentiële slachtoffers en economisch

174 Ook een studie van Kaufmann et al. 2018. wees hier al op.

175 Deze hogere norm is 1 keer in de 100.000 jaar.

176 Namelijk 1:1.000.000, zie: Atlas Leefomgeving 2020.

kapitaal, wat te zien is als een vorm van het verdelingsbeginsel ‘grootste nut’. Immers, waterveiligheid is hier zo vormgegeven, dat minimalisatie van financiële of economische schade leidend is.¹⁷⁷

Stel dat hier overwegingen van draagkracht en solidariteit richtinggevend waren geweest, dan zou de verdeling er anders uit hebben kunnen zien. Op basis van bijvoorbeeld het draagkrachtbeginsel zouden inwoners van gebieden met hoge inkomens of grote economische activiteiten niet per se meer recht hebben op veiligheid of minder kans op risico's. Dan zouden mogelijk gebieden met lagere inkomens dat hebben. Lagere inkomens zijn immers minder goed in staat zelf beschermingsmaatregelen te treffen, door bijvoorbeeld te investeren in goede fundering of het afsluiten van een verzekering.

Welke beginselen zien we bij regionale keringen en buitendijks? De combinatie van de verdelingsbeginselen ‘met behoud van minimale ondergrens’ en ‘grootste nut’ zien we ook terug bij de regionale keringen. In de buitendijkse gebieden ligt het anders. Doorgaans woont men hier ‘op eigen risico’. Er is geen basisniveau van bescherming, het gebied ligt immers buiten de dijken. Bewoners hebben dan een eigen verantwoordelijkheid om maatregelen te nemen ten behoeve van hun eigen bescherming. Veiligheid is dus verdeeld op basis van het beginsel ‘op basis van eigen verantwoordelijkheid’ – men moet er zélf voor zorgen. In de praktijk is een van de mogelijkheden hier het afsluiten van bepaalde particuliere verzekeringen. Hier gaan we in het volgende hoofdstuk op in.

Samengevat wordt de verdeling van veiligheid in de binnendijkse gebieden bepaald door een combinatie van de verdelingsbeginselen ‘met behoud van minimale ondergrens’ en ‘grootste nut’ – maar de minimale ondergrens verschilt per type kering, primair of regionaal. In buitendijkse gebieden vervalt deze minimale ondergrens en geldt een eigen verantwoordelijkheid voor de veiligheid.

Verdeling van de lasten

De versterking van primaire keringen wordt uitgevoerd onder het HWBP, waarbij de afspraken over uitvoering en bekostiging zijn vastgelegd in het Bestuursakkoord Water. Zoals we hiervoor al beschreven is een van de afspraken dat de waterschappen en het Rijk beide 50 procent bijdragen aan de kosten van het HWBP. Voor de helft die de waterschappen bekostigen is de

177

Hier is wel een kanttekening op zijn plaats. In hoofdstuk 2 formuleerden we ‘grootste nut’ als een verdeling die zodanig is dat het effect of nut van de maatregelen zo groot mogelijk is om een collectief doel *binnen* een bepaald beleidsdomein te halen, voor dit rapport het klimaatdossier. Hier zien we in feite een andere toepassing ervan, omdat het weliswaar een zo effectief mogelijke inzet van maatregelen is, maar niet per se binnen alleen het klimaatdossier. Het gaat hier dus om een bredere maatschappelijke toepassing van ‘grootste nut’ dan wij elders in dit rapport toepassen.

watersysteemheffing, een belangrijke inkomensbron van het waterschap, van belang. Daarnaast wordt de watersysteemheffing gebruikt om de aanleg en het onderhoud van regionale keringen te bekostigen.

Naast de versterkingsopgave zijn er ook kosten voor het *beheer* van keringen. Dit wordt van oudsher door de waterschappen zelf bekostigd. Waterschappen zijn daarin nagenoeg helemaal zelfvoorzienend. Ze hebben hun eigen belastinggebieden en kunnen via decentrale heffingen het geld ophalen om hun taakuitoefening te bekostigen.¹⁷⁸ Ook hierbij speelt de watersysteemheffing een grote rol.¹⁷⁹ Deze heffing bekostigt dus direct het *beheer* van keringen en indirect de *versterking* van primaire keringen, via de dijkrekening. Het leeuwendeel wordt daarbij opgebracht door huishoudens en bedrijven.¹⁸⁰

Van oudsher wordt de watersysteemheffing geïnd op basis van het profijtbeginsel: degene die een groter belang heeft bij de voorzieningen van het waterschap, betaalt ook een groter deel van de kosten.¹⁸¹ De vraag wie het meeste baat heeft bij bescherming staat dus centraal in het bekostigingsvraagstuk.¹⁸²

Er zijn verschillende ‘profijthebbenden’ die watersysteemheffing betalen. Deze heffing wordt betaald door huishoudens (‘ingezetenen’), eigenaren van gebouwen, eigenaren van grond en eigenaren van natuurterreinen.¹⁸³ De watersysteemheffing kent verschillende ‘omslagen’ of verdelingen, die zo ontworpen zijn dat rekening gehouden wordt met elementen van solidariteit en profijt.¹⁸⁴ Ervan uitgaande dat ingezetenen een algemeen belang hebben bij het watersysteembeheer, moeten zij een tarief betalen dat bepaald is per woonruimte, ongeacht waar, hoe groot en met hoeveel personen ze wonen. De hoogte van die heffing is dus gelijk voor alle woonruimtes.

178 Dekker en Havekes 2018.

179 Waterschappen kennen meerdere heffingen om het waterbeheer mee te bekostigen. Het waterbeheer bestaat niet alleen uit het zorgen voor de waterveiligheid, maar ook uit het borgen van de waterkwaliteit en de waterkwantiteit. De belangrijkste heffingen zijn de watersysteemheffing en de zuiveringsheffing. Deze genereren het meeste inkomen voor de waterschappen. Een andere belangrijke heffing is de verontreinigingsheffing.

180 De kosten van het hele waterbeheer worden via de verschillende waterschapsheffingen voor ca. 72% opgebracht door huishoudens en voor ca. 23% door bedrijven. Zie: Dekker en Havekes 2018.

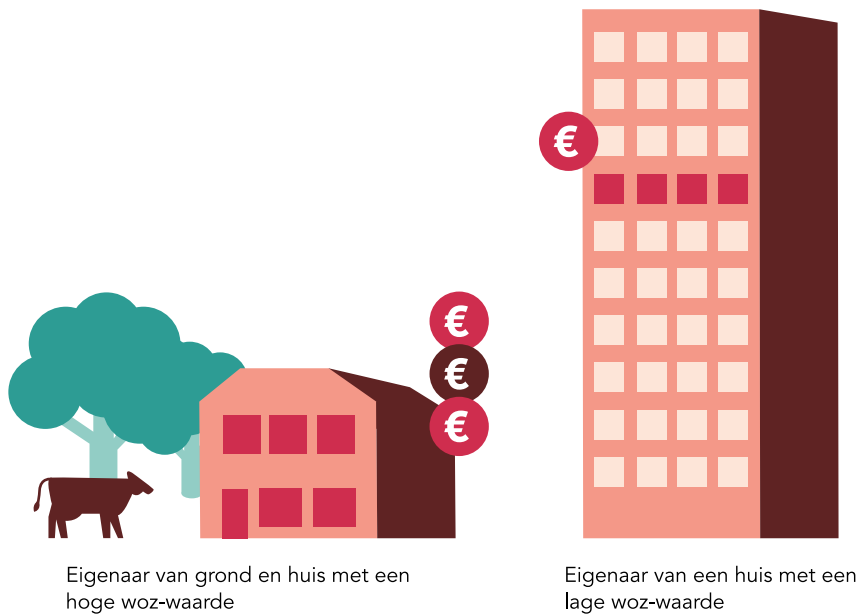
181 Hoeben 2012.

182 Kaufmann et al. 2018.

183 De watersysteemheffing is specifiek bedoeld voor het watersysteembeheer. Hieronder vallen het beheer van de waterkeringen, de waterkwantiteit en de waterkwaliteit. Wij kijken hier naar het beheer van de waterkeringen.

184 Dekker en Havekes 2018.

Figuur 5.3 De variabele component van de watersysteemheffing is afhankelijk van waarde van woning en grondbezit.



Maar er zijn ook groepen die een specifiek belang hebben: dat zijn de eigenaren van grond, gebouwen en natuurterreinen. Voor deze groepen komt een variabel deel boven op het vaste tarief per woonruimte, bepaald door de WOZ-waarde van de woning of de waarde van het overig bezit, zoals land (figuur 5.3). Watersysteemheffingen kunnen dus verschillen, afhankelijk van bijvoorbeeld of je burger, bedrijf of boer bent.¹⁸⁵ Een boer met veel hectare aan land heeft immers doorgaans meer te beschermen waarde dan een gezin in een rijtjeshuis.

De *hoogte* van de watersysteemheffingen varieert ook tussen waterschappen. In het Hoogheemraadschap van Delfland betaalt een ingezetene bijvoorbeeld 116,88 euro per woonruimte.¹⁸⁶ In Waterschap Limburg betalen inwoners 66,86 euro per woonruimte.¹⁸⁷ Dit hangt ervan af of een waterschap in landelijk of stedelijk gebied ligt, of er veel of weinig water is en of het gebied hoog of laag ligt. Ook hier zien we terug dat mensen die een groter belang hebben bij keringen, meer betalen.

185

Zie voor een ethische beschouwing hiervan ook Kaufmann et al. 2018; Mostert en Doorn 2012.

186

Tarief in 2022.

187

Tarief in 2021.

Ook bewoners van buitendijkse gebieden betalen via watersysteemheffing mee aan het onderhoud van dijken en keringen, ook al genieten zij niet direct bescherming hiervan. Watersysteemheffing wordt immers door iedere ingezetene betaald, ongeacht de plek van je huis. In sommige waterschappen kunnen eigenaren van panden in buitendijks gebied korting krijgen op het variabele tarief, zoals bij het Hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard en het Hoogheemraadschap Noord-Hollands Noorderkwartier. Maar vaker is dit niet mogelijk. Reden hiervoor is dat inwoners van buitendijkse gebieden wel degelijk profijt hebben van de dijken en keringen. Bijvoorbeeld als zij naar werk of school gaan en gebruikmaken van infrastructuur. De reden die Delfland hiervoor geeft is bijvoorbeeld: “Iedereen profiteert van de algemene taak van het waterschap. Daarom betaalt iedereen mee.”¹⁸⁸

5.4 Effecten: verschil in lasten en waterveiligheid

De waterveiligheid onder inwoners is niet gelijk verdeeld. Er is een minimaal niveau aan basisbescherming, maar de veiligheidsnormen variëren. Dit is niet verwonderlijk: met de huidige nadruk op risicobenadering bij waterveiligheid is hier bewust voor gekozen. Maar we zagen ook dat de lasten niet gelijk verdeeld zijn. Mensen betalen uiteenlopende lasten, afhankelijk van waar zij wonen, werken en gebruikmaken van infrastructuur. De veiligheid die ze hiervoor ‘terugkrijgen’ verschilt echter ook. De plek waar je woont is dus niet alleen bepalend voor de mate van waterveiligheid, maar ook voor de lasten die je betaalt. Het perspectief van verdelende rechtvaardigheid geeft ook zicht op de lastenverdeling tussen waterschappen en nationale overheid. Het *beheer* van keringen wordt door waterschappen zelf bekostigd via decentrale heffingen. Zoals gezegd is de dijkrekening een belangrijk mechanisme om de *versterking* van de primaire keringen te financieren. Sinds 2011 zijn waterschappen verantwoordelijk voor het bijdragen van 50 procent van de lasten en wordt de andere helft door het Rijk gedragen. Wat opvalt is dat het Rijk echter verantwoordelijk is voor het opstellen van de waterveiligheidsnormen voor de primaire keringen. In die zin bepaalt het Rijk voor een groot deel de opgave voor een waterschap.

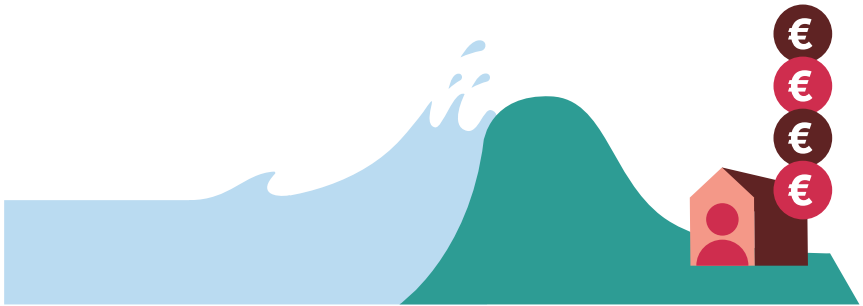
Voor een waterschap met weinig inwoners – en daarmee weinig inkomsten uit watersysteemheffingen – en een grote waterveiligheidsopgave kan dit een uitdaging zijn (figuur 5.4). Een voorbeeld van zo’n waterschap is het waterschap Scheldestromen, dat de provincie Zeeland omvat. Dit waterschap investeert fors om de kustbescherming veilig te houden, maar kent relatief weinig inwoners.¹⁸⁹

188 Zie bijvoorbeeld Regionale Belasting Groep n.d.

189 Ook zijn er een paar waterschappen die geen primaire keringen in hun beheersgebied hebben, maar die wel meebetalen aan de dijkrekening.

De vraag is of dit in de toekomst houdbaar is: kunnen de kleine waterschappen dit blijven opbrengen als de wateropgaven groter worden? En accepteren inwoners grotere verschillen in lasten tussen waterschappen? Zulke vragen laten het belang van aandacht voor verdelende rechtvaardigheid ook in adaptatiebeleid zien. Er lijkt echter relatief weinig maatschappelijke discussie geweest te zijn over de verdelingseffecten van de transitie van een volledig door het Rijk gefinancierde dijkrekening naar financiering van de helft daarvan door de waterschappen.

Figuur 5.4 Waterschappen met een grote waterveiligheidsopgave maar weinig inwoners hebben per hoofd van bevolking hogere kosten



Een laaggelegen gebied met een grote waterveiligheidsopgave en weinig inwoners. De kosten per inwoner hier zijn hoog.



Een hoger gelegen gebied met een kleinere waterveiligheidsopgave en meer inwoners'. De kosten per inwoner zijn hier laag.

Indien die met voortschrijdende klimaatverandering in de toekomst als problematisch ervaren zou worden, dan zou dat kunnen leiden tot een roep om terugkeer naar grotere of zelfs volledige bekostiging uit de algemene middelen. Dat ontziet immers waterschappen die door toenemende wateropgaven in het bijzonder onder druk komen. Ook zou een waterschapsfonds, waaraan 'armere' en 'rijkere' waterschappen naar rato bijdragen, kunnen helpen in een gelijkere lastenverdeling, als vanuit dat fonds de lasten voor de wateropgaven betaald worden.¹⁹⁰ Voor provincies en gemeenten bestaat een dergelijk fonds, om de

lasten te verevenen, maar voor waterschappen niet.¹⁹¹ Met zo'n fonds zou de verdeling van lasten voor waterveiligheid verschuiven van een verdeling 'op basis van profijt' naar een verdeling 'op basis van draagkracht'.

5.5 Wetenschappelijke en maatschappelijk discussie: droge voeten, maar niet tegen elke prijs

De keuze om de risicobenadering te gebruiken in het waterveiligheidsbeleid lijkt breed gedragen onder beleidsmakers en waterexperts.¹⁹² Maar hierbij is ook op te merken dat bij invoering van de waterveiligheidsnormen in 2017 nauwelijks discussie is geweest over bijvoorbeeld de gevolgen voor de lastenverdeling of over de vraag in welke mate de differentiatie van de risico's in de toekomst nog acceptabel wordt geacht.¹⁹³ Het verhaal dat de overheid zorgt voor 'droge voeten' zit sinds 1953 in ons achterhoofd: waterveiligheid wordt als vanzelfsprekend gezien. Het draagvlak voor het beleid is groot.¹⁹⁴

In de wetenschappelijke literatuur is veel geschreven over de acceptatie en rechtvaardiging van risico's.¹⁹⁵ Of mensen blootstelling aan risico's rechtvaardig en acceptabel vinden heeft bijvoorbeeld te maken met de vraag of het een vrijwillige keuze is, of het te nemen risico ten gunste komt van een groter nut en of er een alternatief beschikbaar is. Bijvoorbeeld: een agrariër kan zich vrijwillig in een buitendijks gebied vestigen. Dan zal deze persoon de bijkomende risico's eerder accepteren en daarmee ook een lagere waterveiligheid. Bovendien zal deze persoon wellicht eerder geneigd zijn om eigen maatregelen te treffen.¹⁹⁶ Bij invoering van de waterveiligheidsnormen is de maatschappelijke discussie over acceptatie van waterveiligheid en overstromingsrisico's niet voldoende gevoerd – en hiermee heeft ook de differentiatie van waterveiligheid onvoldoende aandacht gekregen.¹⁹⁷ Sommige waterschappen hebben destijds gewaarschuwd voor de sterke lokale lastenstijging als gevolg van grote waterveiligheidsopgaven in bepaalde regio's, zoals Rijnmond-Drechtsteden. Maar tot grote discussies heeft dit niet geleid.¹⁹⁸

Wel is er discussie over de decentrale heffingen die waterschappen hanteren. Dit betreft niet alleen heffingen die voor waterveiligheid bedoeld zijn, maar ook heffingen voor de andere taken van waterbeheer, zoals het zorgen voor kwaliteit

191 Hoeben 2012; Mostert 2013.

192 Zie bijvoorbeeld Bötger en Te Linde 2014.

193 Bötger en Te Linde 2014.

194 Monitor waterbewustzijn in Nederland 2016.

195 Zie bijvoorbeeld Hansson 2003.

196 Doorn 2012.

197 Bötger en Te Linde 2014.

198 Bötger en Te Linde 2014.

en kwantiteit van water. De discussie is mede aangedreven door een rapport van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in 2014 over het Nederlandse waterbeheer.¹⁹⁹ De OESO oordeelde zeer positief over de decentrale financieringsstructuur, maar pleitte ook voor een aantal verbeteringen. De strekking hiervan was dat economische prikkels om efficiënt om te gaan met ‘te veel’, ‘te weinig’ en ‘te vervuild’ water sterker moesten worden.²⁰⁰ Specifiek voor de watersysteemheffing pleitte de OESO voor een betere toepassing van het profijtbeginsel.²⁰¹ De vraag is immers of de waarde van gebouwen, grond en natuurterreinen een goede basis is om het ‘profijt’ te bepalen dat mensen hebben van de bescherming door dijken. De waterschappen werken nu een voorstel uit van een model waarin de kosten op basis van gebiedskenmerken worden verdeeld, zodat, volgens de Unie van Waterschappen, ‘profijt’ beter vastgesteld kan worden.²⁰²

5.6 Tot slot: tijdig herkennen van knelpunten

Wie profiteert van waterveiligheid en wie betaalt daarvoor? Bij de verdeling van waterveiligheid, boven op het basisveiligheidsniveau, zien we overwegingen van ‘grootste nut’ terug. Bij de verdeling van de lasten via de watersysteemheffing zien we juist dat de mate van profijt bepalend is voor de hoogte van de heffing die men betaalt.

Er is op dit moment discussie over de decentrale heffingen van de waterschappen. De Unie van Waterschappen werkt een voorstel uit voor een wetswijziging. Een van de doelen hiervan is dat waterschappen meer ruimte hebben om het profijtbeginsel anders toe te passen. Over de rechtvaardigheid van verdelingen *tussen* waterschappen onderling en het Rijk wordt echter minder gesproken.

Meer bewustzijn over verdelingen binnen het waterveiligheidsbeleid is belangrijk omdat de waterdreiging vanuit de zee en rivieren toeneemt naarmate klimaatverandering voortschrijdt. Hierdoor zullen we ingrijpendere adaptatiemaatregelen nodig hebben, met een toenemende druk op de lasten van de Rijksoverheid en van de waterschappen. Dit betekent dat het belang van een rechtvaardige verdeling van die lasten toeneemt.

199 OECD 2014.
 200 Dekker en Havekes 2018.
 201 Voor de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing pleitte de OESO voor betere toepassing van respectievelijk het beginsel van kostenveroorzaking en de vervuiler betaalt (Dekker en Havekes 2018; OECD 2014).
 202 Zie voor verdere uitwerking van het voorstel van de Unie van Waterschappen voor aanpassingen in de heffingen: Unie van Waterschappen 2020.

Ook kunnen verschillen tussen de waterschappen toenemen naarmate de noodzaak tot adaptatie aan een veranderend klimaat toeneemt. In de toekomst zijn wellicht ook scherpere keuzes nodig in de mate van waterveiligheid, met mogelijk ook hierin grotere verschillen in risico tot gevolg. Het is op langere termijn niet ondenkbaar dat er anders gekeken wordt in de afweging tussen bijvoorbeeld economisch kapitaal of bebouwing en de waterveiligheid in laaggelegen gebieden.

Bij wijze van denkoefening hebben we in dit hoofdstuk enkele voorbeelden genoemd, die kunnen leiden tot alternatieve verdelingen. Zo namen we als voorbeeld de waterschappen met weinig ingezetenen en grote wateropgaven. Stel dat hier overwegingen van draagkracht en solidariteit zwaarder zouden wegen dan nu, en bijvoorbeeld een lastenverdeling via algemene middelen zou plaatsvinden. Dan zou dat de ongelijkheid in lastenverdeling tussen waterschappen verkleinen. Of neem het voorbeeld van een waterschapsfonds: de waterschappen die niet in staat zijn om zelf hoge lasten te dragen voor het beheer van de keringen, worden dan door andere waterschappen geholpen. Deze voorbeelden illustreren dat een andere kijk op verdelingen andere uitkomsten kan opleveren. Uiteraard is het een politieke afweging of dat wenselijk is. We pleiten dan ook niet voor grote veranderingen op dit moment. Wel vragen we om meer aandacht voor verdelende rechtvaardigheid, zodat knelpunten tijdig kunnen worden herkend.

6. Schade na extreme regenval

6.1 Extreme regenval en rechtvaardigheid

In juli 2021 overstromen grote delen van Limburg door ongeëvenaarde regenval.²⁰³ Een lagedrukgebied in de grensregio van Nederland, Duitsland en België wordt ingekaderd door hogedrukgebieden boven Zuid-Scandinavië en Centraal-Europa. Het lagedrukgebied blijft daardoor niet alleen stabiel liggen, het krijgt ook steeds nieuw vocht vanuit het hogedrukgebied boven Centraal-Europa.²⁰⁴ Het gevolg is extreem veel neerslag van 12 tot 15 juli. Er vallen hoeveelheden die doorgaans gedurende de gehele zomer vallen. Zo meet het neerslagstation Schaesberg 158 mm en station Ubachsberg 182 mm regenval op 13 en 14 juli. Een dergelijke hoeveelheid neerslag komt statistisch gezien gemiddeld eens per duizend jaar voor.²⁰⁵

De gevolgen zijn groot: de rivier de Geul kan de hoeveelheid water niet kwijt waardoor het water door de straten van Valkenburg en andere plaatsen stroomt. Niet alleen kelders en straten lopen onder water, maar ook huiskamers, waardoor bewoners moeten vluchten voor het wassende water. Auto's en andere voorwerpen drijven mee met de stroming. In vergelijking met Duitsland en België komt Nederland er nog goed van af. In Zuid-Limburg vallen er geen doden door het noodweer, terwijl in Duitsland en België respectievelijk 184 en 38 levens zijn te betreuren. Als het water is weggestroomd blijkt de ravage enorm. De totale schade wordt tussen de 350 en 600 miljoen euro geschat.²⁰⁶ Lang niet alle schade is verzekerd of verzekeraar. Daarom wijst de Rijksoverheid Zuid-Limburg aan als rampgebied en komt niet-gedekte schade in aanmerking voor vergoeding in het kader van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (wts).²⁰⁷

Dit hoofdstuk bestudeert verdelingsvraagstukken in het beleid rondom klimaat-schade door extremer wordende weersomstandigheden. Extreem weer veroorzaakt nu ook schade, maar door klimaatverandering zal dit in de toekomst steeds vaker voorkomen, niet alleen in Nederland maar ook in het Caribisch deel van het Koninkrijk (zie tekstbox 6.1). Specifiek kijken we in deze casus naar schade als gevolg van extreme regenval. Wie krijgt compensatie, en wie betaalt daar uiteindelijk voor? Welke verdelingsbeginselen liggen hieraan ten grondslag en wat zijn andere mogelijke verdelingsbeginselen om met deze schade om te gaan? Ook in deze casus zullen we zien dat niet alle verdelingsbeginselen van

203 Task Force Fact Finding Hoogwater 2021.

204 KNMI 2021.

205 STOWA 2021.

206 Task Force Fact Finding Hoogwater 2021.

207 RVO 2021.

toepassing zijn die we in hoofdstuk 2 hebben onderscheiden. Een voorbeeld: bij klimaatschade is vaak niet direct een vervuiler of een aansprakelijke partij aan te wijzen. Het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ is daarom lastig toepasbaar. We komen in dit hoofdstuk tot de conclusie dat in een wereld met toenemende klimaatschade de verdelingseffecten van overheidscompensatie voor extreem weer vanuit het perspectief van verdelende rechtvaardigheid bediscussieerd zouden moeten worden.

Tekstbox 6.1 Het Caribisch deel van het Koninkrijk

In dit rapport besteden we aandacht aan het Nederlandse klimaatbeleid. Vaak denken we dan aan het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden. Maar ook het Caribische deel van ons Koninkrijk krijgt te maken met klimaatschade. Dat bestaat uit de landen Curaçao, Aruba en Sint-Maarten en de bijzondere gemeenten Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (BES-eilanden). Curaçao, Aruba en Sint-Maarten zijn als onderdeel van het Koninkrijk niet onafhankelijk bevoegd tot het sluiten van verdragen, zoals de internationale klimaatafspraken.²⁰⁸ Door territoriale beperkingen die Nederland hanteert gelden het Kyoto-protocol en het Akkoord van Parijs alleen voor het Europese deel van het Koninkrijk. Een gevolg daarvan is dat het niet-Europese deel uitgesloten is van klimaatdoelstellingen en geen aanspraak kan maken op internationale financiële ondersteuning vanuit deze verdragen.²⁰⁹

De impact van klimaatverandering is daar echter groter dan in Nederland. Extreme warmte, droogte en neerslag nemen toe en daardoor ook de kans op schaarste, verslechtering van de leefbaarheid en armoede.²¹⁰ Orkaan Irma, die in 2017 over Sint-Maarten raasde, toont de kwetsbaarheid van het eiland. Er vielen tientallen slachtoffers en 91 procent van de gebouwen raakte beschadigd. Na de orkaan stelde Nederland een herstellfonds beschikbaar van 550 miljoen euro. Na vier jaar is dat bedrag voor de helft uitgekeerd en zijn vele huizen en andere gebouwen nog altijd niet hersteld.²¹¹ Orkaan Irma laat daarom ook zien dat goed doordacht klimaatbeleid, inclusief beleid over het voorkomen en repareren van klimaatschade, essentieel is voor het gehele Koninkrijk der Nederlanden.²¹²

208 Misiedjan 2022.

209 Misiedjan 2022; AIV 2020: 22.

210 AIV 2020: 21.

211 Hendriksen 2021.

212 AIV 2020: 22.

6.2 Context: wateroverlast en overstromingsschade

Het klimaat van Nederland verandert. Het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) schetst in zijn klimaatscenario's dat extreme hagel, regen of droogte in de komende decennia vaker zal voorkomen – met alle risico's van dien.²¹³ Zo is de kans op extreme regenval sterk toegenomen: het aantal dagen met meer dan 50 mm neerslag is met 70 procent gestegen in de periode van 1951 tot 2019.²¹⁴ Ook na de wateroverlast van Limburg heeft een groep onderzoekers geconcludeerd dat de kans op hevige regenval significant groter wordt door klimaatverandering.²¹⁵ Dergelijke regenval zou gemiddeld eens in de vierhonderd jaar voorkomen in het gehele gebied van West-Europa en de noordelijke Alpen. Deze kans daarop wordt groter als de opwarming verder toeneemt.²¹⁶

Zulke gebeurtenissen zijn niet volledig te ondervangen met adaptatie- en mitigatiemaatregelen. Ze zullen voorkomen en ze zullen schade tot gevolg hebben. Denk aan schade aan woningen, bedrijfspanden, fabrieken, wegen of tunnels. Maar ook schade door misgelopen inkomsten. En dit soort schade als gevolg van het veranderende en extremer wordende weer neemt dus toe.²¹⁷ Alleen al extreme regenval levert miljoenen euro's per jaar aan schade op aan onder andere auto's en gebouwen. Het Verbond van Verzekeraars verwacht dat in het slechtste geval, waarbij het meest extreme scenario van het KNMI als uitgangspunt wordt genomen en er geen maatregelen worden genomen, de particuliere schade door extreme neerslag de komende decennia kan verdubbelen.²¹⁸ Maar ook groot-schalige schade aan publieke ruimten en infrastructuur zal toenemen. De lasten voor overheden kunnen daarmee ook fors zijn, zoals het voorbeeld van de watersnood in Limburg heeft laten zien.

We kennen in Nederland verschillende manieren waarop deze schade kan worden opgevangen, waarvan verzekeringen en overheidscompensatie de twee belangrijkste zijn. Op welke manieren de nadruk ligt, is afhankelijk van het

213 Het KNMI brengt ongeveer iedere zeven jaar klimaatscenario's uit. De meest recente klimaatscenario's zijn in 2014 gepubliceerd, een volgende studie hiervan verschijnt in 2023 (Klein Tank et al. 2015). Zie ook: IPCC 2021.

214 PBL 2020.

215 Vlak na de wateroverlast in Limburg heeft een internationaal team van wetenschappers van World Weather Attribution (WWA), aangevuld met diverse experts, de oorzaken van de extreme regen onderzocht.

216 Kreienkamp et al. 2021.

217 Onder andere instituten als het KNMI en het WWA doen belangrijk onderzoek naar de exacte oorzaken in verschillende typen weersextremen. Klimaatverandering zorgt voor een toename van sommige weersextremen, zoals hittegolven, maar kan soms ook tot een afname van weersextremen leiden, zoals koudegolven. Weerextremen zijn deels toe te schrijven aan klimaatverandering en deels aan klimaatvariabiliteit (de mate waarin het weer fluctueert). De mate van schade zal afhangen van de manier waarop er kan worden ingespeeld op de veranderende weersomstandigheden via adaptatiemaatregelen.

218 Verbond van Verzekeraars n.d.

soort schade. Schade als gevolg van extreme regenval wordt namelijk juridisch gezien onderverdeeld in twee categorieën: *wateroverlast* en *overstromingsschade*. In figuur 6.1 verduidelijken we dit onderscheid. In grote lijnen geldt dat van overstromingsschade sprake is bij grootschalige calamiteiten zoals de doorbraak van een primaire waterkering (figuur 5.2), terwijl wateroverlast meestal kleinschaliger van aard is. Daarbij merken we op dat de scheidslijn niet altijd duidelijk is. Soms wordt er in situaties met veel wateroverlast, zoals in Valkenburg, gesproken van een overstroming. Of dit nu terecht of onterecht is: de manier waarop met schade als gevolg van extreme regenval wordt omgegaan hangt samen met de manier waarop de schade juridisch gezien wordt getypeerd.

Figuur 6.1 Schade door extreme regenval: wateroverlast en overstromingsschade



Bron: Kok 2021.

Een veelgehoord uitgangspunt is dat mensen zich moeten verzekeren tegen schade als dat redelijkerwijs kan. Iets is redelijkerwijs verzekeraar wanneer er polissen voor worden aangeboden door verzekeraars. Op dit moment geldt dat in Nederland voor de categorie *overstromingsschade* weinig verzekeringspolissen worden aangeboden. Een van de redenen hiervoor is dat de kosten van overstromingsschade heel hoog kunnen zijn. Dit komt door schadecumulatie: doordat een doorbraak van primaire waterkering, bijvoorbeeld door een hoge aanvoer van water als gevolg van extreme regenval, vaak een geheel gebied in één keer treft kunnen de schadelasten enorm oplopen.²¹⁹ Een andere reden is wat in de verzekeringswereld wel antiselectie genoemd wordt. Dat is het verschijnsel dat alleen mensen met een relatief hoog risico – bijvoorbeeld mensen woonachtig in laaggelegen gebieden – een verzekering afsluiten. Voor verzekeraars is het dan niet mogelijk om verzekeringen aan te bieden, omdat de premies te hoog zouden

moeten zijn om aangekocht te worden. Voor een overstroming van een primaire kering worden dan ook helemaal geen verzekeringen aangeboden: deze schade is dus onverzekeraar.

Schade als gevolg van extreme regenval die te classificeren is als *wateroverlast* kan wel verzekerd worden, zowel voor bedrijven als voor particulieren. Ook zulke schade kan in de papieren lopen – denk bijvoorbeeld aan schade aan gewassen door het overlopen van akkers – maar is over het algemeen minder grootschalig van aard dan overstromingsschade. De verzekeringsmogelijkheden voor landbouwers en tuinders zijn toegenomen sinds de komst van de brede weersverzekering (BWV) in 2010. De BWV heeft een hoge premie, die deels wordt gesubsidieerd door de overheid. Het deelnamepercentage onder de doelgroep is echter nog erg laag.²²⁰ De verwachting is wel dat het aantal deelnemers toeneemt na de vrijstelling van assurantiebelasting in 2020 en het beschikbaar stellen van 17,5 miljoen euro door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) in 2021 om de BWV aantrekkelijker te maken.²²¹ Ook voor particulieren zijn verzekeringen tegen bepaalde vormen van wateroverlast mogelijk. Zo hebben de meeste opstal- en inboedelverzekeringen een zogenaamde neerslagclausule en dekken wateroverlast als gevolg van neerslag.

Aanvullend aan wat er mogelijk is via de verzekeringsmarkt kan bij grootschalige schade de overheid op *vrijwillige* basis financieel bijdragen aan het compenseren van schade door extreme regenval. Daarvoor spreekt ze publieke middelen aan.²²² Dit wordt ook wel ‘onverplichte nadeelcompensatie’ genoemd.²²³ Dat betekent dat er geen wettelijke verplichting is tot deze vorm van compensatie. De beslissing is uiteindelijk een politieke, en hangt af van opvattingen over bijvoorbeeld de rol van de overheid en solidariteit.²²⁴

De Wet tegemoetkoming schade bij rampen is zo’n vorm van onverplichte nadeelcompensatie. Deze wet is in 1998 vastgesteld en is in beginsel alleen van toepassing op ‘niet redelijkerwijs’ verzekerbare schade die wordt veroorzaakt door een overstroming als gevolg van het bezwijken van een primaire kering of door een aardbeving. Daarmee heeft de wet een vangnetkarakter. Daarnaast kan de wts van toepassing worden verklaard in het geval van een ramp ‘van ten minste vergelijkbare orde’ als een overstroming of een aardbeving. Dit gebeurt alleen bij

220 Berkhout et al. 2016; Brinkman et al. 2017. Het deelnamepercentage onder de doelgroep van de BWV was in 2017 gegroeid van 2% naar 4% (over de twee jaren daarvoor) – het gewenste niveau is echter van minimaal 50% (Brinkman et al. 2017). In 2021 lag het percentage op 11%.

221 Kok 2021.

222 WRR 2011.

223 Ouden en Tjepkema 2006.

224 WRR 2011.

koninklijk besluit. Bijvoorbeeld als er ernstige maatschappelijke gevolgen zijn of als de schade zo hoog is dat deze niet gedragen kan worden door de gedupeerden. Hieraan ten grondslag ligt de zorgplicht van de overheid voor de bewoonbaarheid van het land (artikel 21 van de Grondwet) en de solidariteitsgedachte.²²⁵ Niet alleen het van toepassing verklaren van de wts is een keuze achteraf van de overheid, maar ook de nadere invulling van wat gecompenseerd wordt, zoals een eventueel financieel plafond, en de afbakening van de groep potentiële aanvragers. Ook bepaalt de overheid of er rekening wordt gehouden met de draagkracht van de aanvragers.²²⁶

Sinds de invoering van de wts is deze zes keer toegepast.²²⁷ Ook bij de watersnood in Limburg na 2021 is de wts van toepassing verklaard. De schade is geclassificeerd als ‘vergelijkbaar met overstromingsschade’. Hierdoor kon het kabinet op 16 juli 2021 besluiten de wts toe te passen en uit de algemene middelen compensatie voor geleden schade aan te bieden.²²⁸

6.3 Verdelingen: eigen verantwoordelijkheid en bestaande rechten

Welke verdelingen zien we terug in het beleid rondom schade na extreme regenval? Wie betaalt voor de schade en wie krijgt compensatie? In algemene zin geldt bij schade het principe dat degene die schade veroorzaakt heeft verantwoordelijk is voor herstel of compensatie.²²⁹ Bij extreme regenval is er echter geen directe veroorzaker aan te wijzen en dus is schade niet te verhalen.²³⁰ Datzelfde geldt voor andere vormen van klimaatschade, van droogte tot extreme temperaturen. Er zijn dan een aantal opties mogelijk om met schade om te gaan. Zo zouden we van mensen kunnen verlangen dat ze hun eigen schade dragen en daarvoor bijvoorbeeld spaargeld aanspreken. In veel gevallen zal dat echter niet voldoende zijn om de schade te herstellen. We zagen in de vorige paragraaf al dat het afsluiten van verzekeringen en overheidscompensatie de twee belangrijkste manieren zijn om de schade op te vangen. In deze paragraaf gaan we hier nader op in vanuit het perspectief van verdelende rechtvaardigheid. Welke verdelingsbeginselen zien we en welke verdelingseffecten hebben beide manieren tot gevolg? We kijken

225 Van de Bunt 2016; Kamerstukken II, 1996/97, 25 159, nr. 3 (MvT).

226 WRR 2011; Den Ouden en Tjepkema 2006.

227 Bij vier van deze gevallen was sprake van een toepassing bij koninklijk besluit, waarbij een ramp van ‘vergelijkbare orde’ werd verklaard. Hiervan was driemaal extreme regenval de oorzaak en één keer droogte – dat was de dijkdoorbraak bij Wilnis. De meest recente keer was in de zomer van 2021, toen de wts van toepassing verklaard werd op het afstromend water in Limburg (Staatscourant 2021; Kamerstukken II 2020/2021 3 5 19379.). Bij de andere twee gevallen was sprake van een situatie die rechtstreeks onder de werking van de wts viel (Verbond van Verzekeraars 2018).

228 Staatscourant 2021.

229 Zo zijn er voorbeelden van een bedrijf of een gemeente die verantwoordelijk wordt gehouden voor bijvoorbeeld aantasting van de gezondheid van inwoners door luchtvervuiling.

230 Behalve in het geval dat een waterschap zijn verantwoordelijkheid niet goed zou zijn nagekomen.

zowel naar de verdeling van de compensatiegelden als naar de bekostiging daarvan, bijvoorbeeld via schadepolis en of vanuit de algemene middelen.

Eigen verantwoordelijkheid als uitgangspunt

Bij schade door extreme regenval wordt in het huidige beleid in Nederland als eerste uitgangspunt eigen verantwoordelijkheid nagestreefd.²³¹ Dat betekent dat het primair als de verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers wordt gezien zich goed te verzekeren, of andere preventieve maatregelen te treffen. Het kabinet heeft bij de inwerkingtreding van de wts deze verwachting ook benoemd. Eigenaren met schade aan hun grond, huis of andere bezittingen worden in beginsel geacht zelf actie te ondernemen en schade te dragen. Hoe wordt bepaald of van dit uitgangspunt wordt afgeweken? Dat hangt af van de classificatie van de schade (als wateroverlast of overstromingsschade), van de omvang en van de vraag of de schade redelijkerwijs verzekeraar was. De insteek is dat als het gaat om overstromingsschade als gevolg van de doorbraak van een primaire kering, kan worden overgegaan op compensatie door de overheid. Deze schade is immers vaak niet alleen zeer omvangrijk, maar ook niet-verzekeraar.

Verdeling van compensatiegelden uit de wts

De wts heeft zoals gezegd een ‘vangnetkarakter’: slachtoffers krijgen in principe alleen een tegemoetkoming als er geen andere vergoeding beschikbaar is en als de schade niet te verhalen of onverzekerbaar is.²³² Voor iedere ramp waar de wts van toepassing verklaard wordt, stelt de overheid een aparte vergoedingsregeling op. Die regeling bepaalt de vergoedingspercentages, maximumvergoedingen, eventuele drempelbedragen en de precieze schadecategorieën die voor compensatie in aanmerking komen. Dat betekent dat de exacte invulling van de regeling een politieke keuze is die bij elke ramp opnieuw gemaakt kan worden.²³³ De geleden schade wordt daarbij over het algemeen niet volledig vergoed: er is gewoonlijk een drempelbedrag, een vergoedingspercentage en soms ook een maximumbedrag. In Limburg werd in 2021 bijvoorbeeld voor bedrijven (inclusief landbouwbedrijven) 65 procent en voor particulieren 90 procent van de schade vergoed.²³⁴ Ook kennen sommige soorten schade een maximumvergoeding.

231 Kamerstukken II, 1996/97, 25 159, nr. 3 (MvT).

232 Van de Bunt 2016.

233 In de praktijk blijkt de variatie tussen verschillende rampen waarbij de wts ingezet wordt beperkt te zijn, en worden keuzes gemaakt vergelijkbaar met het in de hoofdtekst besproken voorbeeld van Limburg in 2021. De hoogtes van de tegemoetkomingen en de berekeningsgrondslagen worden namelijk via een systematiek berekend die is ontwikkeld op basis van de regelingen onder de wts bij de overstroming van de Maas in 2003 en 2011 en de dijkdoorbraak in Wilnis in 2003, en die gewoonlijk gebruikt wordt. Zie: Staatscourant 2021.

234 RVO 2021; RVO 2022b.

In Limburg kon 90 procent van de schade aan inboedel van particulieren worden vergoed, met een maximaal bedrag van 32.400 euro. Voor schade aan woningen, waarvoor ook 90 procent werd vergoed, werd geen maximum gehanteerd. Bij schade aan personenauto's was dat een vast bedrag van 2.700 euro. Bij schade aan een bedrijf, die voor 65 procent vergoed kon worden, werd geen maximum gehanteerd.

Het lijkt in de regel te verwachten dat mensen met meer bezit gemiddeld ook meer monetaire schade hebben. Waar dat zo is krijgt deze groep in absolute zin meer tegemoetkoming of compensatie vanuit de wts, hoewel er zoals gezegd doorgaans wel een maximum wordt vastgesteld. Met factoren als draagkracht of aantasting van het bestaansminimum wordt bij compensatie onder de wts gewoonlijk niet expliciet rekening gehouden. We zien alles bij elkaar daarmee een mengsel van verschillende verdelingsbeginselen in de praktische uitwerking van de wts. Het gegeven dat maar een deel van de schade wordt vergoed en dat er een drempelbedrag en een maximum kunnen zijn, betekent dat een element van het beginsel 'op basis van eigen verantwoordelijkheid' van kracht is. Immers, alle getroffen mensen moeten een deel van hun eigen schade dragen. Wanneer een maximumbedrag geldt, zoals in Limburg voor inboedelschade, heeft dat verder de uitwerking dat mensen met een schadebedrag onder het maximumbedrag een groter aandeel van hun schade vergoed krijgen. Vaak zullen dat lagere inkomens zijn, omdat zij gemiddeld genomen minder bezittingen en daarmee mogelijk minder schade hebben. In absolute zin, echter, ontvangen mensen met meer schade gemiddeld genomen meer compensatie vanuit de wts, omdat veel schadeclaims onder het maximum zullen liggen en omdat voor sommige vormen van schade geen maximumbedrag geldt. Dit is te zien als een verdeling op basis van het beginsel 'bestaande rechten'. Immers, de omvang van het bestaande bezit bepaalt in die gevallen de omvang van de compensatie voor extreme weersschade.

Het varieert hoe de mix van bovenstaande verdelingsbeginselen in de praktijk en voor specifieke gevallen uitpakt. Dat hangt uiteraard van individuele omstandigheden af, maar ook van de details van de schaderegeling die opgesteld wordt wanneer de wts ingezet wordt. Daarbij zijn in het bijzonder het percentage van de schade dat vergoed wordt en de hoogte van het maximum belangrijk. Naarmate deze lager zijn, staat 'op basis van eigen verantwoordelijkheid' meer op de voorgrond. Het vangnetkarakter van de regeling komt dan duidelijker naar voren. Naarmate het percentage en het maximum hoger zijn – bij ruimhartige compensatie – krijgt het verdelingseffect meer het karakter van 'op basis van bestaande rechten'.

Tekstbox 6.2 Het rampenfonds

Naast verzekeringen en de wts is er nog een derde mogelijkheid om mensen te compenseren voor schade. Dit is door het opzetten van een rampenfonds. Zo'n fonds wordt niet door de overheid, maar door particulieren opgezet. Dit kan gebeuren ongeacht of de wts in werking is getreden.²³⁵ Een voorbeeld is het Herstelfonds Overstromingen Limburg. Dit is als particulier initiatief door de Stichting Nationaal Rampenfonds (NRF) opgezet (Giro 777) ter ondersteuning van zwaar getroffen burgers en maatschappelijke organisaties die schade als gevolg van de overstromingen hebben geleden. Via giften van particulieren en bedrijven haalde dit rampenfonds in vier weken ruim 11 miljoen euro op. Het geld uit rampenfonds wordt doorgaans in de vorm van een eenmalige 'solidariteitsgift' aan de zwaarst getroffen personen geschonken. De verdelingsprincipes die hieraan ten grondslag liggen zijn niet in algemene zin te schetsen, maar hangen af van de criteria die de initiatiefnemers voor een fonds opstellen. Die kunnen samenvallen met verschillende van de tien principes die wij in dit rapport onderscheiden.

Verdeling van uitkeringen door verzekeraars

We beschreven al dat er meer verzekeringsmogelijkheden voor waterschade zijn dan voor overstromingsschade – die is over het algemeen immers onverzekerd. Wanneer mensen zich hebben verzekerd voor wateroverlast kunnen ze er bij schade van uitgaan dat uitgekeerd wordt door de verzekeraar. Daarvan is bij de meeste opstal- en inboedelpolissen sprake. We zien hier het verdelingsbeginsel 'op basis van eigen verantwoordelijkheid'. Immers, alleen mensen die een polis hebben afgesloten en premie hebben betaald krijgen compensatie, anderen niet.

Bekostiging: wie betaalt?

Het voorgaande ging over de vraag: wie ontvangt bij schade als gevolg van extreme neerslag compensatie? De keerzijde van die medaille is de vraag: door wie worden die gelden uiteindelijk opgebracht? Net als eerder maken we hier een onderscheid tussen verzekeringen en de wts.

Het afsluiten van een particuliere verzekering tegen wateroverlast door extreme regenval is een vrijwillige keuze. Dat betekent dat de verdeling van de lasten hiervan geschiedt door middel van de premies die betaald worden door particulieren.

Uiteraard wordt de compensatie dus – net als bij alle verzekeringen – bekostigd door alle premiebetalers samen. Omdat zij hiervoor zelf gekozen hebben, zien we dit als een vorm van het beginsel ‘op basis van eigen verantwoordelijkheid’.²³⁶

Wanneer de wts wordt ingezet komt de rekening daarvan uiteindelijk bij de algemene middelen terecht. Dat betekent dat aan de kant van de financiering van de wts de verdelingsprincipes van toepassing zijn die in algemene zin gelden voor het ophalen van de algemene middelen. Nederland heeft een progressief belastingstelsel – de gedachte daarachter is dat mensen met een hoger inkomen proportioneel meer bijdragen aan de algemene middelen dan mensen met een laag inkomen. Dat zou impliceren dat aan de kant van de rekening van de wts het verdelingsbeginsel ‘op basis van draagkracht’ van toepassing is. Er zijn echter vragen over de mate waarin het Nederlands belastingstelsel – als we alle aspecten meenemen – netto progressief uitpakt (zie tekstbox 2.2 in hoofdstuk 2).

6.4 Effecten: beperkte prikkels, bestaande rechten en onvoorspelbare compensatie

De overheid heeft gekozen voor eigen verantwoordelijkheid als uitgangspunt bij schade door extreme regenval. De gedachte is dat mensen verzekeren waar dat mogelijk is en dat de wts als vangnet beschikbaar is in situaties waar dat niet het geval is. In de praktijk kan die toepassing soms echter breder plaatsvinden, en staat niet vooraf vast in welke gevallen de wts wordt ingezet. Vanuit het perspectief van verdelende rechtvaardigheid zien we de volgende effecten van deze structuur.

Een eerste effect is dat deze structuur mogelijk de prikkel kan verminderen voor het in het beleid gekozen uitgangspunt van ‘eigen verantwoordelijkheid’ in gevallen die in principe wel verzekeraar waren geweest. In vier van de zes gevallen dat de wts van toepassing is verklaard, was de schade namelijk niet het gevolg van een doorbraak van een primaire kering, en was verzekering in beginsel in ieder geval ten dele mogelijk geweest. De schade werd, vanwege de omvang, echter als ‘vergelijkbaar met overstromingsschade’ beoordeeld. Dit gegeven kan in beginsel de prikkel voor mensen verminderen om zich te verzekeren of om andere voorzorgsmaatregelen te treffen, doordat zij ervan uitgaan dat compensatie toch wel gegeven zal worden. Waarom zou je je immers verzekeren via een dure verzekering als de burens dat niet doen en ook compensatie krijgen? Hierdoor zou de werking van het beginsel ‘op basis van eigen verantwoordelijkheid’ kunnen verzwakken.

236

Een nuancering van de vrijwilligheid is dat de meeste verzekeraars wateroverlast hebben meegenomen in opstal- en inboedelverzekeringen. Wel ligt het aan het type opstal- of inboedelverzekering dat een particulier afsluit in hoeverre wateroverlast wordt gedekt.

Een tweede effect van de gekozen inrichting van de wts is dat die impliciet kan leiden tot het verdelingsbeginsel ‘op basis van bestaande rechten’, bijvoorbeeld bij compensatie van schade aan de woning (zie paragraaf 6.3). De implicatie is dat waar dat gebeurt welvarende mensen in absolute zin in veel gevallen meer geld ontvangen van compensatie vanuit de wts dan mensen met een lager inkomen, omdat zij gemiddeld gesproken meer bezit en meer schade hebben. Met andere woorden: meer compensatie komt in zo’n geval terecht bij degenen die het vanuit oogpunt van draagkracht niet noodzakelijkerwijs het hardst nodig hebben. Of in termen van verdelingen: een verdeling op basis van draagkracht staat in deze uitwerking van de wts niet centraal²³⁷. Of dat als bezwaarlijk gezien wordt, is uiteraard een politiek vraagstuk.

Ten derde kan de toepassing van de wts onvoorspelbaar zijn. Toepassing van de wts is immers een politieke keuze die achteraf gemaakt wordt en niet verplicht is. Dat betekent dat er geen garantie is dat vergelijkbare gevallen van waterschade vergelijkbaar behandeld worden. Vanuit verdelingsperspectief betekent dat dat vergoeding van schade niet consistent hoeft te zijn: het kan gebeuren dat voor de ene ramp schade wel vergoed wordt en vergelijkbare schade voor een vergelijkbare ramp niet, als daar de politieke afweging anders uitvalt. Dat is niet in lijn met de breed gedeelde morele intuïtie dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden. Ook hier geldt dat het een politieke vraag is of dat bezwaarlijk is.

6.5 Wetenschappelijke en maatschappelijke discussie: overstromingsschade als terugkerend punt van aandacht

De maatschappelijke en wetenschappelijke discussie op het gebied van schade na extreme regenval heeft zich met name toegespitst op de notie van verzekeraarbaarheid, en dan in het bijzonder op het verzekeraar maken van *overstromingsschade*. Verzekeraars zouden door schadecumulatie en antiselectie geen rol van betekenis kunnen spelen op dit gebied.²³⁸ Hierdoor ligt de aanname voor de hand dat de schade door de overheid gecompenseerd zou moeten worden. Dat verschuift de verantwoordelijkheid voor schade gerelateerd aan extreme regenval in belangrijke mate naar de overheid.²³⁹ Dat is een belangrijke constatering in het licht van de verwachting dat door klimaatverandering zulke schade in de toekomst steeds vaker zal voorkomen.

237 Zoals eerder benoemd kan draagkracht echter wel als criterium meegenomen worden in een schaderegeling volgens de wts, hoewel dat gewoonlijk niet wordt gedaan.

238 WRR 2011.

239 Faure en Hartlief 2006; WRR 2011.

In het verleden zijn er verschillende pogingen gedaan om deze verschuiving tegen te gaan en overstromingsschade beter verzekeraar te maken. Op die manier zou er meer beroep gedaan kunnen worden op het principe van eigen verantwoordelijkheid. Een manier om de verzekeraar te vergroten is door verzekering voor overstromingsschade algemeen verplichtend te maken.²⁴⁰ Dat voorkomt antiselectie en verspreidt de schadelasten over een grotere groep premiebetalers, waardoor premies lager kunnen zijn. Een mogelijke vorm hiervan is een verplichte publieke overstromingsverzekering of een met publieke middelen te vullen overstromingsfonds. In Europa zijn dergelijke regelingen te vinden in Frankrijk, België, Spanje en Roemenië. Een variant op deze aanpak is een verplichte opslag boven op een veelvoorkomende verzekering, zoals een brandverzekering of opstalverzekering, of bij het afsluiten van een hypotheek. Een bezwaar tegen zulke verplichtstellingen is dat dit in strijd is met de keuzevrijheid.²⁴¹ Dit is een belangrijke reden geweest waarom de Autoriteit Consument en Markt (ACM) in 2013 geen goedkeuring gaf aan een voorstel van het Verbond van Verzekeraars voor een verplichtend karakter van een verzekering tegen overstromingsschade.²⁴²

Naast de bovengenoemde opties kan het stellen van een bovengrens aan de dekking door verzekeraars ook een mogelijkheid zijn om overstromingsrisico's beter verzekeraar te maken. Onder deze grens moet de marktwerking dan zijn werk doen in de verzekeringsbranche en kunnen polissen ontwikkeld worden. Daarboven, als de schadekosten te hoog worden om door de verzekeringsmaatschappijen gedragen te worden, kan de overheid optreden als herverzekeraar.²⁴³ Ook na de watersnood in Limburg in 2021 werd een voorstel gedaan voor een evenredige premieopslag voor overstromingen in de opstalverzekering, met een mogelijke rol van de overheid als herverzekeraar.²⁴⁴ En eerder werd deze mogelijkheid ook al besproken, onder meer door de commissie-Borghouts in het rapport *Solidariteit met beleid* uit 2004 met advies over hoe om te gaan met onverplichte nadeelcompensatie.²⁴⁵

Mede ingegeven door de ramp in Limburg heeft daarnaast de discussie over de voorspelbaarheid van de toepassing van de wts opnieuw aandacht gekregen. Het duidelijker vastleggen van de criteria voor toepassing van de wts en van de

240 Principieel is dit te vergelijken met de verplichte zorgverzekering. Ook daar geldt dat door antiselectie een verzekering alleen mogelijk is als die algemeen verplichtend is.

241 Van de Bunt en Tjepkema 2016.

242 Zie bijvoorbeeld Van de Bunt 2016; Bruggeman en Faure 2018.

243 WRR 2011.

244 Ook in 2020 deed het Verbond van Verzekeraars dit voorstel al in hun Position paper *Overstroming* (Verbond van Verzekeraars 2020).

245 Formeel bekend als Commissie Tegemoetkomingen bij Rampen en Calamiteiten (CTRC); zie: CTRC 2004.

bijbehorende regels over bijvoorbeeld de hoogte van de compensatie kan hierin helpen. Dit zou niet alleen particulieren en bedrijven meer prikkels kunnen geven om de eigen verantwoordelijkheid te nemen, het zou ook verzekeraars beter in staat stellen om aanvullende verzekeringen te ontwikkelen.²⁴⁶

Wat zou van dit alles de implicatie zijn voor de verdelingsvraag in relatie tot klimaatschade? Als door nieuw beleid meer dan nu een verzekeringsmarkt zou ontstaan voor schade als gevolg van extreme regenval, dan zouden de lasten in mindere mate via de wts bij de algemene middelen terecht komen. Daarmee zouden we voor het dragen van deze schadelasten mogelijk meer in de buurt van het verdelingsbeginsel ‘op basis van eigen verantwoordelijkheid’ terecht komen dan nu het geval is. Of dat wenselijk is, is opnieuw een politieke vraag. Ook worden mogelijk de prikkels voor burgers en bedrijven om waar mogelijk schade te voorkomen versterkt vergeleken met de situatie waarin de overheid als impliciet – zij het onvoorspelbaar – vangnet optreedt. De precieze effecten hangen daarbij uiteraard af van de details van de gekozen beleidsmaatregelen om zo’n verzekeringsmarkt tot stand te brengen.

6.6 Tot slot: toenemende klimaatschade vraagt om nieuwe weging van verdelingseffecten

We begonnen dit hoofdstuk met de vraag: wie krijgt compensatie na extreme regenval, en wie betaalt uiteindelijk voor die schadecompensatie? We hebben laten zien dat dit afhangt van de manier waarop schade wordt geclassificeerd: als wateroverlast of als overstromingsschade. Het hangt vervolgens ook van de vraag af of wordt overgegaan op onverplichte nadeelcompensatie via de wts, en van de details van de inrichting van de schaderegeling waarvoor wordt gekozen.

Wanneer sprake is van wateroverlast zijn particuliere verzekeringen in beginsel aan zet, en bepalen de polisvoorwaarden de uitkeringen. Dan krijgen alleen mensen met een verzekering (een deel van) hun schade vergoed, maar zij hebben ook als enigen premie betaald. Het verdelingsbeginsel ‘op basis van eigen verantwoordelijkheid’ wordt dan gebruikt. De situatie verandert als de wts wordt toegepast. In beginsel gebeurt dat na overstromingsschade waar een primaire kering bezwijkt, maar zoals we gezien hebben is de toepassing in de praktijk breder – bijvoorbeeld in Limburg in 2021. Wanneer de wts wordt toegepast is de feitelijke uitwerking daarvan in belangrijke mate in lijn met het verdelingsbeginsel ‘op basis van bestaande rechten’, hoewel ‘op basis van eigen verantwoordelijkheid’ een rol blijft spelen.

Met verder voortschrijdende klimaatverandering zal de schade van extreem weer steeds meer toenemen. Het wordt dan steeds belangrijker om goed na te denken over de verdeling van de kosten die met deze ontwikkeling gepaard gaan, bijvoorbeeld tussen burgers en overheden. En om goed na te denken over de verdelingseffecten die optreden, door zorgvuldig na te gaan waar de baten en lasten neerslaan van overheidsregelingen om klimaatschade op te vangen. Het is bijvoorbeeld goed denkbaar dat overheden naarmate klimaatschade toeneemt prikkels willen versterken voor burgers en bedrijven om schade te beperken of zelf op te vangen. De huidige inrichting van de wts en de verzekeringsmarkt is daarvoor mogelijk een barrière, omdat alleen bepaalde vormen van waterschade te verzekeren zijn en de overheid bij grotere calamiteiten als vangnet optreedt.

Op dat vangnet zal met een snel veranderend klimaat mogelijk steeds vaker een beroep gedaan worden. Het kan daarom wenselijk zijn duidelijker criteria op te stellen wanneer de wts wel en niet ingezet wordt. Eerder achtte de WRR het in het rapport *Evenwichtskunst* al raadzaam een visie te ontwikkelen met uitgangspunten voor onverplichte nadeelcompensatie.²⁴⁷ Mogelijk komt de overheid dan bij een geval van ongedekte schade minder onder druk te staan van de maatschappelijke roep om compensatie. Een ander effect zou zijn dat mensen – mits zij op de hoogte zijn (gesteld) van de regeling – niet verrast zijn door grote uitgaven als blijkt dat zij toch zelf voor schade moeten opdraaien. En ze worden meer geprikkeld om zelf iets te doen ter preventie of verzekering. Tegelijkertijd laat gedragswetenschappelijk onderzoek zien dat het moeilijk is voor mensen zich voor te bereiden op zeldzame en onvoorspelbare gebeurtenissen als grootschalige overstromingen.²⁴⁸ Een grote(re) rol voor particulier initiatief en eigen verantwoordelijkheid op dit domein zal zich van dat gegeven rekenschap moeten geven. Regelingen zullen dus zo ingericht moeten worden dat zij binnen het ‘doen-vermogen’ van gewone mensen vallen.²⁴⁹

Verzekeraars zijn met zo’n uitgewerkte overheidsvisie op onverplichte nadeelcompensatie mogelijk ook beter in staat (aanvullende) verzekeringen voor overstromingsrisico te ontwikkelen en aan te bieden. De mate waarin zulke verzekeringen breed soelaas kunnen bieden moet nader onderzocht worden, waarbij andere landen (zie paragraaf 6.5) mogelijk als voorbeeld kunnen dienen. Er zal bijvoorbeeld bekeken moeten worden of zo’n overstromingsverzekering verplicht gesteld zou moeten worden. Zo’n verplichtstelling zou vervolgens verdelingsimplicaties hebben die doordacht moeten worden. Moeten bijvoorbeeld de sociale minima gecompenseerd worden omdat zij anders die verzekering

247 WRR 2011.

248 WRR 2017.

249 WRR 2017.

niet kunnen betalen, zoals nu via de zorgtoeslag gebeurt bij de verplichte zorgverzekering? Dat zou vanuit verdelingsperspectief te zien zijn als een toepassing van het beginsel 'met behoud van minimale ondergrens' of wellicht van 'ten gunste van de minstbedeelden'. Dat illustreert dat de verdelingsbeginselen bij het wegen van de implicaties van toenemende klimaatschade een belangrijke rol moeten spelen. Vanuit het perspectief van verdelende rechtvaardigheid zou hierover de discussie doorlopend gevoerd moeten worden.

7. Rechtvaardige procedures bij verdelingsvraagstukken

7.1 Van de gele hesjes naar een breed maatschappelijk beraad

In 2018 besloot de Franse regering om een koolstoftaks in te voeren. Daardoor ging de dieselprijs fors omhoog.²⁵⁰ We zagen al in hoofdstuk 1 dat dit mede de aanleiding vormde voor het ontstaan van *les gilets jaunes*, de protestbeweging van de gele hesjes. Een van de grieven was dat de Franse regering geen oog had voor de effecten van de koolstoftaks op Franse burgers die buiten de stad woonden en diesel reden om naar hun werk te kunnen. Niet alleen de stijgende prijzen zelf vormden een steen des aanstoets. Ook het feit dat er ingrijpende besluiten werden genomen over de aanpak van de klimaatcrisis zonder dat hun visie daarbij werd betrokken, zorgde voor een groot gevoel van onrechtvaardigheid onder veel burgers. De burgers die getroffen werden door de extra heffingen waren niet geraadpleegd.

De Franse president Emmanuel Macron besloot naar aanleiding van de protesten een groot nationaal debat te organiseren: het Grand Débat National. Vanaf januari 2019 werden duizenden bijeenkomsten in het hele land georganiseerd, fysiek en online, waarop burgers konden meepraten over de energiebelasting en bredere thema's als klimaat en koopkracht.²⁵¹ Op een aantal bijeenkomsten was Macron zelf aanwezig. In 16.000 Franse gemeenten werden 'cahiers' geopend waarin mensen klachten en oplossingen kwijt konden, en er werden 10.000 debatten op gemeenteniveau georganiseerd. Ook werden er 41 thematische conferenties georganiseerd, met tal van belangengroepen, zoals bedrijven, vakbonden en verenigingen.²⁵²

De protesten van de gele hesjes in Frankrijk leidden in 2019 ook tot de oprichting van de Convention Citoyenne pour le Climat. Deze conventie bestond uit 150 willekeurig gekozen burgers die zich samen bogen over de vraag hoe Frankrijk kan voldoen aan de 40 procent emissiereductie in 2030 zonder sociale rechtvaardigheid uit het oog te verliezen. De samenstelling van burgers moest de diversiteit van de Franse bevolking representeren. Door het proces van beleidsvorming over het klimaatbeleid op deze manier in te richten, probeerde de Franse regering alle verschillende belangen mee te nemen. Dit zou moeten leiden tot een rechtvaardiger klimaatbeleid. Macron gaf in 2020 aan bijna alle 149 voorstellen over te nemen die voortkwamen uit de Convention Citoyenne pour le Climat.

250 Grossman 2019; Willsher 2018.

251 Le Grand Débat National 2022a.

252 Le Grand Débat National 2022b.

De koolstofstaks die ervoor zorgde dat de gele hesjes de straat op gingen, was overigens geen onderdeel van deze voorstellen. Vooraf was afgesproken dat Macron maximaal drie voorstellen mocht tegenhouden. Hier heeft hij gebruik van gemaakt.²⁵³ Daarnaast zijn 23 voorstellen weggestemd door het Franse parlement. Ook heeft het parlement 78 plannen afgezwakt. De rest is in behandeling genomen of uitgevoerd.²⁵⁴

Het voorbeeld van de gele hesjes in Frankrijk laat zien dat het bij een rechtvaardig klimaatbeleid om meer gaat dan een eerlijke verdeling van lusten en lasten. Ook de manier waarop het beleid tot stand komt is een kwestie van rechtvaardigheid. In dit hoofdstuk kijken we daarom naar procedurele rechtvaardigheid, en in het bijzonder naar de rechtvaardigheid van het proces van beleidsvorming. We besteden speciale aandacht aan de manier waarop burgers daarbij zijn betrokken. Moet dat altijd via een groot nationaal beraad, zoals in Frankrijk, of kan dat ook op andere manieren?

7.2 Wat zijn rechtvaardige procedures en waarom zijn ze belangrijk?

Wat zijn rechtvaardige procedures?

Procedurele rechtvaardigheid bij verdelingsvraagstukken gaat over de vraag of het proces van verdeling op een eerlijke manier is verlopen. Niet de uitkomst van de verdeling staat centraal, zoals bij verdelende rechtvaardigheid, maar de wijze waarop deze tot stand is gekomen. Daarbij gaat het om vragen als:

- Zijn alle relevante belanghebbenden bij het proces betrokken, zoals burgers, bedrijven of andere stakeholders?
- Zijn hun belangen op een eerlijke manier afgewogen?
- Was er hoor en wederhoor?
- Hadden alle betrokken partijen toegang tot dezelfde informatie?
- Is er sprake geweest van een onpartijdig oordeel?²⁵⁵

Specifiek richten wij ons in dit hoofdstuk op generieke besluitvorming rondom verdelingsvraagstukken in het klimaatbeleid. Daarbij gaat het om procedures rondom agenda- en besluitvorming waarbij generieke regels worden opgesteld: komt er wel of niet een algemene heffing op diesel, komt er een subsidie voor zonnepanelen en elektrische auto's of wanneer wordt de wts toegepast?

253 Hendriks et al. 2021.

254 Dekker 2021. De Convention Citoyenne pour le Climat is overigens niet zonder kritiek gebleven. Zo is er kritiek geuit op de samenstelling van de conventie, die minder representatief zou zijn voor de Franse samenleving dan werd gepretendeerd. Ook ontbrak het bij de conventie aan een duidelijke politieke inbedding vooraf. De legitimiteit van de uitkomsten van het burgerberaad was daardoor niet vastgelegd, wat ruimte gaf voor het afzwakken of wegstemmen van meerdere voorstellen, zie Hendriks et al. 2021.

255 Young 1990.

Uiteraard zijn rechtvaardige procedures ook van groot belang bij de uitvoering van beleid, wanneer bestuursorganen concrete besluiten nemen in individuele gevallen op basis van de vastgestelde regels. Krijgt een individuele burger wel of geen subsidie voor de aanleg van zonnepanelen op het dak, of een vergoeding voor de schade aan het huis vanwege extreme regenval? Daar is procedurele rechtvaardigheid vooral een kwestie van behoorlijk bestuur. Is er sprake van hoor en wederhoor, heeft het bestuursorgaan, of de rechter, zijn beslissing voldoende gemotiveerd, is de beslissing redelijk en proportioneel?²⁵⁶

In dit rapport gaat het ons echter vooral om de rechtvaardigheid van de totstandkoming van het generieke klimaatbeleid. In die fase is procedurele rechtvaardigheid vooral een kwestie van participatie en representatie. Dat geldt ook voor de generieke besluiten op het niveau van provincies, waterschappen en gemeenten. Komen de belangen en opvattingen van alle betrokken partijen voldoende aan bod, zitten relevante burgers en belanghebbenden om de tafel en is er sprake van een gelijk speelveld? Verschillende onderzoeken tonen aan dat wanneer burgers worden betrokken bij het beleidsproces en ze ook het gevoel hebben invloed te kunnen uitoefenen, ze het proces rechtvaardiger vinden.²⁵⁷

Waarom is een rechtvaardige procedure belangrijk?

Rechtvaardige procedures zijn om ten minste twee redenen belangrijk bij verdelingsvraagstukken in het klimaatbeleid. Ten eerste om intrinsieke redenen. Een eerlijke procedure is een belangrijke waarde in zichzelf. Het is een pijler van de democratische rechtsstaat. In het strafrecht en in het bestuursrecht is daarom uitgebreide aandacht voor een zorgvuldige omgang van de overheid met burgers. Dit is uitgemond in een afgewogen stelsel van rechtsbescherming in het strafprocesrecht en een stelsel van beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijkheidsvereisten in het bestuursrecht. Ook ons parlementaire stelsel is een vorm van procedurele rechtvaardigheid. In de grondwet en in de reglementen van orde van de Eerste en Tweede Kamer is vastgelegd wat de parlementaire procedures zijn en hoe de rechten van minderheden in het proces van politieke besluitvorming zijn gewaarborgd.

256 Grootelaar 2018. Gedragswetenschappelijk onderzoek laat zien dat de acceptatie van de uitkomst sterk samenhangt met de ervaren rechtvaardigheid van de procedure. Als burgers het gevoel hebben dat een bestuursorgaan of rechter hen serieus neemt en interesse in hen toont, zijn ze tevredener over de beslissing, zelfs als deze voor hen negatief uitvalt (Brenninkmeijer et al. 2012; Grootelaar 2018).

257 Blackstock et al. 2007; Kim en Mauborgne 2003; Reed 2008; Richards et al. 2004.

Maar er is nog een tweede reden, in het klimaatbeleid maar ook in andere verdelingsvraagstukken. Zoals we hebben gezien in de vorige hoofdstukken, is er in veel gevallen geen objectieve of algemeen aanvaarde maatstaf voor wat een rechtvaardige verdeling is. Meerdere uitkomsten zijn verdedigbaar, op basis van meerdere beginselen.²⁵⁸ Over rechtvaardige verdelingen binnen klimaatbeleid valt dus te twisten. Zo zagen we in de casushoofdstukken dat er verschillende uitkomsten mogelijk zijn, afhankelijk van welk verdelingsbeginsel impliciet ‘verpakt’ zit in een beleidsinstrument.

In dergelijke situaties is procedurele rechtvaardigheid extra belangrijk voor de ervaren rechtvaardigheid van de verdeling.²⁵⁹ Van den Bos stelt dat in deze situaties mensen naar de rechtvaardigheid van de procedure kijken om uiteindelijk de rechtvaardigheid van de uitkomsten te beoordelen.²⁶⁰ Hij noemt dit het *fair process effect*. Als het besluitvormingsproces eerlijk en zorgvuldig is verlopen – dus: als iedereen zijn belangen heeft kunnen inbrengen, alle informatie in ogeschouw is genomen, alles eerlijk en zorgvuldig is gewikt en gewogen – dan zullen mensen eerder concluderen dat de uitkomst dús ook wel rechtvaardig zal zijn.²⁶¹ De rechtvaardigheid van de procedure wordt dan een indicatie voor de rechtvaardigheid van de uitkomst.

Je zou daarom de stelling kunnen verdedigen dat in situaties waarin er geen eenduidige, algemeen aanvaarde maatstaven voor verdeling zijn, procedurele rechtvaardigheid een belangrijke *voorwaarde* is voor een rechtvaardige verdeling. Walker en Schlosberg stellen zelfs dat een rechtvaardige procedure, waarbij de verscheidenheid aan belangen wordt erkend, per definitie leidt tot een rechtvaardige verdeling.²⁶² Procedurele rechtvaardigheid kan dan worden gezien als middel om verdelende rechtvaardigheid tot stand te brengen. Immers, als in een procedure alle relevante feiten, standpunten en meningen op de juiste wijze zijn betrokken en meegewogen, zijn op die manier ook alle relevante intuïties en principes over de eerlijkheid van de verdeling in het proces meegenomen. Het resultaat is dan een *all things considered*-oordeel dat het beste uitdrukt hoe al deze zaken moeten worden uitgeruild en gewogen. Hoe rechtvaardiger de procedure, hoe rechtvaardiger de uitkomst.

258 Davidson 2021.

259 Van den Bos et al. 1997; Van den Bos 2005.

260 Van den Bos et al. 1997; Van den Bos 2005.

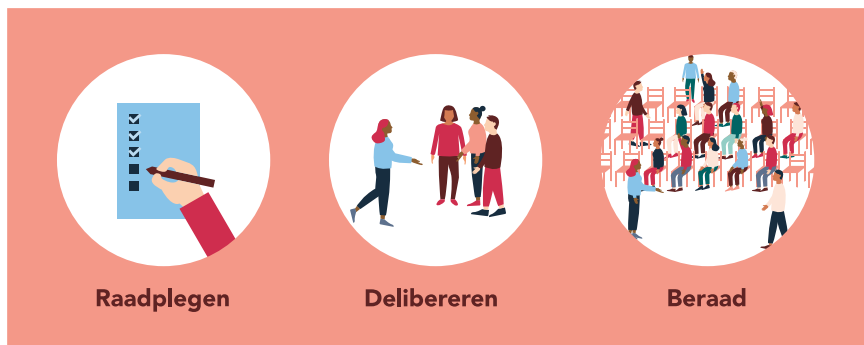
261 Van den Bos et al. 1997; Van den Bos 2005.

262 Walker 2012; Schlosberg 2007.

7.3 Burgerbetrokkenheid bij verdelingsvraagstukken

Het betrekken van burgers in het besluitvormingsproces is een belangrijk element van procedurele rechtvaardigheid bij klimaatbeleid. Burgers zijn immers de voornaamste belanghebbenden bij beleid. Het Franse voorbeeld laat zien dat dit ook een belangrijke voorwaarde is voor maatschappelijk draagvlak. In dit hoofdstuk bespreken we drie verschillende manieren waarop de overheid burgers kan betrekken bij de rechtvaardigheid van het klimaatbeleid: via raadplegingen, deliberaties en burgerberaden (figuur 7.1). Ze verschillen in de manier waarop en mate waarin burgers worden betrokken bij het beleidsproces. Welke manier het meest passend is, hangt af van het doel van het betrekken van burgers (zie ook tekstbox 7.1).

Figuur 7.1. Drie manieren voor burgerbetrokkenheid



Tekstbox 7.1 Literatuur over burgerbetrokkenheid

De literatuur over het betrekken van burgers bij beleidsvorming is uitvoerig. Veel studies tonen de voordelen van burgerbetrokkenheid aan, zowel theoretisch als empirisch.²⁶³ Het gaat dan bijvoorbeeld om het verkrijgen van toegang tot lokale kennis, het verrijken van de democratie of het versterken van gemeenschappen.²⁶⁴ Ook is er literatuur beschikbaar over welke vraagstukken zich meer of minder goed lenen voor het betrekken van burgers en in welke vorm dat het beste kan worden gedaan – bijvoorbeeld via een raadpleging, deliberatief proces of burgerberaad.²⁶⁵ Burgers oefenen meer of minder directe invloed uit op het beleidsproces, afhankelijk van de gekozen vorm.²⁶⁶

263 O’Faircheallaigh 2010.
 264 Stewart en Sinclair 2007; Michels en De Graaf 2010.
 265 Akerboom 2018; Uittenbroek et al. 2019.
 266 Arnstein 1969; Michels 2011.

Welke vorm van burgerbetrokkenheid het beste past bij het vraagstuk en hoeveel directe invloed burgers zouden moeten hebben, hangt af van het doel van het betrekken van burgers.²⁶⁷ Het doel van het betrekken van burgers kan ruwweg worden onderscheiden in drie categorieën: de burger in staat stellen om mee te doen aan de democratie, legitimiteit verkrijgen voor besluiten, en kennis ophalen over complexe problemen.²⁶⁸ Bryson et al. geven een overzicht van verschillende doelen van burgerbetrokkenheid en welke vorm daar het beste bij past, gebaseerd op wetenschappelijke literatuur.²⁶⁹

Om burgerbetrokkenheid effectief te laten zijn is het niet alleen van belang dat de juiste vorm wordt gekozen, maar ook dat er aan andere voorwaarden wordt voldaan. Vaste criteria voor succesvolle participatie in elke context zijn lastig vast te stellen. Belangrijke thema's zijn in elk geval bijvoorbeeld:²⁷⁰

- inclusiviteit en representativiteit;
- gelijke toegang tot informatie en middelen;
- consultatie door de tijd heen;
- duidelijke afbakening en politieke inbedding van de uitkomsten.

Raadplegingen

Van de drie vormen van burgerbetrokkenheid die we hier onderscheiden zijn raadplegingen de 'lichtste'. Centraal staat hier het ophalen door beleidsmakers van informatie bij de burger. In tegenstelling tot bij deliberaties en beraden vindt er echter geen direct gesprek plaats tussen beleidsmakers en burgers, of tussen burgers onderling: de informatiestroom blijft éénrichtingsverkeer. Technieken die ingezet kunnen worden om verschillende perspectieven op tafel te krijgen zijn bijvoorbeeld burgerpanels, opiniepeilingen, internetconsultaties of surveys. Een voorbeeld waar dat gedaan werd in het klimaatbeleid is de Participatieve Waarde Evaluatie (tekstbox 7.2).

Een voordeel aan raadplegingen boven deliberaties en beraden is dat ze schaalbaar zijn en dat dus veel mensen betrokken kunnen worden. Ook kunnen ze relatief gemakkelijk en goedkoop georganiseerd worden. Ook laat politicologisch onderzoek zien dat burgers niet altijd zitten te wachten op actieve participatie.

267 O'Faircheallaigh 2010; Ianiello et al 2018; Michels 2012; Wesselink et al. 2011,
 268 Hisschemöller en Cuppen 2015,
 269 Bryson et al. 2012,
 270 Zie bijvoorbeeld Bell en Carrick 2017; Reed 2008; Ianiello et al. 2018.

Het kost tijd en energie om aan te schuiven bij inspraakrondes in wijkcentra of provinciehuizen. Veel mensen vinden het ongemakkelijk of confronterend om over politiek te discussiëren.²⁷¹ Daarvoor moet je je comfortabel genoeg voelen om (politiek) kleur te bekennen en het woord te nemen om jouw standpunt te onderbouwen. Sommige burgers vinden het wel belangrijk dat hun gezichtspunten en belangen niet over het hoofd worden gezien in het beleidsproces, maar hoeven niet zo nodig zelf deel te nemen aan het debat. Dan kan een raadpleging een manier zijn om toch je perspectief in het beleidsproces in te brengen. Daar staat het risico tegenover dat weliswaar informatie opgehaald wordt bij burgers, maar dat daar uiteindelijk weinig tot niets mee wordt gedaan.

Tekstbox 7.2 Participatieve Waarde Evaluatie

Een goed voorbeeld van een raadpleging is de klimaatraadpleging die door Mouter et al. is ingezet om burgers te betrekken bij het klimaatbeleid.²⁷² Door middel van een Participatieve Waarde Evaluatie (PWE) hebben zij Nederlanders in staat gesteld de overheid te adviseren rondom allerlei klimaatkwesties.

Ruim 10.000 burgers hebben deze klimaatraadpleging ingevuld. In deze PWE kregen burgers verschillende beleidsvraagstukken voorgelegd en werd hun gevraagd keuzes en afwegingen te maken. Burgers kregen bij het beoordelen van de beleidskwesties informatie over de voor- en nadelen van het beleid en de beperkingen die erbij een rol spelen, bijvoorbeeld een beperkt beschikbaar budget. Ook kregen ze daarbij informatie over de gevolgen van een bepaalde keuze. Zo leidt het sluiten van grote vervuilende fabrieken bijvoorbeeld tot veel CO₂-reductie, maar ook tot verlies van werkgelegenheid. Op die manier probeert een PWE de burger bewust te maken van het dilemma waar de overheid voor staat. Vervolgens maakten de respondenten hun eigen keuze en lichtten deze schriftelijk toe. Op basis van de antwoorden hebben Mouter et al. een aantal voorwaarden opgesteld waar klimaatbeleid aan moet voldoen wil het op draagvlak kunnen rekenen van de burger.

Deze vorm van raadpleging gaat verder dan een opiniepeiling of referendum, waar burgers vaak losstaande kwesties moeten beoordelen. Daarnaast is het in die gevallen vaak een kwestie van 'ja of nee'. Een PWE bevraagt niet een losstaand vraagstuk maar probeert de burger een integrale afweging te laten maken door beleidskwesties in samenhang

voor te leggen. Daarbij is er echter geen directe interactie tussen de burgers en de beleidsmaker. De uitkomsten van de PWE dienen als houvast voor de beleidsmedewerkers zodat zij weten wat er speelt bij de burger. Hier gaat het dus voornamelijk om een vorm van consultatie waarbij de beleidsmaker informatie ophaalt bij de burger.

Deliberaties

Bij een deliberatieve inrichting van burgerbetrokkenheid is er wel sprake van een gesprek tussen burgers en beleidsmakers en tussen burgers onderling. Degenen over wie een besluit wordt genomen, hebben de mogelijkheid om mee te praten.²⁷³ Het perspectief van een bepaalde belangengroep wordt vertolkt door iemand die ook tot die groep behoort, en niet door een zaakwaarnemer. Hierdoor is er sprake van meer interactie tussen mensen met verschillende belangen dan bij een raadpleging. Door een gesprek te voeren waarin betrokkenen argumenten uitwisselen en reflecteren op hun eigen standpunt, wordt er gezocht naar consensus. De beslissing wordt uiteindelijk genomen door de bestuurder, maar met een korter lijntje tot de burger dan bij de klassiekere vormen van representatie.

Een belangrijk aspect bij een deliberatief beleidsproces is dat er de mogelijkheid is om vrijelijk te spreken en dat er ruimte is om te veranderen van mening.²⁷⁴ Niemeyer stelt in zijn onderzoek dat deliberatieve beleidsvormingsprocessen bij uitstek geschikt zijn voor klimaatvraagstukken.²⁷⁵ Vanwege de vaak complexe problemen die voorliggen bij klimaatbeleid is het belangrijk dat burgers het vraagstuk tot op zekere hoogte doorgronden om een onderbouwde mening te kunnen vormen. Hij toont met zijn onderzoek aan dat burgers, door op een deliberatieve manier betrokken te zijn bij een bepaald klimaatvraagstuk, de materie beter begrijpen. Een reden hiervoor is dat het deliberatieve proces een 'lerend proces' is: betrokkenen worden geïnformeerd over de voorliggende kwestie en vormen gedurende interactie met andere betrokkenen en bestuurders een mening.²⁷⁶ Deliberatieve vormen van burgerbetrokkenheid vinden voornamelijk plaats op kleinere schaal, bijvoorbeeld via bewonersavonden of workshops. Zo worden er bijvoorbeeld in veel gemeenten in Nederland bewonersavonden georganiseerd rondom de transitievisie warmte in het kader van het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW). Gemeentebesturen en bewoners gaan samen in gesprek om te kijken welk warmtealternatief het beste past bij de woningen en mensen in de wijk.

273 Dryzek 2009.

274 Dryzek 2009.

275 Niemeyer 2013.

276 Uittenbroek 2019.

Een probleem met deze vorm van betrokkenheid is de schaalbaarheid. De interactie die plaatsvindt tussen burgers en bestuurders is lastiger te organiseren op nationale schaal dan op lokale of regionale schaal. Door het beleidsproces op te knippen zodat kleinere groepen mensen zich over één deelonderwerp buigen, kunnen echter ook nationale beleidsvraagstukken worden besproken in deliberatieve vorm.²⁷⁷

Naast schaalbaarheid speelt ook de kwestie van inclusiviteit. Uit onderzoek naar interactieve beleidsvorming blijkt dat voornamelijk mensen meedoen die al politiek betrokken zijn.²⁷⁸ Hooghe noemt dit in zijn stuk de ‘culturele hege- monie’ bij deliberatieve beleidsprocessen, waarbij mensen met educatieve en culturele privileges meer kans maken om hun stem te laten gelden dan anderen.²⁷⁹ Het gevolg daarvan is dat de perspectieven van de anderen op de achtergrond raken. Interactieve beleidsvorming leidt zo tot meer politieke ongelijkheid. Dit wordt in de wetenschap ook wel de ‘participatieparadox’ genoemd.²⁸⁰ Een groep die bij uitstek niet rechtstreeks vertegenwoordigd kan zijn in deliberatieve processen zijn de toekomstige generaties. Zeker in het klimaatdossier steekt dat doordat de gevolgen van klimaatveranderingen vooral bij die generaties neerslaan. Daarom worden initiatieven ontplooid om ook hun ‘stem’ of in ieder geval belangen mee te laten wegen (zie tekstbox 7.3).

Tekstbox 7.3 Deliberatie met toekomstige generaties

Klimaatrechtvaardigheid is ook een intergenerationeel vraagstuk. Er zit een generatiekloof tussen de mensen die de klimaatverandering veroorzaken en degenen die er last van ondervinden. Zo blijven de broeikas- gassen die vandaag worden uitgestoten nog vele decennia in de atmosfeer aanwezig. Dat kan voor toekomstige generaties grote gevolgen hebben. Die toekomstige generaties kunnen echter niet meebeslissen over hoe wij nu omgaan met de uitstoot, terwijl het hen wel degelijk raakt. Om dit probleem op te lossen wordt er gezocht naar manieren om de belangen van toekomstige generaties te behartigen in het huidige debat. Dit kan bijvoorbeeld door het belang van toekomstige generaties te borgen in instituten of in bepaalde methoden bij beleidsvorming. We geven hier- onder twee voorbeelden, uit Wales en Japan.

277

Mansbridge et al. 2012.

278

Verba en Nie 1972; Reed 2008; Tiemeijer 2011.

279

Hooghe 1999.

280

Zie Verba en Nie 1972. Het mechanisme achter de participatieparadox is daarna door andere wetenschappers ook genoemd en bevestigd, zie: Bozbey en De Bie 2013; Van der Meer 2018.

In Wales is het belang van toekomstige generaties sinds 2016 geborgd in de zogenoemde Commissaris voor Toekomstige Generaties. De commissaris adviseert over verduurzaming, en beschermt de belangen en het welzijn van toekomstige generaties. Publieke instituten zijn verplicht adviezen op te volgen, mits deze redelijk zijn. De commissaris is ingesteld na de inwerkingtreding van de Well-being of Future Generations (Wales) Act.

In Japan is de Future Design Methode ontwikkeld.²⁸¹ Bij deze methode wordt een diverse groep burgers in tweeën gesplitst, waarbij de ene groep wordt gevraagd zich te verplaatsen in de toekomstige generatie en de andere groep in de huidige generatie. Om te kijken in hoeverre deze methode in Nederland ook zou kunnen werken, heeft de WRR een pilot georganiseerd. Het essay 'Terugpraten naar het heden: het geven van een stem aan toekomstige generaties' uit 2021 gaat hier verder op in.²⁸²

Beraden

Een manier om de participatieparadox te matigen is het steekproefsgewijs selecteren van participanten. Dit zorgt ervoor dat niet alleen mensen meedoen die op voorhand al geïnteresseerd zijn. Dat wordt gedaan bij een beraad. Daarnaast maakt steekproefsgewijze selectie burgerbetrokkenheid ook beter schaalbaar naar nationaal niveau omdat er een groep deelnemers wordt geselecteerd die representatief is voor de samenleving. We zien dit bijvoorbeeld terug in de ideeën van Fishkin over *deliberative polls* waarbij het doel is om deliberatie en politieke gelijkheid tegelijkertijd te borgen door deelnemers actief te selecteren.²⁸³

Het proces bij een dergelijke *deliberative poll* is zorgvuldig ingericht. De deelnemende partijen wordt tijdens een kort interview gevraagd een enquête in te vullen over het betreffende onderwerp. Vervolgens worden ze uitgenodigd om deel te nemen aan een deliberatief beleidsproces. Tussen het interview en het deliberatieve proces krijgen de deelnemers informatie over het onderwerp, zowel vanuit de wetenschappelijke als de beleidsmatige hoek. Zo krijgen de deelnemers bijvoorbeeld verschillende beleidsvoorstellen onder ogen. Vervolgens wordt er een discussie geleid door getrainde moderators. Het doel van *deliberative polling* is om ervoor te zorgen dat deelnemers geïnformeerde, bewuste en

281 Saijo 2019; Hara et al. 2019.

282 De Vette et al. 2022. Dit essay is te vinden in de jongerenbundel van RVS, *Jongeren en het zorgen voor hun morgen*, en ook online beschikbaar op de website van de WRR.

283 Fishkin 2009.

beargumenteerde standpunten innemen.²⁸⁴ In deze vorm van burgerbetrokkenheid krijgen burgers meer zeggenschap en worden ze directer betrokken bij het beleidsproces dan bij de vorige twee vormen van burgerbetrokkenheid.

Deze manier van het betrekken van burgers zien we terug in de vorm van een burgerberaad, waar burgers wordt gevraagd om mee te denken over bepaalde kwesties en concrete beleidsvoorstellen te formuleren.²⁸⁵ De Convention Citoyenne pour le Climat en het Grand Débat National zijn voorbeelden hiervan. Een lokaal Nederlands voorbeeld van een dergelijk beraad bespreken we in tekstbox 7.4.²⁸⁶

De adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid (ook wel: commissie-Brenninkmeijer) heeft in het rapport *Betrokken bij klimaat* onderzocht in hoeverre een burgerberaad een manier zou kunnen zijn om burgers te betrekken bij het klimaatbeleid.²⁸⁷ Op basis van hun onderzoek naar instrumenten om de betrokkenheid van burgers te vergroten, concluderen zij dat een burgerforum – een vorm van burgerberaad – hiervoor een goede optie zou zijn. Het betreft niet alleen burgers bij klimaatbeleid, maar het kan ook zorgen voor minder polarisatie in de samenleving rondom het onderwerp omdat mensen met verschillende meningen met elkaar in gesprek gaan. Wel, zo stelt de commissie, moet een dergelijk forum aan een aantal randvoorwaarden voldoen. Het gaat dan om het voorleggen van een duidelijke vraag, het zorgen voor een representatieve groep deelnemers, duidelijke politieke inbedding voorafgaand aan het proces, goede ondersteuning gedurende het proces en duidelijke afspraken over wat er gebeurt met de voorstellen die voortkomen uit het proces. Deze voorwaarden zien we ook terug in de essaybundel *Nationale Burgerfora*, waarin aan de hand van drie essays is beschreven welke mogelijkheden er zijn voor een burgerforum als democratisch middel in Nederland.²⁸⁸ De auteurs stellen dat een burgerforum geen ‘democratisch wondermiddel’ is, maar dat het met een juist ontwerp wel een aanvulling zou kunnen zijn op de representatieve democratie.²⁸⁹ Een goed uitgevoerd burgerberaad kan ervoor zorgen dat er meer draagvlak is voor lastige beslissingen of dat slepende discussies kunnen worden beslecht. Een recente studie van het SCP naar het draagvlak voor burgerfora laat daarnaast zien dat

284 Fishkin 2005.

285 Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid 2021.

286 Het voorbeeld dat we in deze box bespreken is niet het enige voorbeeld van een burgerberaad in Nederland. Zo is de stichting G1000 ook bezig met het organiseren van meerdere beraden waar burgers, werkgevers, politici, ambtenaren en anderen samen komen om door middel van dialoog naar overeenstemming te zoeken. Bijzonder aan de G1000 is dat het een burgerinitiatief is en niet is opgezet vanuit de overheid, zie: <https://g1000.nu/>.

287 Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid 2021.

288 Hendriks et al. 2021.

289 Hendriks et al. 2021: 4.

klimaatverandering bij Nederlanders na het woonbeleid op de tweede plaats staat als geschikte thema voor een burgerforum²⁹⁰.

In het Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat van juni 2022 wordt het belang van het betrekken van burgers benadrukt.²⁹¹ In dit stuk wordt gesteld dat lessen uit reeds georganiseerde initiatieven om burgers te betrekken onderdeel moeten worden van een integrale visie op burgerbetrokkenheid. Hier wordt het burgerforum ook als mogelijke vorm voor het organiseren van die betrokkenheid genoemd. In een brief aan de Tweede Kamer van minister Jetten in juli 2022 benadrukt hij wederom de opties te willen verkennen voor het inzetten van burgerfora bij klimaat- en energiebeleid. Hij stelt voor om te onderzoeken of er in 2023 al een dergelijk forum kan plaatsvinden.²⁹²

Tot slot is communicatie belangrijk over dergelijke vormen van burgerbetrokkenheid – bijvoorbeeld communicatie richting de mensen die wel zijn gerepresenteerd maar niet direct betrokken waren. Hierdoor zijn mensen ervan op de hoogte dat hun stem wel degelijk wordt gehoord, ook al zaten ze zelf niet om tafel. Frankrijk heeft dit bijvoorbeeld gedaan door een aparte website op te richten voor zowel de Convention Citoyenne pour le Climat als het Grand Débat National. Op deze websites is informatie te vinden over de deelnemers, over het proces en over de inhoudelijke punten die zijn besproken.

Tekstbox 7.4 Het burgerberaad in Amsterdam

In september 2021 kondigde de gemeente Amsterdam aan samen met haar inwoners te willen zoeken naar manieren om de CO₂-uitstoot van de stad te verminderen om op die manier aan de klimaatdoelstellingen te voldoen. Door middel van een loting werden er honderd Amsterdammers uitgekozen die deel konden nemen aan een burgerberaad. Onder leiding van de voormalige Nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer kwam het beraad vijf keer bij elkaar. In verschillende groepen werden de burgers van informatie voorzien over het onderwerp.

Het doel van het beraad was om met concrete voorstellen te komen over hoe de gemeente haar uitstoot kon terugbrengen. Door middel van professionele begeleiding van adviesbureau Berenschot konden de maatregelen die werden bedacht worden doorberekend op hun impact op CO₂-reductie. Uiteindelijk zijn er 26 voorstellen uit het beraad

290 Den Ridder et al. 2021.

291 Rijksoverheid 2022d.

292 Kamerstukken II 2021/2022 22231704

voortgekomen, bijvoorbeeld over de aanleg van een nieuw bos van 1.000 hectare en over de keuze voor het aansluiten van woningen op aardwarmte.²⁹³

Naast het opstellen van de concrete voorstellen heeft het burgerberaad ook kunnen aangeven wat zij verwachten van de gemeenteraad met betrekking tot de implementatie. De gemeenteraad heeft aangegeven de voorstellen, mits ze voldoen aan vooraf gemaakte afspraken, te willen overnemen.

7.4 Tot slot: rechtvaardige procedures doen ertoe

In de vorige hoofdstukken zagen we verschillende verdelingsbeginselen terug in de casussen. Er is niet één juist antwoord te geven op de vraag wat rechtvaardige verdelingen binnen het klimaatbeleid zijn. Het is uiteindelijk aan de politiek om hierin een keuze te maken. Dat is niet eenvoudig, want er bestaan geen objectieve of algemeen geaccepteerde criteria om te bepalen welk beginsel in welke situatie de voorkeur verdient. Daarom is het belangrijk om ook naar procedurele rechtvaardigheid te kijken, en te zorgen dat de wijze waarop het klimaatbeleid tot stand komt zo rechtvaardig mogelijk is. Immers, onderzoek laat zien dat als het proces rechtvaardig is verlopen, mensen eerder oordelen dat ook de uitkomst rechtvaardig is, en deze daarom eerder ondersteunen.

In dit hoofdstuk bespraken wij het standpunt dat procedurele rechtvaardigheid ook een indicatie kan zijn voor verdelende rechtvaardigheid. Als in een beleidsproces alle relevante feiten, standpunten en meningen op de juiste wijze zijn betrokken en meegewogen, zijn op die manier ook alle relevante intuïties en principes over de eerlijkheid van de verdeling in het proces meegenomen. Hoe rechtvaardiger de procedure is, hoe groter de kans dus is dat de uitkomst van de verdeling ook rechtvaardig is.

Een belangrijk onderdeel van een rechtvaardige procedure is het meenemen van het burgerperspectief. Klimaatmaatregelen kunnen namelijk ingrijpende gevolgen hebben voor burgers en bedrijven. Beleidsmakers hebben vanachter hun bureaus niet altijd zicht op alle mogelijke gevolgen en belangen. De invoering van de koolstof taks in Frankrijk is daar een goed voorbeeld van. Dat een verhoging van de dieselprijs grote gevolgen zou kunnen hebben voor praktisch geschoolde burgers in de landelijke gebieden van Frankrijk stond niet voldoende op het netvlies van de beleidsambtenaren en politici in Parijs. Daar kwamen zij, tot hun schade en schande, pas achter toen er grote protesten ontstonden.

Vervolgens werden via de *Convention Citoyenne pour le Climat* alsnog burgers betrokken bij het klimaatbeleid, maar was grote vertraging opgetreden in het treffen van klimaatmaatregelen. Vroegtijdige betrokkenheid van burgers kan zorgen voor een bredere en meer evenwichtige afweging van alle relevante belangen.

Een belangrijke vraag is vervolgens op welke manier het burgerperspectief bij het generieke klimaatbeleid beter geïnstitutionaliseerd kan worden. Moet dat altijd via grote nationale debatten, zoals in Frankrijk, of kan dat ook anders? Politicologisch onderzoek laat zien dat grote groepen burgers niet zitten te wachten op voortdurende betrokkenheid. Belangrijker is dat ze het gevoel hebben dat hun gezichtspunten en belangen niet over het hoofd worden gezien. In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat er ook 'lichtere' manieren zijn om de standpunten en belangen van brede groepen burgers in beeld te krijgen. Een van die lichtere manieren is via raadplegingen. In het volgende hoofdstuk voegen we de daad bij het woord en kijken we wat burgers zelf rechtvaardige verdelingen vinden bij het klimaatbeleid.

8. Burgerperspectieven op verdelingsvraagstukken

8.1 Wat vinden burgers rechtvaardig?

In het vorige hoofdstuk hebben we geconcludeerd dat het belangrijk is om burgers vroegtijdig te betrekken bij het vormgeven van klimaatbeleid. In dit hoofdstuk werken we dat verder uit en gaan we nader in op wat burgers zelf zien als een rechtvaardige verdeling van klimaatkosten. We doen dat op twee manieren. Allereerst bespreken we het bestaande onderzoek rond dit thema. We laten in paragraaf 8.2 zien dat een rechtvaardig klimaatbeleid volgens burgers inderdaad een belangrijke voorwaarde is voor draagvlak. Ook bespreken we op basis van beschikbare studies wat burgers beschouwen als een ‘eerlijk’ klimaatbeleid.²⁹⁴

In paragraaf 8.3 presenteren we vervolgens de uitkomsten van ons eigen onderzoek naar burgerperspectieven op rechtvaardige verdelingen. We hebben I&O Research een enquête laten houden onder ruim 2.300 respondenten.²⁹⁵ Onderzocht is in hoeverre burgers de verschillende verdelingsbeginselen als rechtvaardig beschouwen. Ook hebben we gekeken wat zij rechtvaardig vinden in de verdelingsvraagstukken die in dit rapport centraal staan. Een belangrijke uitkomst is dat meer dan driekwart van de respondenten een rechtvaardige lastenverdeling belangrijk vindt, vaak belangrijker dan zo min mogelijk CO₂-uitstoot. Maar: dit ziet men nog niet voldoende terug in het huidige klimaatbeleid. Hoewel wat men een rechtvaardige verdeling vindt afhankelijk is van wat precies wordt verdeeld, zou het merendeel het liefst verdelingen zien die rekening houden met draagkracht en solidariteit.

Dit hoofdstuk dient daarmee twee doelen. Allereerst geeft het een voorbeeld van de invulling van burgerbetrokkenheid rondom verdelingen: het laat zien hoe je het burgerperspectief kan meenemen bij verdelingsvraagstukken via een enquête. Ten tweede geven de uitkomsten van dit onderzoek een indicatie van de voorkeuren van burgers voor verschillende verdelingen. We sluiten in paragraaf 8.4 af met een reflectie op zowel de literatuur als ons burgeronderzoek.

294 In de studies die we bespreken wordt vaak gesproken over ‘eerlijk’ in plaats van rechtvaardig. Om zo dicht mogelijk bij de terminologie uit de studies te blijven, nemen wij die term over in de tekst van dit hoofdstuk. Daarom lopen ‘eerlijk’ en ‘rechtvaardig’ in dit hoofdstuk wat door elkaar. We bedoelen hier hetzelfde mee, namelijk rechtvaardig zoals ook gedefinieerd in de rest van het rapport.

295 Voor het volledige rapport, zie: I&O Research 2022.

8.2 **Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: bestaande studies**

Rechtvaardig klimaatbeleid als voorwaarde voor draagvlak

We beginnen met de literatuur: wat is er al bekend over wat burgers rechtvaardig vinden bij klimaatbeleid? Verschillende studies laten zien dat eerlijkheid of rechtvaardigheid een belangrijke voorwaarde is voor draagvlak voor klimaatbeleid onder burgers. Zo toont een studie van TNO naar maatschappelijk draagvlak voor klimaat- en energiebeleid aan dat wanneer burgers een maatregel als ‘eerlijk’ beschouwen, deze op meer draagvlak kan rekenen.²⁹⁶ In een vragenlijst kregen de respondenten verschillende beleidsmaatregelen rondom het klimaatbeleid voorgelegd. Deze beleidsmaatregelen besloegen verschillende typen instrumenten: juridisch, financieel of communicatief. Voor elk van de beleidsmaatregelen, grotendeels afkomstig uit het Klimaatakkoord, is de respondenten gevraagd aan te geven in welke mate zij voor of tegen die maatregel waren. Daarnaast werd hen voor elk van de maatregelen gevraagd in welke mate zij die maatregel eerlijk en effectief vonden. Uiteindelijk bleek dat maatregelen die op de meeste steun konden rekenen ook het meest eerlijk werden bevonden.²⁹⁷ Dit gold bijvoorbeeld voor een CO₂-belasting voor bedrijven. Andersom vonden de respondenten bijvoorbeeld het kwijtschelden van wegenbelasting en aankoopbelasting voor elektrische auto’s oneerlijk. Deze maatregel kon dan ook op weinig draagvlak rekenen.

Dit beeld komt overeen met een andere studie van TNO naar het draagvlak voor beleidsmaatregelen zoals voorgesteld in het rapport *Bestemming Parijs* van de werkgroep Invulling klimaatopgave Green Deal.²⁹⁸ De auteurs laten aan de hand van een analyse van een vragenlijst zien dat een inschatting over de mate waarin een maatregel eerlijk is, de belangrijkste reden is om die maatregel te steunen of niet. Naast eerlijkheid spelen ook effectiviteit en bezorgdheid om klimaatverandering een rol, maar in mindere mate.²⁹⁹

Het PBL bevestigt dit beeld in zijn onderzoek naar maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid, waaronder bijvoorbeeld de energietransitie valt.³⁰⁰ De onderzoekers legden de respondenten concrete beleidsmaatregelen voor op het gebied van afvalrecycling en energiebesparing. Eerst werd gevraagd in hoeverre

296 Dreijerink en Peuchen 2020.

297 In deze studie is een regressieanalyse uitgevoerd waarbij de mate van draagvlak als afhankelijke variabele is genomen. Eerlijkheid, effectiviteit, persoonlijke waarden en bezorgdheid werden meegenomen als onafhankelijke variabelen. Uit de regressieanalyse is gebleken dat eerlijkheid de sterkste voorspeller is van draagvlak met een $\beta=0,6$.

298 Dreijerink en Klösters 2021.

299 In deze studie is er een regressieanalyse uitgevoerd waarbij de mate van draagvlak als afhankelijke variabele is genomen. Bezorgdheid over klimaatverandering, effectiviteit, eerlijkheid, relevantie, en milieu-identiteit werden meegenomen als onafhankelijke variabelen. Uit de regressieanalyse is gebleken dat eerlijkheid de sterkste voorspeller is van draagvlak met een $\beta=0,54$.

300 Vringer en Carabain 2019.

ze vinden dat de maatregel ingevoerd moet worden. Vervolgens is hun gevraagd de maatregelen te beoordelen op acht onderdelen, waaronder eerlijkheid, efficiëntie en uitvoerbaarheid. De conclusie van dit rapport was dat het onderdeel eerlijkheid het sterkst samenhangt met draagvlak voor alle voorgelegde interventies.³⁰¹

Naast deze kwantitatieve onderzoeken is er ook kwalitatief onderzoek beschikbaar dat aantoont dat eerlijkheid van klimaatbeleid en draagvlak met elkaar samenhangen. Naar aanleiding van 14 focusgroepen met 128 burgers waarin hen werd gevraagd naar hun mening en zorgen over het klimaatbeleid, stelden de onderzoekers vast dat eerlijkheid een belangrijke voorwaarde is voor draagvlak.³⁰²

Rechtvaardige verdelingen volgens burgers

Uit bovenstaande studies wordt duidelijk dat de mate van draagvlak voor klimaatbeleid samenhangt met de mate waarin die maatregel als eerlijk wordt beschouwd. Uit onderzoek blijkt dat mensen klimaatbeleid vooral ‘eerlijk’ vinden als de lasten op een rechtvaardige manier worden verdeeld.³⁰³ Maar wat houdt een rechtvaardige lastenverdeling volgens burgers in?

Het eindrapport van de klimaatraadpleging (zie tekstbox 7.2 in hoofdstuk 7) maakt inzichtelijk wat burgers als mogelijke eerlijke verdelingen beschouwen.³⁰⁴ Respondenten geven aan dat de kloof tussen arm en rijk niet groter mag worden, lagere inkomens beschermd moeten worden tegen hoger oplopende kosten en de vervuiler moet betalen voor de uitstoot. Als aan die voorwaarden wordt voldaan, kan de beleidsmaatregel op meer steun rekenen.

De eerder besproken kwalitatieve studie identificeert eveneens aspecten over lastenverdeling die van belang zijn voor het draagvlak.³⁰⁵ Zo moet het klimaatbeleid haalbaar en betaalbaar blijven voor iedereen. Subsidies moeten ook beschikbaar zijn voor lagere inkomens en kwetsbare groepen mogen er niet op achteruitgaan. Deze bevindingen zijn ook terug te zien in een grootschalige studie van de OECD. Een vragenlijstonderzoek onder 40.000 respondenten laat zien dat mensen klimaatbeleid meer steunen als dit niet ten koste gaat van de huishoudens met lagere inkomens. Beleid dat rekening houdt met een kostenverdeling op basis van draagkracht heeft meer draagvlak.³⁰⁶

301 In deze studie is er een correlatieanalyse uitgevoerd voor de mate van draagvlak voor een regel en in hoeverre deze als eerlijk werd beschouwd. De uitkomst van de studie gaf een positieve correlatie (Spearman's $r=0,38$). Dit betekent dat hoe eerlijker een maatregel wordt beoordeeld, hoe meer draagvlak er voor die maatregel is.

302 Van Schaik et al. 2022.

303 Dreijerink en Klösters 2021; Van Schaik et al. 2022; Steenbekkers en Scholte 2019.

304 Mouter et al. 2021.

305 Van Schaik et al. 2022.

306 Dechezleprêtre et al. 2022.

In een TNO-studie naar maatschappelijk draagvlak voor klimaatbeleid wordt geconcludeerd dat vooral hoge kosten voor burgers als oneerlijk worden gezien. Ook vinden mensen dat de vervuiler moet betalen voor veroorzaakte emissies. Andere studies blijven echter meer aan de oppervlakte en geven aan dat de verdeling van lasten volgens burgers eerlijk moet zijn; wat eerlijk precies inhoudt, blijft buiten beeld.³⁰⁷

Deze onderzoeken tonen allemaal aan dat een eerlijke verdeling van lasten een van de belangrijkste onderdelen is van wat burgers een rechtvaardig klimaatbeleid vinden, wat vervolgens bijdraagt aan draagvlak. Een overzicht van de geciteerde studies is te vinden in bijlage 2. De focus van deze studies was echter niet om het burgerperspectief op rechtvaardige lastenverdelingen in klimaatbeleid te onderzoeken. Daarom blijft onduidelijk wat ‘eerlijk’ precies is. Soms wordt wel aan een aantal verdelingsbeginselen geraakt, zoals ‘de vervuiler betaalt’ of ‘met behoud van minimale ondergrens’. Maar we hebben gezien dat er veel meer overwegingen denkbaar zijn. Om hier zicht op te krijgen, bespreken we in 8.3 de resultaten van ons eigen burgeronderzoek.

8.3 **Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: het WRR-onderzoek**

Het onderzoek

In opdracht van de WRR heeft I&O Research een survey uitgezet naar wat burgers beschouwen als een rechtvaardige verdeling van klimaatlasten. Voor dit onderzoek hebben we gebruikgemaakt van een vragenlijst. Het doel van deze vragenlijst is tweeledig:

1. We willen inzicht bieden in de algemene voorkeuren van respondenten voor een verdelingsbeginsel. Doordat meer dan 2.300 respondenten de lijst invulden, leidt die waardering tot een weging van de verdelingsbeginselen. Respondenten konden aangeven in hoeverre zij een bepaald verdelingsbeginsel steunen. Hiervoor zijn de beginselen voorgelegd in de vorm van stellingen.
2. Daarnaast willen we onderzoeken of de mate waarin een bepaald verdelingsbeginsel wel of niet als rechtvaardig wordt beschouwd te maken heeft met het type verdelingsvraagstuk, zoals waterveiligheid of de energietransitie. Veranderen de opvattingen over al dan niet eerlijke verdelingen wanneer de verdelingsbeginselen worden toegespitst op een van de casussen? Om hierachter te komen hebben we de stellingen met beginselen zo aangepast dat ze van toepassing zijn op de casuïstiek.

We hebben bij het opzetten van het onderzoek rekening gehouden met de tijd die het kost een vragenlijst in te vullen, de complexiteit van de vragen, de wens de casuïstiek onderling te kunnen vergelijken, en het vertalen van abstracte begrippen naar situaties waarin respondenten zich kunnen verplaatsen. Respondenten zijn bevraagd op het verdelen van de lasten van klimaatbeleid. Daarbij is gebruikgemaakt van een 9-puntsschaal waarbij 1 ‘zeer oneens’ of ‘zeer weinig steun’ betekent en 9 ‘zeer mee eens’ of ‘zeer veel steun’. Ook hebben de respondenten de keuze gekregen ‘weet niet’ te antwoorden.³⁰⁸

Hoewel wij in hoofdstuk 2 in totaal tien verdelingsbeginselen formuleren, hebben respondenten elf verdelingsbeginselen voorgelegd gekregen. Het ‘grootste nut’-beginsel komt namelijk twee keer aan bod. Eén keer als ‘grootste nut’, waarmee we bedoelen dat het geld zo effectief mogelijk besteed moet worden, zoals we in hoofdstuk 2 beschreven. Het ligt voor de hand dat deze hoog beoordeeld wordt. De tweede variant die de respondenten voorgelegd kregen, was ‘grootste nut (context)’, waarbij ook een gevolg genoemd werd, namelijk dat effectieve lastenverdeling kan betekenen dat sommige mensen meer moeten betalen dan andere.³⁰⁹ In hoofdstuk 2 noemden we dit bezwaar al – net zoals we bij andere verdelingsbeginselen ook voors en tegens benoemden. Dit beginsel hebben we twee keer voorgelegd omdat tijdens de kwalitatieve interviews die zijn afgenomen ter voorbereiding op het uitzetten van de vragenlijst, bleek dat het verschil in waardering groot is tussen ‘grootste nut’ met en zonder gevolg: wanneer het beginsel met context wordt voorgelegd daalt de steun ervoor aanzienlijk. De gemiddelde steun zakt van een 6,9 naar een 5,7, zoals ook te zien is figuur 8.1.³¹⁰

308 Voor de leesbaarheid van de figuren zijn de antwoordopties samengevoegd. Deze worden als volgt geïnterpreteerd:

- 1+2: sterk mee oneens of zeer weinig steun
- 3+4: oneens of weinig steun
- 5: neutraal of midden optie
- 6+7: mee eens of steun
- 8+9: sterk mee eens of veel steun

309 De formulering van ‘grootste nut’ in de enquête is: “De kosten van het klimaatbeleid moeten zo worden verdeeld dat klimaatverandering zo effectief mogelijk wordt tegengegaan.” De formulering van het beginsel ‘grootste nut (context)’ is als volgt: “De kosten van het klimaatbeleid moeten zo worden verdeeld dat klimaatverandering zo effectief mogelijk wordt tegengegaan, ook als dit betekent dat sommige mensen veel meer moeten betalen dan andere mensen.”

310 Respondenten beoordeelden het beginsel ‘grootste nut’ voornamelijk op het gedeelte na de komma (zie de direct voorgaande noot, nr 310). Zij beoordeelden dit beginsel structureel als minder rechtvaardig dan wanneer alleen het eerste deel van de zin werd voorgelegd. Dit was de reden dat we hebben besloten om het beginsel twee keer voor te leggen aan de respondenten, zowel met het gedeelte na de komma als zonder.

Respondenten is ook gevraagd hun mening te geven over bepaalde tegenstellingen, zoals we die zijn tegengekomen in de maatschappelijke discussies in de casuïstiek. In deze tegenstellingen zien we ook de verdelingsbeginselen terug. Door ze tegenover elkaar te zetten krijgen we een nog scherper beeld van welke soort verdeling als meer of minder rechtvaardig wordt ervaren door burgers. In deze paragraaf bespreken we de belangrijkste resultaten van het onderzoek.³¹¹

Kernbevindingen

Meer dan 2.300 respondenten vulden de vragenlijst in. De antwoorden laten duidelijk zien dat de meeste Nederlanders geloven dat klimaatverandering plaatsvindt, namelijk 89 procent. Het overgrote deel van de respondenten (84 procent) vindt klimaatverandering ernstig tot zeer ernstig. Daarbij geeft driekwart (76 procent) aan zich zorgen te maken over het klimaat en klimaatverandering. Ook geloven de meeste respondenten (84 procent) dat klimaatverandering veroorzaakt wordt door menselijk handelen.³¹² Het antwoord op de vraag of respondenten of hun eventuele kinderen verwachten last te krijgen van klimaatverandering is overwegend bevestigend (respectievelijk 60 procent en 63 procent). Jongere respondenten (tot 26 jaar) schatten deze risico's hoger in (78 procent en 76 procent).

Er zijn verschillen waarneembaar in de houding ten aanzien van klimaatverandering tussen diverse groepen. We bespreken deze verschillen kort. Respondenten met een hogere opleiding maken zich vaker veel zorgen over klimaatverandering (54 procent) dan respondenten met een middelbare (35 procent) of lagere (40 procent) opleiding. Politieke voorkeur blijkt sterk te correleren met het standpunt ten aanzien van klimaatverandering en de zorgen daarover. Opvallend is dat voor het hele politieke spectrum de kiezers in meerderheid aangeven dat zij geloven dat er sprake is van klimaatverandering. Echter, de mate waarin men zich daarover zorgen maakt verschilt sterk. Van GroenLinks of D66-stemmers maakt meer dan 90 procent zich zorgen over klimaatverandering; bij Forum voor Democratie-stemmers is dat 30 procent.

Zoals we eerder in dit rapport schreven, gaat klimaatbeleid gepaard met grote investeringen die, uiteindelijk, worden opgebracht door huishoudens en bedrijven. Klimaatbeleid is daarom verweven met de vraag wie precies de rekening voor die

311 Het gehele rapport van I&O Research inclusief onderzoeksvragen en onderzoeksverantwoording is beschikbaar via de website van de WRR.

312 Dit beeld zien we ook terug in een onderzoek van het SCP naar klimaatverandering en klimaatmaatregelen. In de studie *Klimaataanpak: toekomstbepalende keuzes voor onze samenleving* (Kluizenaar en Flore 2021) komt naar voren dat 76% van de respondenten in enige mate bezorgd is over klimaatverandering. Ongeveer een kwart van de mensen, 27%, is ernstig bezorgd. De uitkomsten van dit SCP-onderzoek komen dus overeen met onze eigen bevindingen.

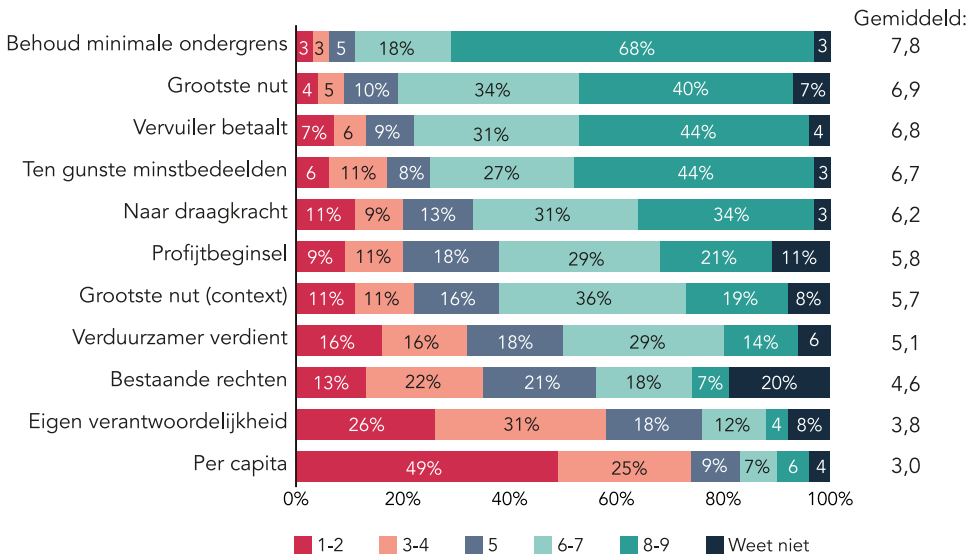
investeringen betaalt. Daarmee ligt de vraag naar rechtvaardigheid prominent op tafel. Ons burgeronderzoek laat onomwonden zien dat een rechtvaardige verdeling als belangrijk punt wordt gezien door burgers; 77 procent vindt dat de kosten voor klimaatbeleid zo rechtvaardig mogelijk verdeeld moeten worden. Maar gevraagd naar de opvatting of de kosten van het klimaatbeleid momenteel rechtvaardig verdeeld worden, gaf ongeveer de helft te kennen dat dat niet zo is.³¹³ Bovendien kozen de respondenten vaker voor rechtvaardigheid dan voor zo min mogelijk CO₂-uitstoot, wanneer hun gevraagd werd een keuze te maken tussen beide.³¹⁴

Voor wat betreft de verdelingsbeginselen laat ons burgeronderzoek zien dat Nederlanders een duidelijke voorkeur hebben voor bepaalde typen verdelingen. We gaan hieronder verder in op deze bevindingen.

Steun voor algemene verdelingsbeginselen

Een rechtvaardige verdeling van de lasten van klimaatbeleid is dus belangrijk volgens de respondenten. Maar wat beschouwen zij als een rechtvaardige verdeling? Figuur 8.1 laat zien hoe de respondenten de verschillende verdelingsbeginselen bij klimaatbeleid waarderen. De verdelingsbeginselen staan op volgorde van meest rechtvaardig tot minst rechtvaardig.

-
- 313 Deze bevinding komt overeen met de studie van het SCP naar klimaatverandering en klimaatmaatregelen (Kluizenaar en Flore 2021). In deze studie geeft een meerderheid van de respondenten aan de lastenverdeling tussen burgers en bedrijven op dit moment niet rechtvaardig te vinden (60%). De verdeling van lasten tussen burgers onderling wordt in deze studie door bijna de helft (45%) als onrechtvaardig beoordeeld.
- 314 I&O Research concludeert dat vier op de tien Nederlanders (42%) rechtvaardigheid belangrijker vinden dan zo min mogelijk CO₂-uitstoot en dat drie op tien (29%) zo min mogelijk CO₂-uitstoot juist belangrijker vinden. De rest weet het niet of staat er neutraal tegenover.

Figuur 8.1 Steun voor verdelingsbeginselen bij klimaatbeleid in het algemeen

Respondenten hebben een duidelijke voorkeur voor een aantal beginselen. De beginselen ‘met behoud van minimale ondergrens’, ‘grootste nut’ en ‘vervuiler betaalt’ kunnen op de meeste steun rekenen.

Voor de tweede versie van ‘grootse nut’ is minder steun. Beleid moet dus effectief zijn, maar als dat betekent dat sommigen meer moeten betalen dan anderen lijkt het beginsel voor mensen dus minder aantrekkelijk. Deze kanttekening bespraken we al in hoofdstuk 2. Hierdoor gaan ook andere overwegingen een rol spelen in wat men als rechtvaardig ziet.

De beginselen ‘naar draagkracht’, ‘op basis van profijt’ en ‘de verduurzamer verdient’ nemen in de waardering een middenpositie in. Twee van deze beginselen vallen in de categorie ‘bijdrage en profijt’, die gaat over het gedrag of het belang van burgers en bedrijven, bijvoorbeeld of zij veel vervuilen of hun best doen om te verduurzamen. De beginselen ‘op basis van bestaande rechten’, ‘op basis van eigen verantwoordelijkheid’ en ‘per capita’ worden door respondenten overwegend als het minst rechtvaardig gewaardeerd (respectievelijk met een score van 4,6, 3,8 en 3,0). Deze beginselen vallen in de categorie ‘individuele rechten en vrijheden’.

Steun voor verdelingsbeginselen per casus

Bovenstaande zegt ons iets over hoe de respondenten de verdelingen waarden van lasten voor het klimaatbeleid in het algemeen. Maar verschuift die waardering wanneer respondenten wordt gevraagd naar hun voorkeur voor een verdelingsbeginsel in een van de vier casussen (figuur 8.2)?

Figuur 8.2 Steun voor verdelingsbeginselen bij klimaatbeleid in het algemeen en per casus

| Beginsel | Algemeen | Reductie-opgaven | Subsidie energie-transitie | Water-veiligheid | Extreme neerslag | Maximaal verschil |
|----------------------------|----------|------------------|----------------------------|------------------|------------------|-------------------|
| Behoud minimale ondergrens | 7,8 | 6,0 | 7,7 | 7,7 | 7,6 | 1,7 |
| Grootste nut | 6,9 | 6,9 | 6,5 | 7,5 | 6,3 | 1,2 |
| Vervuiler betaalt | 6,8 | 6,9 | 5,4 | 5,9 | 6,1 | 1,5 |
| Ten gunste minstbedeelden | 6,7 | 5,9 | 6,8 | 6,8 | 6,8 | 0,9 |
| Naar draagkracht | 6,2 | 5,7 | 6,2 | 6,1 | 5,7 | 0,5 |
| Profijtbeginsel | 5,8 | 5,8 | 5,7 | 3,7 | 5,5 | 2,1 |
| Grootste nut (context) | 5,7 | 6,3 | 5,6 | 5,5 | 5,4 | 0,9 |
| Verduurzamer verdient | 5,1 | 5,2 | 5,5 | 4,5 | 5,3 | 1,0 |
| Bestaande rechten | 4,6 | 2,8 | 4,6 | 3,7 | 6,2 | 3,4 |
| Eigen verantwoordelijkheid | 3,8 | 5,1 | 4,1 | 4,7 | 5,4 | 1,3 |
| Per capita | 3,0 | 5,0 | 3,4 | 4,0 | 3,8 | 1,6 |

 Waardering +0,5 of hoger t.o.v. algemene waardering betreffende verdelingsbeginsel
 Waardering -0,5 of lager t.o.v. algemene waardering betreffende verdelingsbeginsel

In de linker kolom staan de algemene scores (van 1 tot 9). In de vier kolommen in het midden staat de waardering per beginsel in iedere casus. De meest rechter kolom geeft aan wat het maximale verschil is tussen de laagste en hoogste waardering. Hoe hoger het maximale onderlinge verschil, hoe groter de variatie in waardering van een beginsel tussen de casussen.

Het verdelingsbeginsel ‘op basis van bestaande rechten’ springt hier het meest in het oog. In het algemeen wordt dit principe als minder rechtvaardig beoordeeld (4,6) door respondenten. Gegeven dit verschil van 3,4 punten is het beginsel ‘op basis van bestaande rechten’ het meest variabel in dit onderzoek. Het wordt in de casus over schade door extreem weer min of meer als rechtvaardig gewaardeerd (6,2) en in de casus over de sectorale reductieopgave als

zeer onrechtvaardig (2,8). Daar waar respondenten het onrechtvaardig vinden dat de bedrijven die in het verleden veel uitstootten dat in de toekomst ook mogen blijven doen, vinden veel respondenten het dus juist wel eerlijk dat iemands bezit bepaalt hoeveel compensatie diegene krijgt. De mate waarin bestaande rechten als rechtvaardig wordt bevonden is dus afhankelijk van de casus en daarmee ook van wat er verdeeld wordt: uitstootrechten in het geval van reductieopgaven en compensatiegelden in het geval van extreem weer.

Een ander principe dat in de casussen verschillend gewaardeerd wordt is het profijtbeginsel. Voor de casussen over de energietransitie, schade door extreem weer en sectorale reductieopgaven is de waardering vergelijkbaar met de algemene opvatting, maar bij waterveiligheid is er weinig steun voor dit beginsel (3,7).

De variatie in waardering van de andere verdelingsbeginselen is kleiner, wanneer we naar de casussen kijken. De beginselen 'ten gunste van de minstbedeelden', 'op basis van draagkracht' en 'grootste nut' vertonen per casus de minste variatie. Dit suggereert een zekere bestendigheid van hoe deze beginselen worden gewaardeerd.

Steun voor verdelingsbeginselen in het Nederlandse beleid

Hoe staan deze waarderingen per casus in verhouding tot de beginselen zoals die nu voorkomen in de beleidspraktijk? Een aantal resultaten valt op en die bespreken we hier kort.

Bij de sectorale reductieopgaven beschouwen respondenten 'de vervuiler betaalt' en 'grootste nut' als de belangrijkste en rechtvaardigste verdelingsbeginselen. In hoofdstuk 3 hebben we gezien dat die reductiedoelstellingen volgens het beginsel 'grootste nut' worden verdeeld. We zien hier dus een overeenkomst tussen wat burgers rechtvaardig vinden en de beleidspraktijk. 'De vervuiler betaalt' zou volgens burgers een aanvullende overweging kunnen zijn bij de verdeling van de sectorale reductieopgaven.

In hoofdstuk 4 blijkt dat de subsidies voor de energietransitie op verschillende beginselen is gestoeld maar dat 'de verduurzamer verdient' een belangrijke rol speelt bij de toewijzing van de ISDE. Dit beginsel wordt door de respondenten overwegend als maar beperkt rechtvaardig beoordeeld (5,5). De verdelingen met behoud van minimale ondergrens (7,7) en ten gunste van de minstbedeelden (6,8) zien we terug bij de SPUK-regeling en worden door de respondenten als rechtvaardiger beoordeeld.³¹⁵

315

De vragen in de vragenlijst zijn toegespitst op de bekostiging van de energietransitie door huishoudens en niet door bedrijven, vandaar ook dat de uitkomsten van dit onderzoek minder van toepassing zijn op de toewijzing van SDE++.

Het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ wordt bij subsidies voor de energietransitie laag gewaardeerd door de respondenten (5,4). De lage waardering hangt samen met de vraagstelling. De focus in de vragenlijst is de energietransitie bij de mensen thuis en niet de energietransitie bij bedrijven. ‘De vervuiler betaalt’ betekent hier dan ook dat huishoudens die meer vervuilen, ook meer moeten betalen voor hun vervuiling en daarmee meer bijdragen aan de bekostiging de energietransitie. Deze redenering kan op weinig steun rekenen. Dit is ook te verklaren vanuit het gegeven dat de verdelingen met behoud van minimale ondergrens en ten gunste van de minstbedeelden het hoogst scoren bij de respondenten. ‘De vervuiler betaalt’ is voor wat betreft huishoudens qua uitwerking veelal in tegenspraak met deze twee beginselen. Immers, huishoudens in slecht geïsoleerde woningen en met een kleine portemonnee worden vanuit dat beginsel nog zwaarder belast. Is deze vraag echter toegespitst op de energietransitie van het bedrijfsleven, dan zien we een ander beeld. Zo kregen respondenten de volgende stelling voorgelegd: “Bedrijven die de meeste CO₂ uitstoten moeten ook het meest meebetalen aan de energietransitie.” Respondenten onderschrijven deze stelling met ruime meerderheid (86 procent).

Bij waterveiligheid waarden respondenten het beginsel ‘met behoud van minimale ondergrens’ het hoogst, evenals de andere beginselen uit de categorie ‘draagkracht en solidariteit’. Opvallend is de lage waardering voor de beginselen uit de categorie ‘bijdrage en profijt’. Het profijtbeginnsel speelt immers een belangrijke rol bij de huidige verdeling van de kosten van waterveiligheidsbeleid.

In de casus over schade door extreem weer hebben we beschreven dat eigen verantwoordelijkheid als uitgangspunt van het beleid is geformuleerd, maar dat dit maar ten dele wordt gerealiseerd. Door de respondenten wordt dit beginsel ook laag gewaardeerd (5,4). Dit resultaat komt ook naar voren bij de tegengestelde stellingen. De stelling dat de overheid de kosten moet betalen van schade door extreem weer wordt door meer mensen onderschreven (52 procent) dan de stelling dat de schadekosten particulier moeten worden gedragen (19 procent).³¹⁶ We zien hier dus wel een overeenkomst tussen de waardering van burgers en de beleidspraktijk waarin de overheid ook vaak de lasten draagt.

Kortom, er zijn deels overeenkomsten tussen wat burgers als rechtvaardig beschouwen en de beleidspraktijk. Dat geldt voornamelijk voor het beginsel ‘grootste nut’. Dit beginsel speelt een grote rol binnen de subsidies van de energietransitie, waterveiligheid en de verdeling van de sectorale reductieopgaven en wordt in die casussen ook als rechtvaardig beoordeeld door de respondenten.

Tegelijkertijd zien we dat de beginselen die voorkomen in de casuïstiek soms ook juist niet overeenkomen met wat burgers als rechtvaardig beschouwen, zoals het profijtbeginsel, dat een belangrijke rol speelt binnen de casus over waterveiligheid.

Clustering verdelingsbeginselen

We hebben hierboven de casuïstiek en de verdelingsbeginselen centraal gesteld. Een laatste resultaat van ons burgeronderzoek heeft betrekking op de onderverdeling van de verdelingsbeginselen. In dit onderzoek vinden we dat de theoretische onderverdeling in hoofdstuk 2 in vier categorieën overeenkomt met de statistische clustering die in dit onderzoek voortkomt uit een factoranalyse (figuur 8.3). Het verschil zit in de beginselen 'grootste nut' en 'grootste nut (context)' die hier zijn ondergebracht in het statistische cluster 'bijdrage en profijt', maar die we in hoofdstuk 2 als een aparte categorie gegroepeerd hebben.

Figuur 8.3 Clustering op basis van de factoranalyse*



* De beginselen 'bestaande rechten', 'draagkracht', 'verduuzamer verdient' en 'profijtbeginsel' hangen in de factoranalyse statistisch gezien samen met meerdere categorieën. In figuur 8.3 geeft de kleur van de tekst de categorie weer waar de beginselen het sterkst mee samenhangen.

Naar aanleiding van deze factoranalyse kan een belangrijke conclusie worden getrokken. Wanneer we namelijk terugkijken naar de waardering van de verschillende verdelingsbeginselen (figuur 8.2) valt op dat vooral beginselen uit het statistische cluster ‘draagkracht en solidariteit’ hoog worden gewaardeerd, namelijk: ‘met behoud van minimale ondergrens’, ‘ten gunste van de minst-bedeelden’ en ‘op basis van draagkracht’. De steun voor het beginsel ‘grootste nut’ varieert sterk met de context. De respondenten vinden het wel belangrijk dat beleid effectief is, het beginsel scoort zonder context namelijk wel hoog. Maar wanneer mogelijke gevolgen hiervan onder ogen gezien worden, dan vindt men een lastenverdeling binnen het cluster ‘draagkracht en solidariteit’ rechtvaardiger.

Beginselen die horen bij het cluster ‘bijdrage en profijt’ – ‘de vervuiler betaalt’, ‘de verduurzamer verdient’ en ‘op basis van profijt’ – scoren matig. De laagste waardering werd vastgesteld bij de beginselen binnen het cluster ‘individuele rechten en vrijheden’, waartoe ‘op basis van bestaande rechten’, ‘op basis van eigen verantwoordelijkheid’ en ‘per capita’ behoren.

8.4 Tot slot: Verdelende rechtvaardigheid is belangrijk voor burgers

In dit burgeronderzoek zien we dat de respondenten een rechtvaardige lastenverdeling van het klimaatbeleid belangrijk vinden, vaak belangrijker dan zo min mogelijk uitstoot van CO₂. Dat burgers rechtvaardigheid belangrijk vinden wordt benadrukt in de bestaande literatuur. Tegelijkertijd is het onduidelijk wat burgers als ‘eerlijk’ of ‘rechtvaardig’ beschouwen. Door respondenten te vragen wat zij een rechtvaardige lastenverdeling vinden, hebben we hier meer inzicht in gegeven.

Ons onderzoek laat zien dat Nederlandse burgers vinden dat klimaatbeleid rechtvaardig moet zijn, maar dat ze het huidige beleid nog onvoldoende rechtvaardig vinden. Het belangrijkste resultaat van het onderzoek is dat burgers de beginselen binnen de categorie ‘draagkracht en solidariteit’ als het rechtvaardigst beschouwen. Beginselen die daarbij horen zijn een verdeling op basis van draagkracht, ten gunste van de minstbedeelden en met behoud van minimale ondergrens. Daarnaast wordt ook het beginsel ‘grootste nut’ rechtvaardig bevonden, maar niet als dit tot gevolg heeft dat de lasten naar de opvatting van burgers onevenredig verdeeld worden tussen burgers onderling.

De hoge waardering voor beginselen uit de categorie ‘draagkracht en solidariteit’ suggereert een gedeelde basis voor rechtvaardigheid, maar de waardering van beginselen is ook afhankelijk van het voorliggende verdelingsvraagstuk. Een voorbeeld van variatie tussen verdelingsvraagstukken is dat respondenten het beginsel ‘op basis van bestaande rechten’ meestal als (zeer) onrechtvaardig

bestempelen, tenzij het gaat over schade die zij hebben als gevolg van extreme regenval. Dan is het volgens hen juist rechtvaardig om het bezit leidend te laten zijn in de uitgekeerde compensatiegelden.

Het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ wordt hoog gewaardeerd als het gaat over sectorale reductiedoelstellingen en de energietransitie van sectoren en bedrijven. Veel respondenten beoordelen dit beginsel echter als minder rechtvaardig als het gaat om de energietransitie bij de mensen thuis in combinatie met het belasten van huishoudens met een kleine portemonnee. Deze voorbeelden laten zien dat wegenen op het gebied van verdelende rechtvaardigheid van klimaatbeleid contextafhankelijk zijn. Dit betekent dat bij het voorbereiden van beleid, bij de besluitvorming daarover en bij de uitvoering rekening gehouden moet worden met het specifieke verdelingsvraagstuk.

Het betrekken van het burgerperspectief in de besluitvorming over verdelingen in het klimaatbeleid is een manier om het draagvlak voor de besluiten te borgen. Zoals we hebben laten zien in hoofdstuk 7 is dit slechts één onderdeel van procedurele rechtvaardigheid; ook de perspectieven van andere belanghebbenden moeten bijvoorbeeld worden meegewogen. Deze studie is uiteraard een momentopname geweest, de mening van burgers over wat rechtvaardig is kan veranderen. Wanneer bijvoorbeeld het klimaatprobleem nijpender wordt, kunnen burgers het idee van ‘grootste nut’ wellicht als meer rechtvaardig gaan beschouwen. Het water staat hen dan immers nader aan de lippen. Het is daarom belangrijk dat met regelmaat wordt gekeken naar het burgerperspectief.

9. Rechtvaardigheid in klimaatbeleid

9.1 **Rechtvaardige verdelingen: onderbelicht in klimaatbeleid**

We begonnen dit rapport met een terugblik op de protesten van *les gilets jaunes*, de gele hesjes, in Frankrijk. Het was een voorbeeld van heftige maatschappelijke onrust die ontstond omdat veel burgers het klimaatbeleid niet rechtvaardig vonden. Een voorbeeld ook dat het belang illustreert van een rechtvaardige verdeling van klimaatkosten. Als verdelingen in het klimaatbeleid niet als rechtvaardig gezien worden, heeft dat beleid geen draagvlak. En dan komt het niet van de grond.

Klimaatbeleid is veelomvattend. Het bestaat uit mitigatiebeleid: beleid om de klimaatverandering te beperken. Denk bijvoorbeeld aan subsidies voor de isolatie van huizen of de installatie van zonnepanelen. En uit adaptatiebeleid: beleid om ons aan te passen aan de negatieve gevolgen van klimaatverandering. Een voorbeeld daarvan is de verhoging van dijken, of aanpassing van onze steden aan hittestress. Ten derde gaat het om beleid gericht op het repareren en compenseren van klimaatschade – bijvoorbeeld het herstellen van infrastructuur na overstromingen.

Al deze drie componenten van klimaatbeleid brengen hoge kosten en andere verdelingsvragen met zich mee. Dat zal alleen maar nijpender worden. Verwacht wordt namelijk dat de klimaatkosten nog flink zullen stijgen: in de komende decennia zijn immers ingrijpende maatregelen nodig op tal van terreinen. Niet alleen om de energietransitie te realiseren en de adaptatieplannen uit te voeren, maar ook om te kunnen omgaan met schade als gevolg van extreem weer. En iedereen – burgers, bedrijven en overheden – krijgt ermee te maken.

Dit rapport gaat daarom over de vraag wat rechtvaardige verdelingen zijn in het klimaatbeleid, en welke overwegingen en beginselen hieraan ten grondslag kunnen liggen. We komen tot de conclusie dat er op dit moment nog onvoldoende systematische aandacht is voor verdelende rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Vaak is er pas aandacht voor de rechtvaardigheid van het beleid nadat de besluitvorming al heeft plaatsgevonden – als er achteraf onrust over ontstaat. Lang niet alle mogelijke verdelingsbeginselen komen daardoor goed in beeld bij het maken van beleid.

De kernboodschap van dit rapport is daarom dat er in klimaatbeleid stelselmatige aandacht moet zijn voor rechtvaardigheid bij het verdelen van klimaatkosten. Maatregelen dienen niet alleen beoordeeld te worden vanuit het perspectief van doelmatigheid en rechtmatigheid, maar ook vanuit het perspectief van rechtvaardigheid. Als dit niet gebeurt, kan het draagvlak voor klimaatbeleid afkalven. Dan zal het klimaatbeleid vertraagd raken of onhoudbaar worden. In dit laatste hoofdstuk zetten we onze belangrijkste bevindingen op een rij. We sluiten het hoofdstuk af met een drietal aanbevelingen.

9.2 **Bevindingen: te weinig en te laat aandacht voor rechtvaardigheid**

De voorgaande hoofdstukken leveren de volgende bevindingen op:

1. We kunnen vier categorieën rechtvaardigheidsoverwegingen onderscheiden, met daarbinnen verschillende verdelingsbeginselen.
2. Welk verdelingsbeginsel relevant is, hangt af van het type vraagstuk.
3. Tijdens de beleidsvoorbereiding is er vaak weinig aandacht voor de rechtvaardigheid van verdelingen.
4. Beginselen voor een rechtvaardige verdeling zitten ‘verpakt’ in beleidsinstrumenten, regelingen en modellen.
5. Omdat er geen vaste standaard bestaat voor rechtvaardige verdelingen, zijn rechtvaardige procedures zeer belangrijk.
6. Er zit soms verschil tussen wat burgers rechtvaardig vinden en de verdeling in de praktijk van het beleid.
7. Het is belangrijk om klimaatkosten rechtvaardig te verdelen. Als dit niet gebeurt gaat het ten koste van draagvlak.

Bevinding 1. We kunnen vier categorieën rechtvaardigheids-overwegingen onderscheiden, met daarbinnen verschillende verdelingsbeginselen.

Verschiede verdelingsbeginselen kunnen een rol kunnen spelen bij rechtvaardige verdelingen in het klimaatbeleid. Op basis van filosofische literatuur beschrijven we vier categorieën rechtvaardigheidsoverwegingen en onderscheiden daarbinnen tien verdelingsbeginselen. Deze vier categorieën en tien beginselen staan hieronder afgebeeld (figuur 9.1). Op pagina 10-11 staat een uitgebreidere versie van dit figuur met een nadere toelichting per verdelingsbeginsel, en in hoofdstuk 2 wordt de achtergrond in meer detail besproken.

Figuur 9.1 Vier categorieën rechtvaardige verdelingen in het klimaatbeleid



De eerste categorie, het *grootste nut*, is gericht op maatschappelijke uitkomsten. De verdeling vindt zo plaats dat het maatschappelijk nut zo groot mogelijk is. In de context van het klimaatbeleid betekent dit een verdeling die ervoor zorgt dat de specifieke doelen van dat beleid – bijvoorbeeld reductie van CO₂-uitstoot – maximaal worden bereikt, onverschillig van de overige effecten die dat heeft.

In de tweede categorie staan *individuele rechten en vrijheden* centraal. Bij een verdeling wordt dan bijvoorbeeld rekening gehouden met gemaakte afspraken uit het verleden of met de eigen verantwoordelijkheid van burgers of bedrijven voor hun handelen.

Een volgende categorie legt de nadruk op *draagkracht en solidariteit*. Het gaat dan om verdelingen waar bijvoorbeeld draagkracht of de belangen van de minstbedeelden centraal staan. Of waar het verdelingsbeginsel erop gericht is te borgen dat burgers niet onder een bestaansminimum terechtkomen.

Tot de laatste categorie, gericht op *bijdrage en profijt*, behoren verdelingsbeginselen op basis van het gedrag of het belang van burgers en bedrijven. Bijvoorbeeld rekening houden met de bijdrage die ze zelf leveren aan klimaatverandering, zoals door vervuilers te laten betalen of verduurzamers te belonen voor hun acties. Of een verdelingsbeginsel dat kijkt naar het profijt dat burgers of bedrijven hebben van maatregelen.

Bevinding 2. Welk verdelingsbeginsel relevant is, hangt af van het type vraagstuk

Er is geen *one size fits all*-oplossing voor alle vragen van verdelende rechtvaardigheid in het klimaatbeleid. Dat blijkt niet alleen uit de verschillende casussen die we hebben geanalyseerd (hoofdstuk 3 tot en met 6), maar ook uit onze enquête onder burgers. Wat rechtvaardig is hangt af van de context en de aard van het verdelingsvraagstuk. Bij sommige verdelingsvraagstukken zal het ene beginsel meer voor de hand liggen dan het andere.

Zo wordt in klimaatbeleid vaak gepleit voor “de vervuiler betaalt”. Emissiehandelssystemen of koolstofheffingen zijn voorbeelden van mitigatiebeleid die dat verdelingsbeginsel als uitwerking hebben. Maar bij de verdeling van de kosten van adaptatiebeleid of van klimaatschade is “de vervuiler betaalt” vaak moeilijk toepasbaar. Er zijn bij klimaatverandering immers meestal geen concreet aanwijsbare ‘vervuilers’ die aangesproken kunnen worden voor de noodzaak tot adaptatie of voor de geleden klimaatschade. Bij waterveiligheidsbeleid – een vorm van adaptatiebeleid – staat in Nederland dan ook een ander verdelingsbeginsel centraal namelijk ‘met behoud van minimale ondergrens’ (hoofdstuk 5). Het beleid beoogt overal in Nederland een basisniveau van waterveiligheid te garanderen ook naarmate klimaatverandering voortschrijft, en verdeelt op basis daarvan de middelen voor versterking van dijken en keringen.

Er is weliswaar niet één meest rechtvaardige verdeling voor al het klimaatbeleid, maar naarmate klimaatverandering voortschrijdt zal het ‘grootste nut’-beginsel vermoedelijk steeds meer op de voorgrond komen binnen het klimaatbeleid. Het wordt dan immers steeds belangrijker dat een gekozen verdeling zo snel mogelijk uitstoot reduceert of zo snel mogelijk bescherming tegen klimaatverandering biedt. Als het water ons letterlijk aan de lippen staat, dan zal een verdeling die daarvoor zorgt al snel gezien worden als de meest rechtvaardige verdeling. Of wellicht zelfs al de enige rechtvaardige verdeling. Daarmee komen andere rechtvaardigheidsoverwegingen dan ‘grootste nut’ automatisch meer op de achtergrond te staan. Dit benadrukt het belang van effectief klimaatbeleid. Want, voortschrijdende klimaatverandering beperkt zo de speelruimte voor politiek en bestuur om een breed palet aan verdelingsbeginselen een plaats te geven in het klimaatbeleid.

Klimaatmaatregelen raken vaak aan meerdere verdelingsvraagstukken tegelijk en gebruiken dan verschillende beginselen waarvan de uitwerkingen met elkaar interacteren. De netto verdelingseffecten van klimaatbeleid zijn dan lastig boven water te krijgen. Bedrijven krijgen bijvoorbeeld subsidies voor de transitie naar duurzame energie (veelal volgens het beginsel ‘de verduurzamer verdient’),

maar betalen tegelijk vaak ook voor hun emissies via een CO₂-heffing of het Europese emissiehandelssysteem ('de vervuiler betaalt'). En bij het vraagstuk van waterveiligheid gaat het niet alleen om hoe we de middelen voor dijkversterking verdelen over regio's, maar ook over de vraag hoe we het geld daarvoor ophalen. In het Nederlandse beleid speelt daarbij een verdeling 'op basis van profijt' een belangrijke rol. Eigenaren die veel grond bezitten en daarmee meer te beschermen hebben dragen meer bij, vanuit de gedachte dat zij meer profijt hebben van de geboden waterveiligheid.

Het is dan ook van belang om zowel naar individuele maatregelen als naar het geheel van het klimaatbeleid te kijken en zo de totale effecten in te schatten op verdelingen. Wat wordt er precies verdeeld wordt, en wat zijn de effecten van verschillende verdelingsbeginselen die we daarbij zouden kunnen hanteren? Van een expliciete weg van beginselen blijkt vaak echter maar beperkt sprake in de beleidsvoorbereiding voor klimaatbeleid in Nederland.

Bevinding 3. Tijdens de beleidsvoorbereiding is er vaak weinig aandacht voor de rechtvaardigheid van verdelingen.

Er is bij het ontwerpen van beleid maar beperkt aandacht voor de rechtvaardigheid van verdelingen. Wel gebeurt dat soms achteraf, als de uiteindelijke effecten gevoeld worden. Zo stelt de Afdeling advisering van de Raad van State in de toets van de concept-Klimaatnota in 2022 dat het onduidelijk is welke verdelingsbeginselen ten grondslag liggen aan beleid en dat het verduidelijken ervan belangrijk is voor het draagvlak.³¹⁷ Vaak komt aandacht voor de rechtvaardigheid van maatregelen pas nadat beleidskeuzes zijn gemaakt. Verdelingen die dan als scheef gezien worden leiden vervolgens soms tot maatschappelijke kritiek, en tot de noodzaak voor de overheid om ongewenste effecten achteraf te 'repareren'.

Een voorbeeld is een casus die we hebben geanalyseerd in dit rapport, namelijk een aantal subsidies om de energietransitie te stimuleren (hoofdstuk 4).³¹⁸ Deze subsidies werden deels bekostigd via een heffing op het verbruik van fossiele energie, die sinds begin 2023 is aangepast.³¹⁹ Door de gekozen systematiek

317 Raad van State 2022. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een toetsende taak in het klimaatbeleid, die vastgelegd is in de Nederlandse Klimaatwet.

318 We hebben in dit rapport specifiek gekeken naar de regelingen SDE++ (gericht op bedrijven), de SPUK (gericht op huishoudens) en de ISDE (gericht op huishoudens en bedrijven).

319 Het gaat hier om de ODE, die sinds 1 januari 2023 is opgegaan in de energiebelasting.

betaalden grote, energie-intensieve bedrijven daar relatief weinig aan mee, in lijn met het verdelingsbeginsel ‘op basis van bestaande rechten’ waarbij de bestaande situatie centraal staat. Terwijl juist huishoudens die niet verduurzaamd hadden, veelal omdat ze daartoe financieel niet in staat waren, niet voor subsidie in aanmerking komen. Het netto-effect is dat deze veelal relatief minder welvarende huishoudens dubbel geraakt werden: door een hoog energieverbruik en door oplopende heffingen.³²⁰ Dit illustreert dat de verdelende effecten van een maatregel over de tijd kunnen veranderen als er nieuwe omstandigheden ontstaan. Als andere verdelingsbeginselen centraal hadden gestaan bij het bekostigen en verdelen van subsidies voor de energietransitie zouden de effecten anders zijn. Bij de beginselen ‘grootste nut’ of ‘ten gunste van de minstbedeelden’ als uitgangspunt zou de regeling bijvoorbeeld zo ingericht zijn geweest dat juist zulke relatief minder welvarende huishoudens met veel te verduurzamen ervan geprofiteerd zouden hebben. Het brede punt is dat wanneer van tevoren verschillende beginselen explicieter in het besluitvormingsproces aan de orde waren geweest deze keuze wellicht anders uitgevallen was of op meer maatschappelijk begrip had kunnen rekenen.

Ook bij andere casussen zien we beperkte aandacht voor verdelende rechtvaardigheid. Dit is goed te zien in de casus over het waterveiligheidsbeleid (hoofdstuk 5), waarin het afgelopen decennium grote beleidswijzigingen hebben plaatsgevonden. Zo vond in 2011 een wijziging plaats in de overheidsfinanciering van primaire keringen. Hierdoor moeten waterschappen – en dus hun ingezetenen – de helft van de kosten voor dijkversterking in het kader van klimaatverandering zelf opbrengen. Daarvoor werden die kosten volledig door het Rijk betaald. Deze wijziging leidt potentieel tot grotere verschillen tussen enerzijds waterschappen met een grote opgave op het gebied van waterveiligheid en anderzijds waterschappen die minder aan klimaatverandering blootstaan. Gegeven voortschrijdende klimaatverandering kan dat in de toekomst een maatschappelijk knelpunt worden. Bij deze wijziging is echter zeer beperkte discussie geweest over de rechtvaardigheid van de resulterende verdelingen.

Ondanks de geringe expliciete aandacht voor rechtvaardigheid van verdelingen in klimaatbeleid, worden er wel degelijk impliciete verdelingskeuzes gemaakt. Sterker nog: er worden continu keuzes gemaakt. Bijvoorbeeld over de vraag of gedupeerden van overstromingen overheidscompensatie krijgen of over de mate waarin grote vervuilers moeten bijdragen aan CO₂-reductie. Maar de verdelingsbeginselen, die bepalen wie baat heeft bij maatregelen en wie er moeten betalen, worden vaak niet duidelijk besproken of gerechtvaardigd.

320

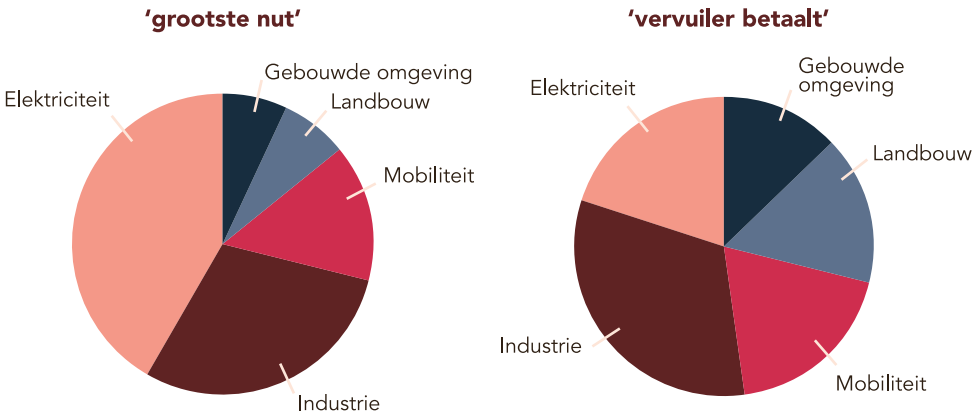
Dit wordt wel ‘grondslagerosie’ genoemd. Naarmate de energietransitie vordert gebruiken steeds minder bedrijven of huishoudens fossiele brandstoffen en moeten de middelen voor een heffing als de ODE door een steeds kleinere groep opgebracht worden.

Bevinding 4. Beginselen voor een rechtvaardige verdeling zitten verpakt in beleidsinstrumenten, regelingen en modellen.

Beginselen voor rechtvaardige verdelingen zitten vaak impliciet verpakt in beleidsinstrumenten en regelingen of in de onderliggende berekeningen, vaak zonder dat dat duidelijk is geworden tijdens het besluitvormingsproces. Een voorbeeld hiervan zijn de reductieopgaven voor Nederlandse sectoren (hoofdstuk 3). Deze opgaven bepalen hoeveel CO₂ gereduceerd moet worden door verschillende economische sectoren – bijvoorbeeld gebouwde omgeving, landbouw en elektriciteit. De verdeling van de reductieopgaven in het Klimaatakkoord uit 2019 heeft plaatsgevonden op basis van modellen waarmee berekend wordt waar het meest kostenefficiënt gereduceerd kan worden. Met andere woorden, we reduceren daar waar we per uitgegeven euro zo veel mogelijk CO₂ besparen. In die beleidskeuze ligt impliciet een verdelingsbeginsel, namelijk dat van ‘grootste nut’, besloten. Dat betekent in dit geval dat de grootste reductieopgaven daar komen te liggen waar de grootste ‘klappers’ in tonnen CO₂-reductie te behalen vallen.

Andere mogelijk rechtvaardige verdelingen raakten hiermee in de beleidsvoorbereiding op de achtergrond. Verschillende verdelingsbeginselen kunnen echter wezenlijk andere uitkomsten hebben. Zo zou een verdeling van de Nederlandse reductieopgaven die als denkoefening op basis van de ‘de vervuiler betaalt’ wordt ingericht in plaats van naar ‘grootste nut’ een volstrekt andere uitkomst tot gevolg hebben (figuur 9.2). In dat geval zouden landbouw, gebouwde omgeving en industrie een grotere reductieopgave hebben gekregen, en elektriciteit een aanzienlijk kleinere. Nog andere verdelingsbeginselen hadden weer heel andere uitkomsten gegeven, zoals naar draagkracht (economisch sterkere sectoren krijgen een grotere opgave) of op basis van bestaande rechten (sectoren die altijd veel hebben uitgestoten mogen dat blijven doen). Er valt dus echt iets te kiezen. Dat is een belangrijke reden voor politiek en bestuur om verdelingsbeginselen op tafel te krijgen, en niet ‘verpakt’ te laten in beleidsinstrumenten, regelingen of modellen. Het expliciet en vooraf meewegen van het rechtvaardigheids-perspectief draagt hieraan bij.

Figuur 9.2 Denkoefening impact van verschillende verdelingsbeginselen op verdeling van de reductieopgaven



Bron: Rijksoverheid 2019 en CBS 2022b.

Bevinding 5. Omdat er geen vaste standaard bestaat voor rechtvaardige verdelingen zijn rechtvaardige procedures belangrijk.

Rechtvaardige procedures zijn van groot belang in het klimaatbeleid. Dit hangt samen met onze eerdere observatie dat er geen vaste standaard voor rechtvaardige verdelingen is. Dat maakt het des te belangrijker dat het proces rechtvaardig is en als zodanig gezien wordt.

De rechtvaardigheid van het proces versterkt dan de perceptie van burgers dat de uitkomst eerlijk is. Want: naarmate een besluitvormingsproces eerlijker is verlopen – als alle betrokkenen hun belangen hebben kunnen inbrengen, alle relevante informatie in ogenschouw is genomen, en zorgvuldig is gewikt en gewogen – zien mensen de uitkomst van het proces als rechtvaardiger. Zulke rechtvaardige procedures vergen onder andere het betrekken van belanghebbenden, het creëren van een gelijk speelveld in termen van informatie, faire procedures met hoor en wederhoor en onpartijdige begeleiding (zie hoofdstuk 7).

Ook is het belangrijk om in de beleidsvoorbereiding meer aandacht te besteden aan de opvattingen van burgers over de rechtvaardigheid van kostenverdelingen. Dat kan op verschillende manieren. Een intensieve vorm van burgerbetrokkenheid is een burgerberaad. Zo'n burgerberaad is bijvoorbeeld goed inzetbaar op lokaal niveau, maar kan ook op landelijk niveau ingezet worden. Een lichtere vorm om burgerperspectieven mee te nemen in de beleidsvorming is via een raadpleging – denk bijvoorbeeld aan een internetconsultatie.

Bevinding 6. Er zit soms verschil tussen wat burgers rechtvaardig vinden en de verdeling in de praktijk van het beleid.

Wat burgers rechtvaardig vinden, verschilt soms met hoe verdelingen in het klimaatbeleid er in de praktijk uitzien. Dit liet ook ons onderzoek naar burgerperspectieven zien (hoofdstuk 8). Zo is het profijtbeginsel bij waterveiligheid een belangrijk verdelingsbeginsel, maar vinden respondenten dit minder rechtvaardig. Zij zien hier liever een verdeling van de lasten op basis van draagkracht.

Uit het onderzoek naar burgerperspectieven komt verder naar voren dat verdelingen uit de categorie ‘draagkracht en solidariteit’ (figuur 9.1) over het algemeen kunnen rekenen op de meeste steun. Nederlanders beoordelen deze beginselen in algemene zin als het meest rechtvaardig. De verdelingsbeginselen waarbij individuele rechten en vrijheden dan wel bijdrage en profijt centraal staan, beschouwen de respondenten gemiddeld als minder rechtvaardig. Een uitzondering daarop is het verdelingsbeginsel ‘de vervuiler betaalt’, dat waarden Nederlanders in algemene zin ook hoog.

De praktische uitwerking van het klimaatbeleid stemt soms overeen met deze voorkeuren van burgers, en soms minder (zie hoofdstuk 8). Een voorbeeld van die tweede situatie is de verdeling van subsidies voor de energietransitie. Bij subsidies gericht op burgers staat daar het beginsel ‘de verduurzamer verdient’ centraal (Hoofdstuk 4), maar dat heeft voor Nederlanders niet de voorkeur. Dit beginsel behelst dat burgers die uit eigen middelen verduurzaamd hebben daarvoor met een subsidie ‘beloont’ en zo gestimuleerd worden. In plaats worden op dit dossier verdelingsprincipes hoger gewaardeerd die een minimale ondergrens borgen of ten gunste van de minstbedeelden uitpakken. Dat zijn allebei principes die explicieter naar de inkomenspositie of het vermogen van huishoudens kijken. Een ander voorbeeld van een verschil tussen de beleidspraktijk en de voorkeuren van Nederlanders is het beginsel ‘de vervuiler betaalt’. Dat wordt door Nederlanders hoog gewaardeerd als het gaat over sectorale reductiedoelstellingen en om de energietransitie van bedrijven, maar wordt in beide dossiers maar beperkt toegepast (hoofdstukken 3 en 4).

In algemene zin geldt dat het gegeven dat er soms verschil is tussen wat burgers een rechtvaardige verdeling vinden en waar de beleidspraktijk impliciet op stuurt een belangrijke constatering is voor het draagvlak voor klimaatbeleid.

Bevinding 7. Het is belangrijk om klimaatkosten rechtvaardig te verdelen. Als dat niet gebeurt gaat dat ten koste van draagvlak.

Een rechtvaardig klimaatbeleid is een belangrijke voorwaarde voor draagvlak. Verschillende studies laten zien dat verdelende aspecten van klimaatbeleid bepalend zijn voor de mate waarin burgers klimaatbeleid als ‘eerlijk’ beschouwen (hoofdstuk 8). Een te groot verschil tussen wat burgers als rechtvaardige verdelingen beschouwen en wat zij in de praktijk zien, is daarmee problematisch. Naarmate de klimaatkosten toenemen, wordt een rechtvaardige verdeling van kosten steeds belangrijker. Dan wordt het een steeds groter probleem als er een kloof zit tussen de voorkeuren van burgers en de praktische uitwerking van het klimaatbeleid.

Een illustratie zijn de waterveiligheidsopgaven. We verwachten dat deze opgaven en de klimaatschade zullen toenemen. Hierdoor kunnen de lasten die inwoners moeten dragen uiteen gaan lopen omdat voor de verdeling van die lasten het profijtbeginsel een belangrijke rol speelt. Met de huidige beleidssystematiek (zie hoofdstuk 5) zullen inwoners van gebieden met een relatief grote waterveiligheidsopgave zodoende een grotere bijdrage moeten gaan leveren dan inwoners van andere regio's. Dat zijn bijvoorbeeld de relatief laaggelegen gebieden. Aandacht voor de verdelingsbeginselen die ten grondslag liggen aan regelingen en voor de effecten daarvan kan helpen maatschappelijke knelpunten tijdig te herkennen.

Onbegrip en onvrede liggen op de loer als verdelende rechtvaardigheid veronachtzaamd wordt. Denk aan het voorbeeld waarmee we dit rapport begonnen, de gele hesjes. Uit ons onderzoek naar burgerperspectieven komt naar voren dat burgers een rechtvaardige verdeling van klimaatkosten belangrijk vinden, vaak nog belangrijker dan een snelle CO₂-reductie, maar dat ze dit nog niet altijd terugzien in de praktijk.

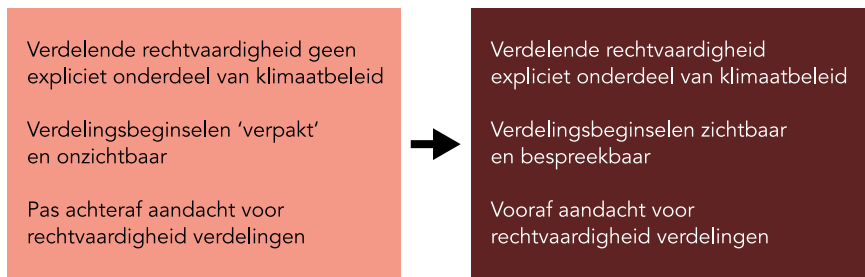
9.3 **Aanbevelingen: stelselmatige aandacht voor verdelende rechtvaardigheid**

Kernboodschap: Rechtvaardigheid als zelfstandig perspectief in het klimaatbeleid

De aandacht voor verdelende rechtvaardigheid in klimaatbeleid is op dit moment nog ontoereikend. Dat kan ten koste gaan van het draagvlak voor klimaatbeleid. De kernboodschap van dit rapport is dan ook dat rechtvaardigheid in het klimaatbeleid een zelfstandig perspectief moet zijn, naast doelmatigheid en rechtmatigheid. Verdelende rechtvaardigheid moet zo stelselmatige aandacht krijgen in

het klimaatbeleid. Door die lens van rechtvaardigheid te hanteren komen de verschillende verdelingsbeginselen expliciet en tijdig op tafel. Dit geldt voor alle drie de vormen van klimaatbeleid: adaptatiebeleid, mitigatiebeleid en de omgang met klimaatschade. Verandering is nodig, waardoor denken over verdelende rechtvaardigheid stelselmatig aandacht krijgt in de beleidsvorming. Figuur 9.2 schetst deze verandering schematisch.

Figuur 9.3 Naar een rechtvaardigheidsperspectief op klimaatbeleid



Om deze verandering te kunnen maken formuleert de WRR drie concrete aanbevelingen:

1. Inhoudelijke verbreding: behandel klimaatbeleid als een vraagstuk van verdelende rechtvaardigheid.
2. Procedurele verankering: organiseer vroegtijdige, gerichte aandacht voor verdelende rechtvaardigheid en onderbouw keuzes voor verdelingsbeginselen expliciet.
3. Institutionele borging: zorg dat aandacht voor rechtvaardigheid van verdelingen wordt geborgd in het beleidsproces.

1. Inhoudelijke verbreding: behandel klimaatbeleid als een vraagstuk van verdelende rechtvaardigheid.

Klimaatbeleid is een vraagstuk van verdelende rechtvaardigheid en moet als zodanig behandeld worden. In dit rapport hebben we laten zien dat dit niet alleen geldt voor mitigatiebeleid, maar ook voor adaptatiebeleid en voor klimaatschade. De verdelingsvragen die spelen zijn divers. Het gaat om het verdelen van klimaatkosten, maar ook van de reductieopgaven, subsidies, compensatiegelden en van de schaarse ruimte die we in dit land hebben. De WRR beveelt aan om met behulp van de tien verdelingsbeginselen uit dit rapport (figuur 9.1) het gesprek te voeren over rechtvaardige verdelingen. Deze beginselen bieden concrete handvatten om de uitgangspunten van het klimaatbeleid te verduidelijken in het

maatschappelijke en politieke debat. Ze laten zien dat er meer mogelijkheden bestaan om de klimaatkosten te verdelen dan algemeen bekende beginselen als ‘de vervuiler betaalt’ of ‘op basis van draagkracht’. Zo geven ze een kader om het denken over rechtvaardige verdelingen in het klimaatbeleid te verbreden.

- 2. Procedurele verankering:** organiseer vroegtijdige, gerichte aandacht voor verdelende rechtvaardigheid en onderbouw keuzes voor verdelingsbeginselen expliciet.

In de voorbereiding van klimaatbeleid is vroegtijdige, expliciete en gerichte aandacht voor rechtvaardigheid nodig. Dit moet niet iets zijn dat ‘erbij komt’ of ‘een interessant perspectief oplevert’ als de belangrijke beslissingen al genomen zijn. Verdelende rechtvaardigheid dient als aanvullend perspectief samen met rechtmatigheid en doelmatigheid een centrale plaats te krijgen in de beleidsvoorbereiding. Zo’n procedurele verankering van het rechtvaardigheidsperspectief in het klimaatbeleid kan geborgd worden door in de beleidsvorming een aantal vragen gestructureerd en expliciet aan bod te laten komen (figuur 9.4). Onderbouw beleidskeuzes aan de hand van verdelingsbeginselen en maak duidelijk waarom voor een gegeven verdeling gekozen wordt.

Figuur 9.4 Rechtvaardigheidsperspectief bij totstandkoming beleid



Voor een betere reflectie op de rechtvaardigheid van verdelingen is het belangrijk om ook burgerperspectieven te betrekken. Dat kan op een ‘lichte’ wijze, zoals via een raadpleging, maar ook op een zwaardere manier, zoals via een burgerberaad. Zo kunnen blinde vlekken vanuit rechtvaardigheidsperspectief in de beleidsvoorbereiding worden voorkomen.

Wat een rechtvaardige verdeling is staat daarbij niet in steen gebeiteld. Opvattingen hierover kunnen over de tijd heen veranderen. We hebben ook gezien dat wat men een rechtvaardige verdeling vindt voor de ene maatregel, niet per se als rechtvaardig wordt gezien bij een andere. Wees dus bewust dat opvattingen over rechtvaardigheid afhangen van het type vraagstuk, van wat er precies verdeeld wordt, en van de maatschappelijke context. De rechtvaardigheidsafweging moet daarom bij elke klimaatmaatregel opnieuw gemaakt worden, en moet na verloop van tijd mogelijk worden herzien. Bijvoorbeeld omdat opvattingen veranderen of doordat de verdelende effecten van een beleidsmaatregel in nieuwe omstandigheden veranderen. Ook die doorlopende aandacht voor rechtvaardige verdelingen moet procedureel geborgd worden.

3. Institutionele borging: zorg dat aandacht voor rechtvaardigheid van verdelingen wordt geborgd in het beleidsproces.

Aandacht voor verdelende rechtvaardigheid moet ook onderdeel worden van het stelsel van *checks and balances* rondom klimaatbeleid. Zelfs als men welwillend staat tegenover een vroegtijdige en gerichte analyse vanuit het perspectief van rechtvaardigheid, dan kan dat er toch bij inschieten, omdat er nog zoveel andere kwesties zijn die om aandacht vragen. Daarom is het belangrijk om aandacht voor rechtvaardige verdelingen institutioneel te borgen. Dat kan door een onafhankelijk orgaan hierop te laten toezien.³²¹

In Schotland is bijvoorbeeld een Just Transition Commission opgericht die adviseert hoe door de wet geformuleerde rechtvaardigheidsprincipes ingevuld kunnen worden.³²² De commissie is onafhankelijk en heeft inmiddels twee rapporten gepubliceerd, waarin ze onder andere advies geeft over de transitieplannen van de overheid. Het betrekken van degenen die het meest getroffen worden door de energietransitie is een belangrijk onderdeel van dit advies. De instelling van deze commissie heeft ertoe geleid dat rechtvaardigheid van de energietransitie in Schotland een breed gedeeld beleidsconcept is geworden.

Voor het klimaatbeleid in Nederland hebben we feitelijk al een dergelijk orgaan, de Raad van State. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft sinds 2019 een toetsende taak, die is vastgelegd in de Nederlandse Klimaatwet.³²³ Zij toetst het Klimaatplan dat volgens de Klimaatwet moet worden opgesteld aan de hand van een vast toetsingskader.³²⁴ We bevelen aan in dit toetsingskader ook expliciete vragen op te nemen over de verdelende effecten van klimaatbeleid en over de rechtvaardigheidsaspecten van die verdelingen. Zo zou de Raad van State kunnen beoordelen of er systematisch is nagedacht over verschillende verdelingsbeginselen.

321 De suggestie van een onafhankelijk orgaan of een *oversight body* is gebaseerd op een rapport van de OECD over de vraag hoe de overheid systematisch de kwaliteit van beleid en wetgeving kan vergroten, zie: Council of the OECD 2012. Een oversight body is hierin een van de aanbevelingen.

322 Scottish Government 2022.

323 In de Klimaatwet staat dat het kabinet een Klimaatplan moet maken. Het eerste Klimaatplan geldt voor de periode tussen 2021 en 2030. Hierin staan de hoofdlijnen van het beleid waarmee het kabinet de doelstellingen uit de Klimaatwet wil halen. Daarnaast is ook een aantal beschouwingen opgenomen, bijvoorbeeld over de laatste wetenschappelijke inzichten op het gebied van klimaatverandering en over de economische gevolgen van het beleid. Het Klimaatplan wordt elke vijf jaar op basis van actuele inzichten bijgesteld. Na tien jaar wordt een nieuw Klimaatplan gemaakt (Rijksoverheid 2022c).

324 Dat toetsingskader bestaat nu uit vier onderdelen met specifieke vragen. Bij het onderdeel economische afwegingen kijkt de Afdeling advisering niet alleen naar de totale kosten en naar de kostenefficiëntie van maatregelen, ze kijkt ook of het Klimaatplan een beschouwing bevat over de lastenverdeling en over de gevolgen voor de financiële posities van huishoudens, bedrijven en overheden.

Naast deze borging door de Afdeling advisering van de Raad van State kan aanvullend ook gedacht worden aan een rol voor de Wetenschappelijke Klimaatraad. In oktober 2022 is besloten deze raad in te stellen. Op basis van onafhankelijke wetenschappelijke kennis zal de raad aan de regering advies uitbrengen in de beleidsvoorbereidende fase, veelal strategisch van karakter. De raad werkt complementair aan de Raad van State. In zijn adviezen zal de Wetenschappelijke Klimaatraad onder andere aandacht besteden aan maatschappelijk draagvlak van klimaatbeleid.³²⁵ De link met verdelende rechtvaardigheid is evident.

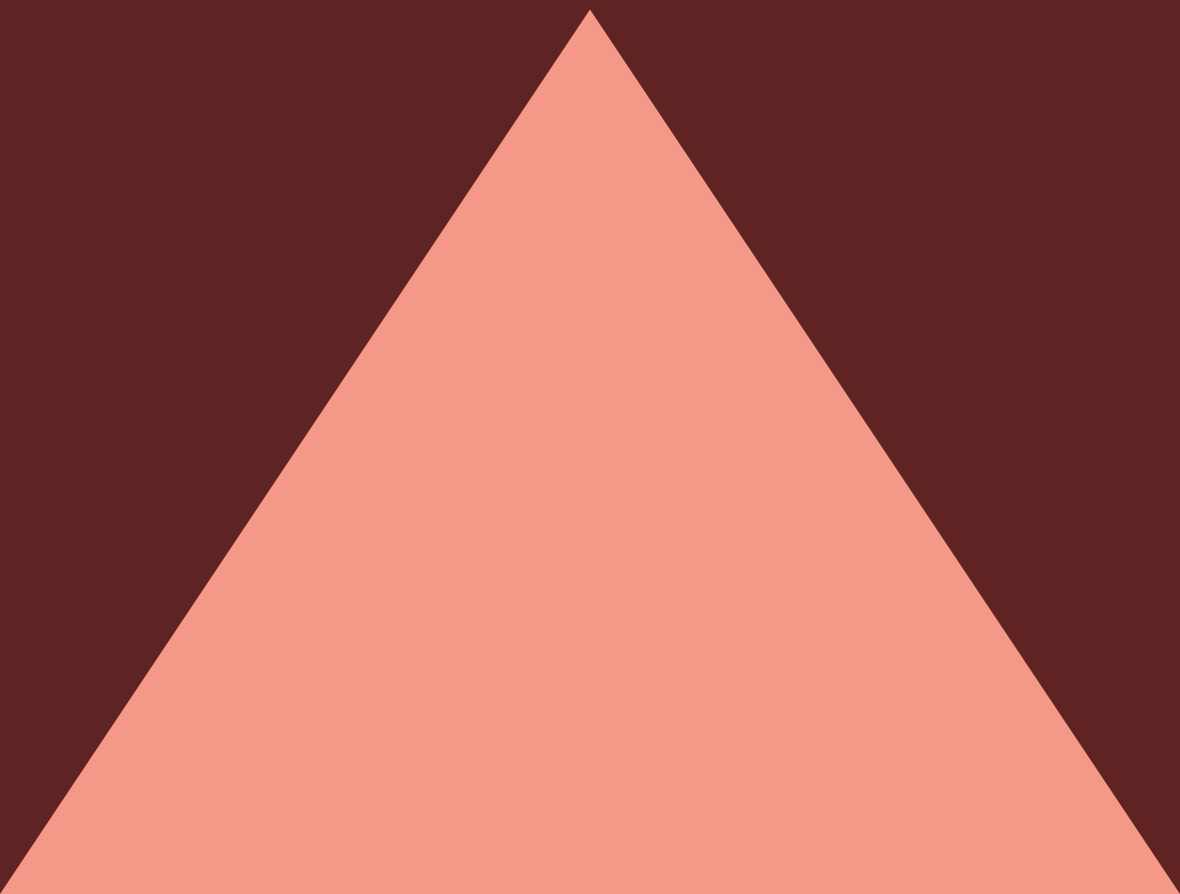
Tot slot

Klimaatverandering gaat door. We moeten blijven investeren in maatregelen om opwarming tegen te gaan, om ons aan te passen aan een veranderend klimaat, en om schade door extreem weer te voorkomen en te compenseren. Iedereen krijgt hiermee te maken.

In dit rapport hebben we gepleit voor stelselmatige aandacht voor verdelende rechtvaardigheid in het klimaatbeleid. We hebben laten zien wat een rechtvaardigheidsperspectief op klimaatbeleid ons kan brengen. Het zicht op verdelingen wordt breder: we moeten niet alleen vanuit doelmatigheid en rechtmatigheid naar klimaatbeleid kijken, maar ook vanuit rechtvaardigheid.

Verdelende rechtvaardigheid is een belangrijke pijler onder het draagvlak voor beleid. Door vroegtijdig en expliciet aandacht te hebben voor de rechtvaardigheid van verdelingen, kunnen we borgen dat die pijler geschraagd wordt. Dat houdt ons klimaatbeleid ook op de lange termijn houdbaar.

Bijlagen



Bijlage 1. Index verdelingsbeginselen

In dit rapport kijken we vanuit een perspectief van verdelende rechtvaardigheid naar beleid. Bij wijze van illustratie bekijken we in vier verschillende beleidsdossiers welke verdelingsbeginselen we herkennen. Als lezer bent u wellicht geïnteresseerd in een specifiek verdelingsbeginsel: in de uitleg ervan of een voorbeeld daarvan in de praktijk. In dit overzicht staan de paragrafen waarin het betreffende verdelingsbeginsel aan bod komt.

| Verdelingsbeginsel | Paragrafen |
|---|---|
| Grootste nut | |
| Verdeling op basis van het grootste nut | 2.3; 3.3; 4.3; 5.3; 8.3; 8.4; 9.2 Tekstbox 9.1 |
| Individuele rechten en vrijheden | |
| Verdeling per capita | 2.4; 4.3; 6.3; 8.3; 8.4; 9.2 |
| Verdeling op basis van bestaande rechten | 2.4; 4.3; 6.3; 8.3; 8.4; 9.2 |
| Verdeling op basis van eigen verantwoordelijkheid | 2.4; 5.3; 6.3; 8.3; 8.4; 9.2 |
| Draagkracht en solidariteit | |
| Verdeling op basis van draagkracht | 2.5; 5.3; 6.3; 8.3; 8.4; 9.2 |
| Verdeling ten gunste van de minstbedeelden | 2.5; 4.3; 8.3; 8.4; 9.2 |
| Verdeling met behoud van minimale ondergrens | 2.5; 4.3; 5.3; 6.3; 8.3; 8.4; 9.2 |
| Bijdrage en profijt | |
| Verdeling op basis van 'de vervuiler betaalt' | 2.6; 3.4; 8.3; 8.4; 9.2 Tekstbox 2.2 |
| Verdeling op basis van profijt | 2.6; 5.3; 8.3; 8.4; 9.2 Tekstbox 2.2 |
| Verdeling op basis van 'de verduurzamer verdient' | 2.6; 4.3; 8.3; 8.4; 9.2 |

Bijlage 2. Literatuuroverzicht burgerperspectieven en verdelende rechtvaardigheid

| Auteurs | Titel | Onderzoeksinstantie | Methode | Belangrijkste uitkomsten |
|-----------------------------|--|---------------------|---|--|
| Dechezleprêtre et al. 2022 | Fighting climate change: International attitudes towards climate policies | OECD | Kwantitatief onderzoek, vragenlijst | Deze studie beschrijft de uitkomsten van grootschalige, internationale enquêtes onder ruim 40.000 respondenten. Het onderzoek identificeert drie factoren die voor de respondenten uit de verschillende landen bepalen in hoeverre zij het klimaatbeleid steunen: de effectiviteit van het beleid, de mate waarin lagere inkomens worden geraakt en in hoeverre hun eigen financiële situatie verandert. |
| Dreijerink en Klösters 2021 | Wat is het maatschappelijk draagvlak voor klimaatbeleid? Onderzoek naar beleids-opties van de studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal | TNO | Kwantitatief en kwalitatief onderzoek, vragenlijst en analyse open vragen | Deze studie toont aan dat eerlijkheid van klimaatbeleid van belang is voor de acceptatie van maatregelen. Eerlijkheid bestaat volgens deze studie voornamelijk uit verdelende aspecten. Bijna 1.400 respondenten kregen 10 beleidsmaatregelen rondom klimaatbeleid voorgelegd uit het rapport <i>Bestemming Parijs</i> . Deze maatregelen beoordeelden zij op effectiviteit, eerlijkheid en in hoeverre ze verwachtten zelf invloed ervan te ervaren. Ook werden persoonlijke kenmerken, bezorgdheid om klimaatverandering en milieuidentiteit uitgevraagd. De analyse van de vragenlijst toont aan dat eerlijkheid de belangrijkste voorspeller is van draagvlak ($b=0,54$). De analyse van de open vragen laat zien dat met name verdelende rechtvaardigheid van belang is voor de ervaring van eerlijkheid van een maatregel. |

| Auteurs | Titel | Onderzoeksinstantie | Methode | Belangrijkste uitkomsten |
|----------------------------|--|---------------------|-------------------------------------|---|
| Dreijerink en Peuchen 2020 | Maatschappelijk draagvlak voor klimaat- en energiebeleid. Resultaten van een vragenlijst-onderzoek | TNO | Kwantitatief onderzoek, vragenlijst | Deze studie toont aan dat eerlijkheid van klimaat- en energiebeleid samenhangt met draagvlak. Ruim 1.500 respondenten kregen beleidsmaatregelen rondom klimaat- en energiebeleid voorgelegd, grotendeels afkomstig uit het Klimaatakkoord. Deze maatregelen beoordeelden zij op effectiviteit en eerlijkheid. Ook werden persoonlijke waarden en bezorgdheid over het klimaat uitgevraagd. Daarnaast werd het draagvlak voor elk van de maatregelen gemeten. Uit de analyse bleek dat eerlijkheid van de maatregel de belangrijkste voorspeller is van draagvlak (b=0,6). |
| Kluizenaar en Flore 2021 | Klimaataanpak: toekomst-bepalende keuzes voor onze samenleving | SCP | Kwantitatief onderzoek, vragenlijst | Ruim 3.400 respondenten kregen in een vragenlijst-onderzoek verschillende vragen rondom de lastenverdeling van klimaatmaatregelen voorgelegd. De analyse van de vragenlijst laat zien dat een meerderheid van de respondenten vindt dat de kosten van het huidige beleid niet eerlijk worden verdeeld tussen burgers en bedrijven (60%). Daarnaast toont deze studie aan dat mensen zich zorgen maken over de betaalbaarheid van klimaatbeleid. |

| Auteurs | Titel | Onderzoeksinstantie | Methode | Belangrijkste uitkomsten |
|------------------------------|--|--------------------------------|--|---|
| Mouter et al. 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 | TU Delft/ Universiteit Utrecht | Kwantitatief en kwalitatief onderzoek, participatieve waarde-evaluatie | Uit deze studie komen vier rechtvaardigheidsvoorwaarden voor steun voor klimaatbeleid naar voren waarvan er twee betrekking hebben op verdelende rechtvaardigheid. In de klimaatraadpleging adviseerde een groep van meer dan 10.000 Nederlanders de regering over het klimaatbeleid. De respondenten werd gevraagd een samenhang aan beleidsmaatregelen te beoordelen. In hun motivatie konden zij aangeven waarom ze bepaalde keuzes hadden gemaakt. Uit de analyse van deze motivaties komen vier voorwaarden naar voren voor een rechtvaardig klimaatbeleid. Twee van die voorwaarden gaan over verdelende aspecten van rechtvaardigheid: lage inkomens moeten worden beschermd en de vervuiler moet betalen. |
| Steenbekkers en Scholte 2019 | Onder de pannen zonder gas? | SCP | Kwalitatief onderzoek, focusgroepen | Deze studie toont aan dat mensen een eerlijke lastenverdeling belangrijk vinden wanneer het gaat over de transitie naar aardgasvrij wonen. Het doel van deze studie was het verkrijgen van inzicht in hoe woningeigenaren tegen de transitie naar aardgasvrij wonen aankijken. Uit de 4 focusgroepen met in totaal 32 woningeigenaren kwam naar voren dat een eerlijke lastenverdeling voor veel mensen belangrijk is. Wat eerlijk betekent, is niet voor iedereen hetzelfde. Zo werd een verdeling per capita genoemd waarbij iedereen evenveel betaalt, maar ook een verdeling op basis van draagkracht. Wel vonden alle respondenten dat de transitie voor iedereen betaalbaar zou moeten zijn. |

| Auteurs | Titel | Onderzoeksinstantie | Methode | Belangrijkste uitkomsten |
|--------------------------|---|---------------------------|-------------------------------------|--|
| Van Schaik et al. 2022 | Energietransitie voor iedereen? | Clingendael en Berenschot | Kwalitatief onderzoek, focusgroepen | Dit onderzoek, onderdeel van het FETA (Fair Energy Transition for All)-project, beschrijft de uitkomsten van 14 focusgroepen met in totaal 128 deelnemers. De doelgroep van dit onderzoek zijn kwetsbare huishoudens. Het doel van het onderzoek is het achterhalen wat de energietransitie voor kwetsbare huishoudens betekent en hoe het beleid beter op hun zorgen kan inspelen. Een van de belangrijkste uitkomsten van dit onderzoek is dat mensen zich grote zorgen maken over oplopende kosten als gevolg van de energietransitie. Het belang van een eerlijke verdeling van lasten wordt onderstreept, waarbij kwetsbare huishoudens er niet op achteruit mogen gaan. |
| Vringer en Carabain 2019 | Maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid. Een verkennend onderzoek naar de legitimiteit van transitiebeleid rond energie en circulaire economie | PBL en SCP | Kwantitatief onderzoek, vragenlijst | Deze studie toont een relatie aan tussen eerlijkheid van beleid en draagvlak. In een vragenlijstonderzoek kregen de respondenten vier concrete regelingen voorgelegd met betrekking tot circulariteit en afval en met betrekking tot de energietransitie. Hen is gevraagd naar hun steun voor de maatregelen en naar de effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid, duidelijkheid en eerlijkheid ervan. Daarnaast konden ze aangeven in hoeverre ze vertrouwen hebben in de bedenkers van het beleid en of het beleid rekening houdt met ieders situatie. Uit het onderzoek blijkt dat 'eerlijkheid' het sterkst samenhangt met steun voor de maatregel (Spearman's $r=0,38$). |

Bijlage 3. Gesproken personen

Vermelding organisatie ten tijde van gesprek

J. (Jan Bouke) Agterhuis, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

T. (Ties) Ammerlaan, Ministerie van Financiën

E. (Erik) van Andel, Nederlandse Emissieautoriteit

F. (Farid) Azarkan, DENK

L. (Lisette) van Beek, Urban Futures Studio

F. (Frank) Biermann, Universiteit Utrecht

R. (Rob) den Boer, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

H. (Henri) Bontenbal, CDA

P. (Pieter) Boot, Planbureau voor de Leefomgeving

Y. (Yorian) Bordes, GroenLinks

M. (Marijke) Bos, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

E. (Ernst) Boutkan, Volt

E. (Edward) Brans, Universiteit Utrecht

T. (Timo) Brinkman, Verbond van Verzekeraars

R. (Ronald) Buijt, JA21

M. (Mirjam) Bult-Spiering, Raad van State

H. (Heleen) de Coninck, TU/e

M. (Marc) Davidson, Radboud Universiteit

W. (Wijnand) Dekking, Unie van Waterschappen

J. (Jeroen) Diepemaat, Gemeente Enschede

S. (Silvio) Erkens, VVD

E. (Ed) van 't Erve, Gemeente Enschede

A. (Albert) Faber, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

M. (Michael) Faure, Erasmus universiteit

M. (Michiel) Grauss, Gemeente Rotterdam

A. (Ayolt) de Groot, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

J. (Joyeeta) Gupta, Universiteit van Amsterdam

B. (Bas) Hazeborg, Raad van State

Y. (Yvonne) Hofman, Vereniging van Nederlandse Gemeenten

R. (Rudolf) Kamer, Gemeente Midden-Groningen

M. (Matthijs) Kok, Technische Universiteit Delft

M. (Mark) Kruidhof, Ministerie van Financiën

S. (Stefan) Kuks, Universiteit Twente en Waterschap Vechtstromen

R. (Renske) Leijten, SP

S. (Sanne) van der Lugt, Volt

F. (Fons) Maessen, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

H. (Hans) Maljaard, SGP

D. (Daphina) Mesiedjan, Erasmus Universiteit Rotterdam

E. (Eugène) van Mierlo, Gemeente Almelo

N. (Niek) Mouter, Technische Universiteit Delft

- A. (Alex) Niatseski, Ministerie van Financiën
- J. (Jurrie) Nieboer, Gemeente Oldambt
- L. (Linda) van Noord, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
- S. (Simon) van Oort, Ministerie van Financiën
- M. (Menno) Ottens, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- I. (Imane) Outmany, Gemeente Rotterdam
- E. (Ellen) Ringnalda, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- D. (Dirk) Schoenmaker, Erasmus Universiteit
- N. (Nico) Schrijver, Raad van State
- M. (Meindert) Smallenbroek, Unie van Waterschappen
- J. (Jaap) Spier, Universiteit van Amsterdam
- K. (Koen) Straver, TNO
- B. (Bart) Strengers, Planbureau voor de Leefomgeving
- C. (Christine) Teunissen, Partij voor de Dieren
- D. (Douwe) Truijens, TNO
- P. (Peter) Verschuren, Gemeente Midden-Groningen
- A. (Alexander) van der Vooren, SER
- M. (Marijke) Vos, Raad van State
- D. (Detlef) van Vuuren, Universiteit Utrecht
- R. (Rob) Weterings, Planbureau voor de Leefomgeving

Afkortingen

| | |
|-----------------------|--|
| BBP | Bruto binnenlands product |
| BES | Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Caribische eilanden; bijzondere gemeenten van Nederland) |
| BWV | Brede weersverzekering |
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek |
| CO₂ | Koolstofdioxide (het meest voorkomende broeikasgas dat vrijkomt bij het verbranden van fossiele brandstoffen) |
| COP | Conference of the Parties (vergadering van alle partijen van een internationale conventie, zoals de jaarlijkse klimaattoppen van de Verenigde Naties) |
| CPB | Centraal Planbureau |
| CTRC | Commissie Tegemoetkomingen bij Rampen en Calamiteiten (ook wel: commissie-Borghouts) |
| EB | Energiebelasting |
| ESR | Effort Sharing Regulation (bepaalt nationale reductiedoelstellingen voor de sectoren gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw en kleine industrie) |
| ETS of EU ETS | European Union Emissions Trading System (Europees systeem waarin emissierechten worden verhandeld en geregistreerd) |
| EU | Europese Unie |
| HWBP | Hoogwaterbeschermingsprogramma |
| IBO | Interdepartementaal beleidsonderzoek |
| IPCC | Intergovernmental Panel on Climate Change (georganiseerd door de Verenigde Naties met het oog op klimaatmaatregelen) |
| ISDE | Investeringsubsidie duurzame energie en energiebesparing (toegankelijk voor huishoudens ter financiering van verduurzaming van de eigen woning) |
| KNMI | Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut |
| LULUCF | Land Use, Land-Use Change, and Forestry (onderdeel van het Europese klimaatbeleid gericht op landgebruik en bosbouw) |
| mb | Midden- en kleinbedrijf |
| Mton | Megaton (1 miljard kilo) |
| NDC | Nationally determined contributions, oftewel de nationaal vastgestelde (klimaat)doelstellingen |
| ODE | Opslag duurzame energie- en klimaattransitie (heffing waarmee SDE++ en ISDE werden gefinancierd; sinds 1 januari 2023 opgegaan in de energiebelasting) |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development |
| OESO | Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling |
| PBL | Planbureau voor de Leefomgeving |
| PAW | Programma Aardgasvrije Wijken |

- Porthos** Port of Rotterdam CO₂ Transport Hub and Offshore Storage (grootschalig project om CO₂-emissies op te vangen en op te slaan in lege gasvelden onder de Noordzee)
- RVO** Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (voert allerlei regelingen uit voor ondernemers en anderen)
- SCP** Sociaal en Cultureel Planbureau
- SDE++** Stimuleringsregeling duurzame energieproductie en klimaattransitie (toegankelijk voor grotere bedrijven die hun processen willen verduurzamen)
- SPUK** Specifieke uitkering
- TNO** Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
- VN** Verenigde Naties
- WRR** Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- Wts** Wet tegemoetkoming schade bij rampen (van toepassing verklaard na de watersnood in de zomer van 2021 in Zuid-Limburg)

Literatuur

- Aanhangsel Handelingen II 2019/2020, nr. 2019Z24280 (2019, 5 december).
Kamervraag. Beschikbaar op: <https://www.openkamer.org/kamervraag/2019Z24280/>
- Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid (2021) 'Betrokken bij klimaat. Burgerfora aanbevolen.' Eindrapportage adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid. Beschikbaar op: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-ffc3e3ce-a5d5-4bf7-858a-7a6c61a8ceb7/1/pdf/2103%20Adviesrapport%20Betrokken%20bij%20klimaat.pdf>.
- Aedes (2018) 'Uitkomsten Aedes routekaart CO₂neutraal 2050: routekaart 2018', *Aedes*. Beschikbaar op: <https://aedes.nl/verduurzaming/uitkomsten-aedes-routekaart-2018>.
- AIV (2020) *Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied*. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken. Beschikbaar op: https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/binaries/adviesraadinternationalevraagstukken/documenten/publicaties/2020/09/10/veiligheid-en-rechtsorde-in-het-caribisch-gebied/Veiligheid_en_rechtsorde_in_het_Caribisch_gebied_AIV-advies-116_202009.pdf.
- Akerboom, S. (2018) *Between public participation and energy transition*. PhD Thesis. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Arnstein, S.R. (1969) 'A ladder of citizen participation', *Journal of the American Institute of planners*, 35(4): 216-224.
- Atlas Leefomgeving (2020) 'Hoe goed is Nederland beschermd tegen het water?' *Atlas Leefomgeving*, 12 februari. Beschikbaar op: <https://www.atlasleefomgeving.nl/nieuws/hoe-goed-is-Nederland-beschermd-tegen-het-water%3F>.
- Barry, C. en R. Kirby (2017) 'Scepticism about Beneficiary Pays: A Critique', *Journal of Applied Philosophy*, 32(4): 285-300.
- Beek, L., J. Oomen, M. Hajer, P. Pelzer en D. van Vuuren (2022) 'Navigating the political: An analysis of political calibration of integrated assessment modelling in light of the 1.5 °C goal', *Environmental Science and Policy*, 133: 193-202. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2022.03.024>.
- Belastingdienst (2022) 'Tabellen tarieven milieubelastingen'. Beschikbaar op: https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/overige_belastingen/belastingen_op_milieugrondslag/tarieven_milieubelastingen/tabellen_tarieven_milieubelastingen.
- Bell, M. (2011) 'British developments in non-discrimination law: The Equality Act', in R. Schulze (red.). *Non-Discrimination in European Private Law*. Tübingen: Mohr Siebeck. DOI: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2348038>.

- Bell, D. en J. Carrick (2017) 'Procedural environmental justice' in R. Holifield, J. Chakraborty en G. Walker (red.). *The Routledge handbook of environmental justice* (pp. 101-112). Londen: Routledge.
- Bentham, J. (1789) *An introduction to the principles of morals and legislation*. Reprint, New York: Dover Publications.
- Berg, N. van den, H.L. van Soest, A.F. Hof, M.G.J. den Elzen, D.P. van Vuuren, W. Chen, L. Drouet, J. Emmerling, S. Fujimori, N. Höhne, A.C. Köberle, D. McCollum, R. Schaeffer, S. Shekhar, S. Sudharmma Vishwanathan, Z. Vrontisi en K. Blok (2020) 'Implications of various effort-sharing approaches for national carbon budgets and emission pathways.' *Climatic Change*, 162: 1805-1822. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10584-019-02368-y>.
- Berkhout, P., M. van Asseldonk, R. van der Meer, H. van der Meulen en H. Silvis (2016) 'Evaluatie Regeling brede weersverzekering', *Wageningen Economic Research*. Beschikbaar op: <https://www.wur.nl/nl/Publicatie-details.htm?publicationId=publication-way-353233323837>
- Blackstock, K., G. Kelly en B. Horsey (2007). 'Developing and applying a framework to evaluate participatory research for sustainability', *Ecological Economics*, 60(4): 726-742. DOI: 10.1016/j.ecolecon.2006.05.014.
- Bode, S. (2004) 'Equal emissions per capita over time—a proposal to combine responsibility and equity of rights for post-2012 GHG emission entitlement allocation', *European Environment*, 14(5): 300-316.
- Bos, K. van den, R. Vermunt, en H.A.M. Wilke (1997) 'Procedural and distributive justice: What is fair depends more on what comes first than on what comes next', *Journal of Personality and Social Psychology*, 72(1), 95-104. DOI: <https://doi.org/10.1037/0022-3514.72.1.95>.
- Bos, K. van den (2005) 'What Is Responsible for the Fair Process Effect?' in J. Greenberg en J. A. Colquitt (Reds.). *Handbook of organizational justice* (pp. 273-300). Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Bötger, E. en A. te Linde (2014) 'Verschillende perspectieven op de nieuwe waterveiligheidsnormen', *Kennis voor Klimaat*. Beschikbaar op: https://www.researchgate.net/publication/320622331_Verschillende_perspectieven_op_de_nieuwe_waterveiligheidsnormen.
- Bovens, L. (2011) 'A Lockean defense of grandfathering emission rights' in D.G. Arnold (red.), *The ethics of global climate change* (pp. 124-144). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bozbey, B. en A. De Bie (2013) 'Burgerkapitaal. Een onderzoek naar burgerinitiatieven in de gemeente Den Haag' in A. Odé en G. Walraven (red.), *Binding en Burgerschap. Buurtbetrokkenheid in Rotterdam en Den Haag* (pp. 190-227). Den Haag: Garant.

- Brenninkmeijer, A.F.M., K. van den Bos en E. Röell (2012) 'Procedurele rechtvaardigheid. Het grote belang van procedurele rechtvaardigheid in Nederland en daarbuiten.' *Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS 4 (augustus)*: 178-181.
- Brenninkmeijer, A., C. Hoetz, A. Koot, M. van Werven en S. van Polen (2021) *Burgerberaad CO₂-maatregelen gemeente Amsterdam*. Utrecht: Berenschot.
- Brinkman, T., A. van Aalst, G.J. van Dijk, L. van Duijse, G. Kloek, L. van der Kruit, M. Kruizenga en F. Setoe (2017) 'Hoofd boven water.' Den Haag: Verbond van Verzekeraars. Beschikbaar op: <https://www.verzekeraars.nl/media/3643/hoofd-boven-water-verzekeren-van-schade-in-een-veranderend-klimaat.pdf>.
- Bruggeman en Faure (2018) *Compensation for victims of disasters in Belgium, France, Germany and the Netherlands*. Working paper 30. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Bruijn, K. de, J. Beckers en H. van der Most (2010) 'Casualty risks in the discussion on new flood protection standards in The Netherlands', *2nd International Conference on flood recovery, innovation and Response, FRIAR 2010*, Milan, Italy, 26-28 May 2010 (pp. 73-83). Milaan: WIT Press.
- Bryson, J.M., K.S. Quick, C.S. Slotterback, B.C. Crosby (2012) 'Designing Public Participation Processes', *Public Administration Review*, 73(1): 23-34. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2012.02678.x.
- Bunt, J.E. van de (2016) 'Het Rampenfonds', *Leiden University Scholarly Publications*. Beschikbaar op: <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/42875>.
- Bunt, J.E. van de en M.K.G. Tjepkema (2016) 'De veranderende reikwijdte van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen nader bezien', *Aansprakelijkheid, Verzekering en Schade*, 46(6): 236-243.
- Caney, S. (2006) 'Cosmopolitan Justice, Rights and Global Climate Change', *The Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 19: 255-278. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0841820900004100>.
- Caney, S. (2020) 'The Right to Resist Global Injustice' in T. Brooks (red.). *The Oxford Handbook of Global Justice* (pp 510-535). Oxford: Oxford University Press.
- Casal, P. (2007) 'Why Sufficiency is not Enough', *Ethics*, 117(2): 296-326. Beschikbaar op: <https://www.jstor.org/stable/10.1086/510692>.
- CBS (2021) *Klimaatverandering en energietransitie: opvattingen en gedrag van Nederlanders in 2020*. Beschikbaar op: <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2021/klimaatverandering-en-energietransitie-opvattingen-en-gedrag-van-nederlanders-in-2020/2-opvattingen-over-klimaatverandering>.
- CBS (2022a) 'Urgenda doel uitstoot broeikasgassen in 2020 gehaald', 9 februari. Beschikbaar op: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/06/urgenda-doel-uitstoot-broeikasgassen-in-2020-gehaald>.

- CBS (2022b) 'Welke sectoren stoten broeikasgassen uit?'. Beschikbaar op: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-broeikasgassen/welke-sectoren-stoten-broeikasgassen-uit-#:~:text=In%202020%20werd%20van%20de,het%20stoken%20van%20aardgas%20voor.>
- Chancel, L. (2020) *Unsustainable Inequalities: Social Justice and the Environment*, Cambridge: Harvard University Press.
- Council of the OECD (2012) *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Beschikbaar op: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>.
- CTRC (2004) *Solidariteit met beleid. Aanbevelingen over financiële tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten*. Den Haag: Commissie Tegemoetkoming bij Rampen en Calamiteiten.
- Davidson, M. (2021) *Verdelende rechtvaardigheid in het klimaatbeleid*. Working Paper nummer 49. Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Beschikbaar op: <https://www.wrr.nl/publicaties/working-papers/2021/11/04/verdelende-rechtvaardigheid-in-het-klimaatbeleid>.
- Dechezleprêtre, A., A. Fabre, T. Kruse, B. Planterose, A.S. Chico en S. Stantcheva (2022) 'Fighting climate change: International attitudes toward climate policies', *OECD Economics Department Working Papers*. DOI: <https://doi.org/10.1787/3406f29a-en>.
- Dekker, G. en H. Havekes (2018) 'De financiering van het (regionale) waterbeheer', *Water Governance*, 4/2013: 15-21. Beschikbaar op: <https://edepot.wur.nl/285752>.
- Dekker, A. (2021) 'Macron heeft ons verraden', *De Groene Amsterdammer*, 28 juli. Beschikbaar op: <https://www.groene.nl/artikel/macron-heeft-ons-verraden>.
- Deltacommissie (2020) *Nationaal deltaprogramma 2021. Koersvast werken aan een klimaatbestendig Nederland*. Beschikbaar op: <https://dp2021.deltaprogramma.nl/>.
- Deltacommissie (2021) *Nationaal deltaprogramma 2022. Iedere schop in de grond klimaatbestendig*. Beschikbaar op: <https://dp2022.deltaprogramma.nl/>.
- Deltaprogramma (n.d.) *Rijnmond-Drechtsteden*. Beschikbaar op: <https://www.deltaprogramma.nl/gebieden/rijnmond-drechtsteden>.
- Doorn, N. (2012) 'Equity and the ethics of water governance', in Zachariah-Wolff, J.L. (red.) *CESUN 2012: 3rd international engineering systems symposium proceedings*. Delft: Delft University of Technology.
- Dreijerink, L.J.M. en R.A. Peuchen (2020) *Maatschappelijk draagvlak voor klimaat- en energiebeleid. Resultaten van een vragenlijstonderzoek*. Amsterdam: TNO. Beschikbaar op: <https://publications.tno.nl/publication/34636533/Bq83Sb/TNO-2020-P10030.pdf>.

- Dreijerink L. en M. Klösters (2021) *Wat is het maatschappelijk draagvlak voor klimaatbeleid? Onderzoek naar beleidsopties van de studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal*. Amsterdam: TNO. Beschikbaar op: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-5a280184-bceb-43e5-8f92-38c370d98157/1/pdf/bijlage-1.pdf>.
- Dryzek, J.S. (2009) Democratization as deliberative capacity building. *Comparative political studies*, 42,(11): 1379-1402.
- Drissen, E. en Vollebergh, H. (2018a) *Monetaire milieuschade in Nederland. Een verkenning*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Drissen, E. en Vollebergh, H. (2018b) *Kan de Circulaire Economie een Bijdrage Leveren aan de Energietransitie?* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Duyster, H. en R. Terwel (2021) *Een essay over de financiering van de Energietransitie tussen 2020 en 2050*. Beschikbaar op: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-b8a8fe39-6d57-4b77-a5de-3ff5fbf71eff/1/pdf/bijlage-2-bij-brief-ibo-financiering-energietransitie.pdf>.
- ECER (2020) 'Nederlandse compensatie voor sluiting van de Hemwegcentrale in overeenstemming met EU-staatssteunregels' *Expertisecentrum Europees Recht*, 12 mei. Beschikbaar op: https://ecer.minbuza.nl/-/nederlandse-compensatie-voor-sluiting-van-de-hemwegcentrale-in-overeenstemming-met-eu-staatssteunregels?redirect=%2Fecer%2Fnieuws%2F-%2Fasset_publisher%2FjXyUJmVlPMrX%2Fcontent%2F4-december-eu-lidstaten-willen-snelle-herziening-van-co2-emissie-handelsschema-e-.
- Essen, C. van, W. Leenders, A. Lejour, J. Möhlmann, S. Rabaté (2022) *Ongelijkheid en herverdeling*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Europese Commissie (n.d.) 'Europese klimaatwet'. *Europese Commissie*. Beschikbaar op: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-green-deal/european-climate-law_nl.
- Europese Commissie (2020) 'Staatsteun: Commissie stemt in met compensatie voor vroegtijdige sluiting van steenkoolcentrale in Nederland', *Pershoek Europese Commissie*, 12 mei. Beschikbaar op: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_20_863.
- Europese Commissie (2021) 'European Green Deal: Commission proposes transformation of EU economy and society to meet climate ambitions', *Pershoek Europese Commissie*, 14 juli. Beschikbaar op: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3541.
- Faure, M. en T. Hartlief (2006) *Financial Compensation for Victims of Catastrophes. A Comparative Legal Approach*. Wenen: Springer Publishing.
- Fishkin, J. (2009) *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford: Oxford University Press.

- Fishkin, J.S. en R.C. Luskin (2005) 'Experimenting with a democratic ideal: Deliberative polling and public opinio', *Acta politica*, 40,(3): 284-298.
- Frankfurt, H. (1987) 'Equality as a Moral Ideal', *Ethics*, 98(1): 21-43.
Beschikbaar op: <https://www.jstor.org/stable/2381290>.
- Gambhir, A., I. Butnar, P.-H. Li, P. Smith en N. Strachan (2019) 'A Review of Criticisms of Integrated Assessment Models and Proposed Approaches to Address These, through the Lens of BECCS', *Energies*, 12(9): 1747.
DOI: <https://doi.org/10.3390/en12091747>.
- Gardiner, S., S. Caney, D. Jamieson en H. Shue (eds.) (2010) *Climate Ethics: Essential Readings*. New York: Oxford University Press.
- Geest, L. van der, M. Berkhof en M. Meijer (2008) *Het hoofd boven water, tweehonderd jaar investeren in waterwerken*. Utrecht: Nyfer.
Beschikbaar op: <http://resolver.tudelft.nl/uuid:828d8d7c-7bde-4a90-8699-72588609fcb7>.
- Geest, L. van (2021) *Bestemming Parijs: Wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030-2050*. Eindrapportage studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal.
Beschikbaar op: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-5c3eac43-f65d-4d21-98b4-65269ebdf0ae/1/pdf/bijlage-1-rapport-bestemming-parijs-wegwijzer-voor-klimaatkeuzes.pdf>.
- Groenlinks en PvdA (2022) *Klimaatvisie. Knalgroen & Felrood*. Beschikbaar op: https://groenlinks.nl/sites/groenlinks/files/2022-05/Klimaatvisie_GroenLinks_PvdA.pdf.
- Grootelaar, H.A.M. (2018) *Interacting with Procedural Justice in Courts*. Amsterdam: Off Page (diss.).
- Grossman, E. (2019) 'France's Yellow Vests—Symptom of a Chronic Disease', *Political Insight*, 10(1): 30-34. DOI: 10.1177/2041905819838152
- Hansson, S.O. (2003) 'Ethical Criteria of Risk Acceptance', *Erkenntnis*, 59: 291-309. Beschikbaar op: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1023/A:1026005915919.pdf>.
- Hara, K., R. Yoshioka, M. Kuroda, S. Kurimoto en T. Saijo (2019) 'Reconciling intergenerational conflicts with imaginary future generations: Evidence from a participatory deliberation practice in a municipality in Japan', *Sustainability Science*, 14(6): 1605-1619.
- Hekkenberg, M., C. Brink, H. Hilbers, N. Hoogervorst, P. Koutstaal, B. Strengers en H. Westhoek (2021) *Nederland Fit for 55? Mogelijke gevolgen van het voorgestelde EU-klimaatbeleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hekkenberg, M. en J. Notenboom (2019) *Het Klimaatakkoord: effecten en aandachtspunten*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- Hendriks, F., K. Jacobs en A. Michels (2021) 'Hoe waarborg je representativiteit en inclusiviteit bij het inrichten van een burgerforum', *Nationale Burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap* (pp. 25-31). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Hendriksen, K. (2021) 'Ombudsman Sint-Maarten: 'Nederlands hulpgeld orkaan Irma nog altijd muurvast'. *Caribisch netwerk*, 13 december. Beschikbaar op: <https://caribischnetwerk.ntr.nl/2021/12/13/ombudsman-sint-maarten-nederlands-hulpgeld-irma-nog-altijd-muurvast/>
- Heyward, C. (2021) 'Is the beneficiary pays principle essential in climate justice?', *Norsk filosofisk tidsskrift*, 56(2-03): 125-136.
- Hisschemöller, M., en E. Cuppen (2015) 'Participatory assessment: Tools for empowering, learning and legitimating?', blz. 33-51 in Jordan A. J. en Turpenney J. R. (reds.) *The tools of policy formulation: Actors, capacities, venues and effects*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hoeben, C. (2012) 'Financiële verhouding tussen waterschappen en rijk', *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 44(1): 58-65.
- Holtug, N. (2010) *Persons, Interests, and Justice*. Oxford: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199580170.001.0001>
- Hooghe, M. (1999) 'The Rebuke of Thersites. Deliberative democracy under conditions of inequality', *Acta politica*, 34(4): 287-301.
- Houghton, J.T., G.J. Jenkins, J.J. Ephraums (1990) *Climate Change; the first IPCC assessment report*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hulsbeek, J. van de (2022) Run op leningen voor verduurzamen, voor lagere inkomens vaak onbereikbaar, NOS. Beschikbaar op: <https://nos.nl/artikel/2424787-run-op-leningen-voor-verduurzamen-voor-lagere-inkomens-vaak-onbereikbaar>.
- HWBP (2019) 'Een sterke alliantie voor sterke dijken. Programmaplan Hoogwaterbeschermingsprogramma 2019-2023'. Utrecht: Hoogwaterbeschermingsprogramma.
- I&O Research (2022) *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid*. Amsterdam: I&O Research. Beschikbaar op: <https://www.ioresearch.nl>
- Ianniello, M., S. Iacuzzi, P. Fedele, L. Brusati (2018) 'Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systematic review', *Public Management Review* 21(1): 21-46. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1438499>.
- IBO (2021) *IBO Financiering Energietransitie: Beleidsmatige keuzes in kosten, prikkels en verdeling*. Den Haag: Interdepartementaal beleidsonderzoek, Ministerie van Financiën. Beschikbaar op: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-2797d7a9-a6eb-495d-b12b-161b13cff7e6/1/pdf/bijlage-1-bij-brief-ibo-financiering-energietransitie.pdf>.

- ICAP (2022) *Emissions Trading Worldwide: Status Report 2022*. Berlin: International Carbon Action Partnership. Beschikbaar op: <https://icapcarbonaction.com/en/publications/emissions-trading-worldwide-2022-icap-status-report>.
- INET (2021) 'Going Big and Fast on Renewables Could Save Trillions'. *Institute for New Economic Thinking*, 23 september. Beschikbaar op: <https://www.inet.ox.ac.uk/news/going-big-and-fast-on-renewables-could-save-trillions/>.
- Investico (2021) '90.000 corporatiewoningen in drie grote steden slecht geïsoleerd', *Investico*, 24 november. Beschikbaar op: <https://www.platform-investico.nl/artikel/90-000-corporatiewoningen-in-drie-grote-steden-slecht-geïsoleerd/>.
- IPCC (2021) *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (reds.). Cambridge: Cambridge University Press. DOI: doi:10.1017/9781009157896.
- Jafino, B.A., J.H. Kwakkel en B. Taebi (2021) 'Enabling assessment of distributive justice through models for climate change planning: A review of recent advances and a research agenda', *WIREs Climate Change*, 12(4): 1-23. DOI: <https://doi.org/10.1002/wcc.721>.
- Jenkins, K., D. McCauley, R. Heffron, H. Stephan en R. Rehner (2016) 'Energy justice: A conceptual review', *Energy Research en Social Science*, 11(January): 174-182. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.erss.2015.10.004>.
- Kamerstukken II 1996/1997 25 159, nr. 3 (1996) *Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen; Memorie van toelichting*, Kamerstuk, 12 december 1996. Beschikbaar op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25159-3.pdf>.
- Kamerstukken II, vergaderjaar 2018/19, 32 813, nr. 307. (2019) *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid*, Kamerbrief, 13 maart 2019. Beschikbaar op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-307.html>.
- Kamerstukken II 2019/2020 35300 XII, nr. 16 (2019) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2020*, Kamerbrief, 25 november 2019. Beschikbaar op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35300-XIII-16.html>.

- Kamerstukken II 2020/2021 21 501-08, nr. 817 (2020) *Milieuraad; Brief regering; Middelenverdeling Nederlandse enveloppes Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het nieuwe fonds voor een rechtvaardige transitie (het JTF)*, Kamerbrief, 8 december 2020. Beschikbaar op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-08-817.pdf>.
- Kamerstukken II 2020/2021 3519379 (2021) *Kamerbrief over voortgang afhandeling waterschade*, Kamerbrief, 10 september 2021. Beschikbaar op: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-1860b20b-bc20-46ce-8a4b-7df02665c2f4/1/pdf/tk-voortgangsbrief-afhandeling-waterschade.pdf>.
- Kamerstukken II 2021/2022 35 925, nr. 2 (2021) *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën; Advies Afdeling advisering Raad van State en Nader rapport; Advies Afdeling advisering Raad van State en Nader rapport*, Kamerstuk, 27 september 2021. Beschikbaar op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35925-3.pdf>.
- Kamerstukken II, vergaderjaar 2021/22, 35 925 VII, nr. 50 (2021) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2022*, Kamerstuk, 10 november 2021. Beschikbaar op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35925-VII-50.html>.
- Kamerstukken II, vergaderjaar 2021/2022 35 925, nr. 1 (2021) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2022*, Kamerstuk, 21 september 2021. Beschikbaar op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35925-XIII-1.html>.
- Kamerstukken II, vergaderjaar 2021/22, 32 813, nr. 846 (2021) *Technische uitwerking aanpassing SDE++ 2023*, Bijlage 1, 3 december 2021. Beschikbaar op: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2021D47596>.
- Kamerstukken II, vergaderjaar 2021/2022, 29023, nr. 272. (2021) *Voorzienings- en leveringszekerheid energie*, Kamerstuk, 25 oktober 2021. Beschikbaar op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29023-272.html>.
- Kamerstukken II 2021/2022 29 826, nr. 135 (2022) *Verduurzaming van de industrie*, Kamerbrief, 13 april 2022. Beschikbaar op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29826-135.pdf>.
- Kamerstukken II 2021/2022 22172139 (2022) *Stand van zaken Fit for 55-pakket*, Kamerbrief, 13 mei 2022. Beschikbaar op: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-0ac0f9a58678e084e63f2f1f521d89e7560c428a/1/pdf/stand-van-zaken-fit-for-55-pakket.pdf>.

- Kamerstukken II 2021/2022 22231704 (2022) *Kamerbrief over kabinetsinzet burgerfora bij klimaat- en energiebeleid*, Kamerbrief, 4 juli 2022.
Beschikbaar op: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-49716e7c5ff7090af357703435569e0b6ac08a2f/1/pdf/kabinetsinzet-burgerfora-bij-klimaat-en-energiebeleid.pdf>
- Kamerstukken II 2021/2022 31 239, nr. 340 (2022) *Verloop SDE++2021, openstelling SDE++ 2022 en voorstel aanpassing SDE++ per 2023*, Kamerbrief, 2 december 2022. Beschikbaar op:
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31239-340.pdf>
- Kamerstukken II, vergaderjaar 2022/23, 36 200, nr. 2: 179 (2022) *Nota over de toestand van 's rijks financiën*, Bijlagenboek bij de Nota over de toestand van 's Rijks Financiën, 20 september 2022. Beschikbaar op:
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36200-2.pdf>
- Kaufmann, M., S.J. Priest en P. Leroy (2018) 'The undebated issue of justice: silent discourses in Dutch flood risk management', *Regional environmental change*, 18: 325-337.
- Kim, W.C. en R. Mauborgne (2003) 'Fair Process: Managing in the Knowledge Economy'. *Harvard Business Review*, januari. Beschikbaar op: <https://hbr.org/2003/01/fair-process-managing-in-the-knowledge-economy>
- Kind, J. (2011) *Maatschappelijke Kosten-batenanalyse Waterveiligheid 21^e eeuw*. Delft: Deltares 1207830-007.
- Klein Tank, A., J. Beersma, J. Besseminder, B. van de Hurk en G. Lenderik (2015) *KNMI 14 klimaatscenario's voor Nederland; leidraad voor professionals in klimaatadaptatie*. De Bilt: KNMI. Beschikbaar op:
https://cdn.knmi.nl/system/data_center_publications/files/000/070/616/original/Brochure_KNMI14_NL.pdf?1640271317
- Kleinig, J. (1971) 'The Concept of Desert', *American Philosophical Quarterly*, 8(1): 71-78
- Kluzenaar, Y.D. en P. Flore (2021) *Klimaataanpak: toekomstbepalende keuzes voor onze samenleving*. Beschikbaar op: https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2021/06/22/klimaataanpak-toekomstbepalende-keuzes-voor-onze-samenleving/Klimaataanpak_6e+proef.pdf
- KNMI (2021) 'Het regent nu harder in Zuid-Limburg door klimaatverandering.' *KNMI*, 15 juli. Beschikbaar op: <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/extreme-neerslag-in-zuid-limburg>.
- Knight, C. (2014) 'Moderate Emissions Grandfathering', *Environmental Values*, 23(5): 571-592. DOI: <https://doi.org/10.3197/096327114X13947900181635>.
- Knight, C. (2021) 'Enough is too much: the excessiveness objection to sufficientarianism', *Economics and Philosophy*, 38(2): 275-299. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0266267121000171>.

- Koelemeijer, R. en B. Strengers (2020) *Nationale kosten van maatregelen gericht op het realiseren van doelstellingen uit het Energieakkoord 2013*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Kok, M., L. van Vliet, F. Klijn (2014) 'Deltafact. Verzekeren van overstromingsschade.' *Delft: HKV lijn in water/Deltares*.
- Kok (2021) 'Deltafact. Verzekeren van overstromingsschade en schade door wateroverlast.' Beschikbaar op: <https://www.stowa.nl/deltafacts/waterveiligheid/waterveiligheidsbeleid-en-regelgeving/verzekeren-van-overstromingsschade#download-block>.
- Kreienkamp, F., S.Y. Philip, J.S. Tradowsky, S.F. Kew, P. Lorenz, J. Arrighi, A. Belleflamme, et al. (2021) 'Rapid Attribution of Heavy Rainfall Events Leading to the Severe Flooding in Western Europe during July 2021', *World Weather Attribution*. Beschikbaar op: <https://www.worldweatherattribution.org/wp-content/uploads/Scientific-report-Western-Europe-floods-2021-attribution.pdf>.
- Krznaric, R. (2021) *De goede voorouder: langetermijndenken voor een kortetermijnwereld*. Utrecht: Ten Have.
- Lamont, J. (1994) 'The concept of desert in distributive justice', *Philosophical Quarterly*, 44(174): 45-64.
- Le Grand Débat National (2022a) 'Les Conférences Nationales Thematiques'. *Le Grand Débat National*. Beschikbaar op: <https://granddebat.fr/pages/les-conferences-nationales-thematiques>.
- Le Grand Débat National (2022b) 'Les Contributions Des Organisations'. *Le Grand Débat National*. Beschikbaar op: <https://granddebat.fr/pages/les-contributions-des-organisations>.
- Lensink, S. en K. Schoots (2022) 'Eindadvies basisbedragen SDE++'. Beschikbaar op: <https://policycommons.net/artifacts/2275386/eindadvies-basisbedragen-sde-2022/3035361/>.
- Leroy, P. (2020) 'De gele hesjes. Sociale geografie van een volkse milieubeweging', *Geografie.nl*, 1 mei. Beschikbaar op: <https://geografie.nl/artikel/de-gele-hesjes>
- Linders, M.J., A. Meurink, G. Muller en R. Segers (2020) *Hernieuwbare energie in Nederland 2019*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Lugt, H. van der (2022) 'In 2023 gaat de ODE op in de reguliere energiebelasting'. *Energieia*, 12 september. Beschikbaar op: <https://energieia.nl/energieia-artikel/40103557/in-2023-gaat-de-ode-op-in-de-reguliere-energiebelasting>.
- Mack, E. (2018) 'An Epitome of Libertarianism', *Journal of Private Enterprise* 33(4): 1-20.
- Mansbridge, J. (1980) *Beyond Adversary Democracy*. New York: Basic Books.

- Mansbridge, J., J. Bohman, S. Chambers, T. Christiano, A. Fung, J. Parkinson, D.F. Thompson en M.E. Warren (2012) 'A systemic approach to deliberative democracy', in Parkinson, J. & J. Mansbridge (reds.) *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale* (pp. 1-26). New York: Cambridge University Press.
- Meer, T.W.G. van der (2018) *De politieke participatie-paradox. Democratie: nieuwe ontwikkelingen*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers. Beschikbaar op: <https://hdl.handle.net/11245.1/2f165497-77b8-4815-953e-e7f2e2bb0428>
- Meyer, L. en H. Warmenhoven (2017) *De carbon budget benadering - een solide basis onder het klimaatbeleid?* Discussienota voor het Springtij Forum 2017. Beschikbaar op: <https://www.springtij.nu/wp-content/uploads/2016/09/Carbon-budget-notitie-def-12-9-2017.pdf>.
- Meyer, L.H. en D. Roser (2010) 'Climate justice and historical emissions', *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 13: 229-253. DOI: <https://doi.org/10.1080/13698230903326349>.
- Michels, A. (2011) 'Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?' *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 77(2): 275-296.
- Michels, A. (2012) 'Citizen Participation in Local Policy Making: Design and Democracy', *International Journal of Public Administration* 35(4): 285-292. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2012.661301>.
- Michels, A. en L. De Graaf (2010) 'Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy', *Local Government Studies* 36(4): 477-491. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101>.
- Middlemiss, L., P. Mulder, M. Hesselman, M. Feenstra, S.T. Herrero en K. Straver (2020) *Energy poverty and the energy transition*. Den Haag: Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO).
- Milieucentraal (n.d.) 'Salderingsregeling voor zonnepanelen'. *Milieucentraal*. Beschikbaar op: <https://www.milieucentraal.nl/energie-besparen/zonnepanelen/salderingsregeling-voor-zonnepanelen/>.
- Milieudefensie (2020) 'Wob: Minister Wiebes lost belofte niet in, vooral mkb betaalt voor vergroening van de grootste vervuilers in de industrie', *Milieudefensie*, 17 augustus. Beschikbaar op: <https://milieudefensie.nl/actueel/wob-onderzoek-mkb-betaalt-vergroening-zware-industrie/@@download/file/Milieudefensie%20notitie%20Wob%20-%20mkb%20betaalt%20vergroening%20zware%20industrie.pdf>.
- Mill, J. S. (1863) *Utilitarianism*. Reprint, London: Parker, Son, and Bourn.
- Miller, D. (2007) *National Responsibility and Global Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Milne, H. (1986) 'Desert, effort and equality', *Journal of Applied Philosophy*, 3(2): 235-243.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022) *Beleidsprogramma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving*. Beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/01/beleidsprogramma-versnelling-verduurzaming-gebouwde-omgeving>.
- Misiedjan, D. (2022) 'Klimaat en het Koninkrijk. Waarom de internationale klimaatafspraken niet gelden voor de Caribische eilanden'. *Nederlands Juristenblad*, 2022/1354.
- MKB (2021) 'Betreft: Wens MKB - Een toekomstbestendige financiering van de klimaatrekening'. Beschikbaar op: <https://www.vakcentrum.nl/stream/brief-ode-aan-informateur-versie-2-juni-003.pdf>.
- Monitor waterbewustzijn in Nederland (2016) 'Waterpeil'. Beschikbaar op: https://klimaatadaptatienederland.nl/publish/pages/163262/ons_water_onderzoeksresultaten_waterpeil_2016_waterveiligheid.pdf.
- Monster, J. (2021) 'Buitendijks bouwen in de uiterwaarden: "Ik vind het absurd dat dit nog steeds gebeurt"'. *Gebiedsontwikkeling.nu*. Beschikbaar op: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/buitendijks-bouwen-in-de-uiterwaarden-ik-vind-het-absurd-dat-dit-nog-steeds-gebeurt/>.
- Mouter, N., L. van Beek, A.M. de Ruijter, J.I. Hernandez, S. Schouten, L. van Noord en S. Spruit (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*. Beschikbaar op: https://www.researchgate.net/profile/Anna-De-Ruijter-3/publication/356749904_Eindrapport_Klimaatraadpleging_17062021/links/61a9eee9ca2d401f27bf1a2e/Eindrapport-Klimaatraadpleging-17062021.pdf.
- Mostert, E. en N. Doorn (2012) 'The European flood risk directive and ethics', *Water Governance*, 6: 10-14. Beschikbaar op: <https://edepot.wur.nl/431633>.
- Mostert, E. (2013) 'Het waterelftal: verantwoordelijkheden in het waterbeheer', *Water Governance* 3: 9-15. Beschikbaar op: <https://edepot.wur.nl/278134>
- MVO Nederland (2019) 'Oproep MVO Nederland en ONL: zet vol in op innovatiekracht en ondernemerschap'. *MVO Nederland*, 23 april. Beschikbaar op: <https://www.mvonederland.nl/news/oproep-mvo-nederland-en-onl-zet-vol-in-op-innovatiekracht-en-ondernemerschap-mkb/>.
- Mulder, P., F. Dalla Longa en K. Straver (2021) 'De feiten over energiearmoede in Nederland Inzicht op nationaal en lokaal niveau', *TNO Innovation for Life*.
- Nash, J.R. (2000) 'Too Much Market? Conflict Between Tradable Pollution Allowances and the 'Polluter Pays' Principle', *Harvard Environmental Law Review*, 24(2): 465-535.

- Nationaal Warmtefonds (2022) 'Groen licht voor jouw verduurzaming, Energiebespaarlening'. *Nationaal Warmtefonds*. Beschikbaar op: <https://www.warmtefonds.nl/particulieren>.
- Nationale Ombudsman (2022) *Ongelijke toegang tot de energietransitie. Laagdrempeliger voorzieningen voor alle huishoudens*. Den Haag: Nationale Ombudsman Beschikbaar op: <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2022/geen-weg-uit-energiearmoede-door-drempels-tot-energietransitie>.
- NEa (2022) 'Nederlandse opbrengst verkoop CO₂-rechten meer dan verdubbeld', *Nederlandse Emissieautoriteit*, 17 februari. Beschikbaar op: <https://www.emissieautoriteit.nl/actueel/nieuws/2022/02/17/nederlandse-opbrengst-verkoop-co2-rechten-meer-dan-verdubbeld>.
- Neumayer, E. (2000) 'In defence of historical accountability for greenhouse gas emissions', *Ecological Economics*, 33(2): 185-192.
- Niemeyer, S. (2013) 'Democracy and climate change: what can deliberative democracy contribute?', *Australian Journal of Politics en History*, 59(3): 429-448.
- NOS (2019) 'Oppositie: klimaatplannen 'onrechtvaardig', 'niet groen' en 'industrie te veel ontzien', NOS, 13 maart. Beschikbaar op: <https://nos.nl/artikel/2275789-oppositie-klimaatplannen-onrechtvaardig-niet-groen-en-industrie-te-veel-ontzien>.
- OECD (2014) *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future? OECD Studies on Water*. Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264102637-en>
- O'Faircheallaigh (2010) 'Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making', *Environmental Impact Assessment Review* 30(1): 19-27. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2009.05.001>
- Ongering, L. (2022) 'Overheidsregie in een wereld die verandert', *Economische en Statistische Berichten*, 107: 6-9.
- Otsuka, M. (2003) *Libertarianism without Inequality*. New York: Oxford University Press.
- Ouden, W. den en M.K.G. Tjepkema (2006) 'Voor hetzelfde geld. Over de kwalificatie van publiekrechtelijke financiële verstrekkingen en hun wettelijk kader', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 4: 101-117.
- Page, E. (2012) 'Give it up for climate change: a defence of the beneficiary pays principle', *International Theory* 4(2): 300-330.
- PBL (2020) *Klimaat- en Energieverkenning 2020*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Beschikbaar op: <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-klimaat-en-energieverkenning2020-3995.pdf>.
- Raad van State (2022) *Concept Klimaatnota 2022*. Beschikbaar op: <https://www.raadvanstate.nl/@132977/w18-22-0086-iv/>.
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*. Reprint, Oxford: Clarendon Press.

- Reed, M.S. (2008) 'Stakeholder participation for environmental management: a literature review', *Biological conservation*, 141(10): 2417-2431.
- Regionale Belasting Groep (n.d.) 'Mijn eigendom staat in buitendijks gebied. Kan ik bezwaar maken?' *Regionale belastinggroep*. Beschikbaar op: <https://www.derbj.nl/veelgestelde-vragen/mijn-eigendom-staat-in-buitendijks-gebied-kan-ik-bezwaar-maken/>.
- Richards, C., K.L. Blackstock and C.E. Carter (2004) *Practical Approaches to Participation SERG Policy Brief No. 1*. Aberdeen: Macaulay Land Use Research Institute.
- Ridder, J. den, T. Fiselier, C. van Ham (2021) *Draagvlak voor het burgerforum: een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Rijksoverheid (n.d.) 'Begrippen Waterveiligheid'. Beschikbaar op: <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/waterveiligheid/begrippen>
- Rijksoverheid (2019) *Klimaatakkoord*. Den Haag. 28 juni 2019. Beschikbaar op: <https://www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord/klimaatakkoord.pdf>.
- Rijksoverheid (2021) 'Miljoenennota'. Den Haag. 21 september 2021. Beschikbaar op: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-6bd37f4c-5315-4b0b-8d6e-5aa02ceba0f1/1/pdf/00%20Miljoenennota.pdf>.
- Rijksoverheid (2022a) '13 miljard euro beschikbaar voor duurzame projecten met SDE++', *Rijksoverheid*, 18 maart. Beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/03/18/13-miljard-euro-beschikbaar-voor-duurzame-projecten-met-sde>.
- Rijksoverheid (2022b) 'Inkomsten en uitgaven van het Rijk 2023', *Rijksoverheid*. Beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/prinsjesdag/inkomsten-en-uitgaven>.
- Rijksoverheid (2022c) *Klimaatbeleid*. Beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatbeleid>.
- Rijksoverheid (2022d) 'Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat', *Rijksoverheid*, 2 juni. Beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/06/02/ontwerp-beleidsprogramma-klimaat>.
- Rijkswaterstaat (n.d.a) 'Waterkeringen'. Beschikbaar op: <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/waterbeheer/bescherming-tegen-het-water/waterkeringen>.
- Rijkswaterstaat (n.d.b) 'Deltafonds'. Beschikbaar op: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/wetgeving/waterwet/financie/deltafonds/>.
- Rijkswaterstaat (2012) 'Waterveiligheid buitendijks'. Beschikbaar op: https://ruimtelijkeadaptatie.nl/publish/pages/115023/brochure_waterveiligheid_buitendijks_tcm309-332427.pdf.

- RIVM Corona Gedragsunit (2021) *Draagvlak en vertrouwen, het belang van ervaren rechtvaardigheid*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Beschikbaar op: <https://www.rivm.nl/documenten/draagvlak-en-vertrouwen-belang-van-ervaren-rechtvaardigheid>.
- RVO (2012) 'Feiten en cijfers SDE (+)(+)', *Rijksdienst voor Ondernemend Nederland*, 2 augustus. Beschikbaar op: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/sde/feiten-en-cijfers>.
- RVO (2017) 'Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing voor woningeigenaren (ISDE)'. *Rijksdienst voor Ondernemend Nederland*. Beschikbaar op: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/isde/woningeigenaren>.
- RVO (2021) 'Regeling WTS juli 2021 (waterschade Limburg)'. *Rijksdienst voor Ondernemend Nederland*, 22 juli. Beschikbaar op: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/waterschaderegelingen-juli-2021/wts>.
- RVO (2022a) *Brochure Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++)*. Zwolle: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- RVO (2022b) *Soorten waterschade, kosten en maximale vergoeding*. Beschikbaar op: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/waterschaderegelingen-juli-2021/wts/schade-en-kostensoorten>.
- RVS (2022) *Jongeren en het zorgen voor hun morgen*. Beschikbaar op: <https://www.raadrvs.nl/documenten/publicaties/2022/05/23/jongeren-en-het-zorgen-voor-hun-morgen>.
- Saijo, T. (2019) 'Future design' in Laslier, J.F., H. Moulin, M.R. Sanver, & W. S. Zwicker *The future of economic design* (pp. 253-260). Springer Cham.
- Schaik, L. van, L. Molthof, R. Cuperus, P. Hofhuis, J. Schellekens, D. Hylkema (2022) *Energietransitie voor iedereen? Hoe het draagvlak voor klimaatbeleid te behouden in tijden van energiearmoede*. Clingendael en Berenschot. Beschikbaar op: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-08/Clingendael_Alert_Energietransitie_voor_iedereen_0.pdf.
- Schellekens, J., A. Oei en R. Haffner (2019) 'De financiële gevolgen van de warmtetransitie; Een onderzoek naar de investeringsuitdaging, effecten op energie-betaalbaarheid en het potentieel van (nieuwe) financieringsvormen', Rotterdam: Ecorys. Beschikbaar op <https://www.ecorys.com/nl/netherlands/our-work/ecorys-brengt-financiele-gevolgen-van-de-warmtetransitie-kaart>.
- Schilder, F. en M. van der Staak (2020) *Woonlastenneutraal koopwoningen verduurzamen: verkenning van de effecten van beleids- en financieringsinstrumenten*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Beschikbaar op: <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-woonlastenneutraal-koopwoningen-verduurzamen-4152.pdf>.
- Schlosberg, D. (2007) *Defining environmental justice: theories, movements, and nature*. Oxford: Oxford University Press.

- Scottish Government (2022) *Just Transition Commission*. Beschikbaar op: <https://www.gov.scot/groups/just-transition-commission/>.
- Shue, H. (1999) 'Global environment and international inequality', *International Affairs*, 75: 531-535.
- Singer, P. (2002) *One World: The Ethics of Globalization*. New Haven: Yale University Press.
- Staatscourant (2015) 'Regeling van de Minister van Economische Zaken van 14 december 2015, nr. WJZ/15172584, tot wijziging van de Regeling nationale EZ-subsidies in verband met de invoering van investerings-subsidies voor kleine installaties voor duurzame energieproductie', *Staatscourant*, 17 december, nr. 46527.
- Staatscourant (2021) 'Regeling van de Minister van Justitie en Veiligheid van 2 september 2021, nr. 3512514, houdende regeling van de tegemoetkoming in de waterschade in Limburg en het onbedijkte gebied langs de Maas in Noord-Brabant in juli 2021 (Regeling tegemoetkoming waterschade in Limburg en het onbedijkte gebied langs de Maas in Noord-Brabant in juli 2021)', *Staatscourant*, 9 september, nr. 40211.
- Stanton, E. A., F. Ackerman en S. Kartha (2009) 'Inside the integrated assessment models: Four issues in climate economics', *Climate and Development*, 1(2): 166.
- Steenbekkers, A. en S. Scholte (2019) *Onder de pannen zonder gas?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Beschikbaar op: <https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2019/09/05/onder-de-pannen-zonder-gas/Onder+de+pannen+zonder+gas.pdf>.
- Steenbekkers, A., R. Fransman en W. Mensink (2021) 'Meedoen aan woning-verduurzaming', in Van Noije, Verbeek-Oudijk, de Haan (red). *Kwesties voor het kiezen 2021. Analyse van vijf urgente maatschappelijke vraagstukken voor de komende kabinetsperiode* (p.253-332). Den Haag: SCP.
- Stewart, J.M.P. en J. Sinclair (2007) 'Meaningful public participation in environmental assessment: perspectives from Canadian participants, proponents, and government', *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 9(2): 161-183. DOI: <https://doi.org/10.1142/S1464333207002743>.
- Stive, M.J.F. en C.P. Veerman (2008) *Samen Werken met water: Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst*, Den Haag: Deltacommissie.
- STOWA (2015) 'Leidraad toetsen op Veiligheid Regionale Waterkeringen.' STOWA, 28 mei. Beschikbaar op: <https://www.stowa.nl/publicaties/leidraad-toetsen-op-veiligheid-regionale-waterkeringen>.
- STOWA (2021) 'Hoe extreem was neerslag in Limburg?' STOWA, 22 juli. Beschikbaar op: <https://www.stowa.nl/nieuws/hoe-extreem-was-neerslag-limburg>.
- Swiss Re Institute (2021) *The economics of climate change: no action not an option*. Zurich: Swiss Re Management Ltd.

- Task Force Fact Finding Hoogwater (2021) 'Hoogwater 2021 Feiten en Duiding.' In *ENW report: Expertisenetwerk Waterveiligheid* (ENW).
- Temkin, L. (2003a) 'Equality, Priority or what?', *Economics and Philosophy*, 19(1): 61-87.
- Temkin, L. (2003b) 'Egalitarianism defended', *Ethics*, 113(4): 764-782.
- Theiss-Morse, E. en J.R. Hibbing (2005) 'Citizenship and civic engagement', *Annual review of political science*, 8: 227-249.
- Tiemeijer, W.L. (2011) *Hoe mensen keuzes maken: de psychologie van het beslissen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tjallingii, I. (2021) *Accounting for distributive justice in Integrated Assessment Models: Towards a more equitable climate policy agenda*. Delft: TU Delft. Beschikbaar op: <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid%3A4d3a43b6-25d0-452d-9906-5da597fb0ea1>.
- Trading Economics (2022) 'EU Carbon Permits', *Trading Economics*. Beschikbaar op: <https://tradingeconomics.com/commodity/carbon>
- Truijens, D., M. Klösters, M. Hanegraaff en X. van Tilburg (2021) 'Akkoord van belang. Over belangenvertegenwoordiging aan de klimaattafels en de totstandkoming van het Klimaatakkoord'. Amsterdam: TNO.
- Uittenbroek, C.J., H.L. Mees, D.L. Hegger en P.P. Driessen (2019) 'The design of public participation: who participates, when and how? Insights in climate adaptation planning from the Netherlands', *Journal of Environmental Planning and Management*, 62(14): 2529-2547.
- Unica Building Services (2021) 'Innovatieve samenwerking Scania en Unica Building Services', *Unica Building Services*, 3 juni. Beschikbaar op: <https://www.unica.nl/building-services/actueel/Innovatieve-samenwerking-Scania-en-Unica-Building-Services>.
- Unie van Waterschappen (n.d.) 'Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)'. *Unie van Waterschappen*. Beschikbaar op: <https://unievanwaterschappen.nl/waterveiligheid/hwbp/>.
- Unie van Waterschappen (2020) 'Aanpassing belastingstelsel'. *Unie van Waterschappen*. Beschikbaar op: <https://unievanwaterschappen.nl/themas/aanpassing-belastingstelsel/>.
- United Nations Climate Change (n.d.) 'Conference of the Parties', *United Nations Climate Change*. Beschikbaar op: <https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>.
- United Nations Environment Programme (2022) 'Emissions Gap Report 2022: The Closing Window — Climate crisis calls for rapid transformation of societies.' Nairobi. Beschikbaar op: <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2022>
- United Nations Foundation (2022) 'United Nations Climate Change Conference (COP27)', *United Nations Foundation*. Beschikbaar op: https://unfoundation.org/cop27/?gclid=EA1aIQobChM1zfn_8-qe-wIVgYxoCR3HngOiEAAYAiAAEgJEmfD_BwE.

- Vanderheiden, S. (2011) 'Globalizing responsibility for climate change', *Ethics en international affairs*, 25: 65-84.
- Vecchione, E. (2012) 'Deliberating Beyond Evidence: Lessons from Integrated Assessment Modelling', *SSRN Electronic Journal*.
DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2191986>
- Veld, D. in 't, B. Tieben en M. van Benthem (2019) *Evaluatie ISDE-KA. Effecten en kosten van subsidies voor duurzame warmte*. Amsterdam: SEO.
- Verba, S. en N.H. Nie (1972) *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York City: Harper en Row.
- Verbond van Verzekeraars (n.d.) 'Nieuwe risico's. Duurzaamheid-klimaat.' *Verzekeraars.nl*. Beschikbaar op: <https://www.verzekeraars.nl/verzekeringsthema's/nieuwe-risicos/duurzaamheidsklimaat/klimaat>.
- Verbond van Verzekeraars (2018) *Adviesrapport Overstromingen 2018*. Beschikbaar op: <https://www.verzekeraars.nl/media/5105/adviesrapport-overstromingen-2018.pdf>
- Verbond van Verzekeraars (2020) 'Position Paper Overstroming'. Beschikbaar op: https://www.verzekeraars.nl/media/8163/vvv-popa_overstroming_2020.pdf.
- Verenigde Naties (1992) *Rio declaration on environment and development*. UN Doc. A/CONF.151/26 (vol. I), 31 ILM 874. Report of the United Nations conference on environment and development, Rio de Janeiro.
- Vergeer, R., F.J. Rooijers en M.D. Davidson (2017) *Rechtvaardigheid en inkomenseffecten van het klimaatbeleid: de impact van het klimaatbeleid op de inkomensongelijkheid*. Delft: CE Delft. Beschikbaar op: https://ce.nl/wp-content/uploads/2021/03/CE_Delft_7J51_Rechtvaardigheid_en_inkomenseffecten_van_het_klimaatbeleid_Def.pdf.
- Vergeer, R., Blom, M. en J. Bollen (2021) 'Beter benutten van SDE+-budgetten', *CE Delft*. Beschikbaar op: https://ce.nl/wp-content/uploads/2021/07/CE_Delft_210260_Beter_benutten_SDE-budgetten_DEF.pdf.
- Vette, K. de, E. Wijlhuizen, A. de Vries en V. Toom (2022) 'Terugpraten naar het heden: het geven van een stem aan toekomstige generaties', blz. 210-222 in *RVS Jongeren en het zorgen voor hun morgen*. Beschikbaar op: https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/publicaties/2022/05/23/jongeren-en-het-zorgen-voor-hun-morgen/Terugpraten+naar+het+heden+het+geven+van+een+stem+aan+toekomstige+generaties_WRR+bijdrage.pdf.
- VNG (2018) 'Hulp maakt verduurzamen huis betaalbaar', *VNG Magazine*, 21 december. Beschikbaar op: <https://vng.nl/artikelen/hulp-maakt-verduurzamen-huis-betaalbaar>.
- VNG (2021) 'Tijdelijke verlichting voor huishoudens met energiearmoede', *VNG Magazine*, 15 december. Beschikbaar op: <https://vng.nl/nieuws/tijdelijke-verlichting-voor-huishoudens-met-energiearmoede>.

- Vollebergh, H. (2022a) 'Economisch beleidsmatige aspecten aan groene heffingen en belastingen', *Tijdschrift voor Fiscaal Ondernemingsrecht*, 181(1): 87-97.
- Vollebergh, H. (2022b) 'Wat gaan burgers merken van de kosten die het tegengaan van klimaatverandering in Nederland met zich meebrengt?', *Klimaathelpdesk*, 22 juni. Beschikbaar op: <https://www.klimaathelpdesk.org/answers/wat-gaan-burgers-merken-van-de-kosten-die-het-tegengaan-klimaatverandering-in-nl-met-zich-meebrengt/>.
- Vringer, K. en C. Carabain (2019) *Maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid. Een verkennend onderzoek naar de legitimiteit van transitiebeleid rond energie en circulaire economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Beschikbaar op: <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-Maatschappelijk-draagvlak-voor-transitiebeleid-2758.pdf>.
- Vuuren, D.P. van, J. Edmonds, M. Kainuma, K. Riahi, A. Thomson, K. Hibbard, G.C. Hurtt, T. Kram, V. Krey, J.-F. Lamarque, T. Masui, M. Meinshausen, N. Nakicenovic, S. J. Smith en S.K. Rose (2011) 'The representative concentration pathways: an overview', *Climatic Change*, 109(5). DOI: <https://doi.org/10.1007/s10584-011-0148-z>.
- VVD, CDA, D66, en ChristenUnie (2021) *Coalitieakkoord*. Den Haag.
- VVD, D66, CDA, en ChristenUnie (2017) *Regeerakkoord 2017-2021*. Den Haag.
- Walker, G. (2012) *Environmental justice: concepts, evidence and politics*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Warringa, G., A. Bachaus en M. Blom (2021) *Evaluatie ODE-Doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling*. Delft: CE Delft. Beschikbaar op: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-aaa57e56-c445-4d55-a4fd-e10e06861b39/1/pdf/evaluatie-ode-doelmatigheid-en-doeltreffendheid-van-de-regeling.pdf>.
- Way, R., M. C. Ives, P. Mealy, J. D. Farmer (2022) 'Empirically grounded technology forecasts and the energy transition', *Joule*, 6(9): 2057-2082. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.joule.2022.08.009>.
- Weezel, T. van (2022) Hoge energieprijzen doen bedrijven ook pijn, maar moet je wel verlichten?, *De Volkskrant*, 18 maart. Beschikbaar op: <https://www.volkskrant.nl/economie/hoge-energieprijzen-doen-ook-bedrijven-pijn-maar-moet-je-die-wel-verlichten-b8849a13/>.
- Wesselink, A., J. Paavola, O. Fritsch en O. Renn (2011) 'Rationales for public participation in environmental policy and governance: practitioners' perspectives', *Environment and Planning A*, 43(11): 2688-2704. DOI: <https://doi.org/10.1068/a44161>.
- Weyant, J. (2017) 'Some Contributions of Integrated Assessment Models of Global Climate Change', *Review of Environmental Economics and Policy, Association of Environmental and Resource Economists*, 11(1): 115-137.

- Wigley, T.M.L. (1988) 'The effect of changing climate on the frequency of absolute extreme events', *Climatic Change*, 97(67): 67-76.
- Willsher, K. (2018) 'Gilets jaunes' protesters threaten to bring France to a standstill', *The Guardian*, 16 november. Beschikbaar op: <https://www.theguardian.com/world/2018/nov/16/gilet-jaunes-yellow-jackets-protesters-france-standstill>.
- WOAB (2021) 'WOAB Overijssel B.V. – Verduurzaming Woonhuizen', *DuurzaamInvesteren.nl*. Beschikbaar op: <https://www.duurzaaminvesteren.nl/Projecten/Propositiedetail/PropositionID/115?Title=woab-overijssel-b.v.--verduurzaming-woonhuizen>.
- Woerdman, E., A. Arcuri en S. Clò (2008) 'Emissions Trading and the Polluter-Pays Principle: Do Polluters Pay under Grandfathering?' *University of Groningen Faculty of Law*. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1271843>.
- WRR (2011) *Evenwichtskunst*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2017) *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Young, I.M. (1990) *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Zwaneveld, P. en C.J.J. Eijgenraam (2011) *De btw in kosten-batenanalyses*, CPB Notitie 27 juni. Beschikbaar op: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-de-btw-kosten-batenanalyses.pdf>.

Rapporten Aan De Regering

Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie (WRR-rapport nr. 105, 2021)



Kunstmatige intelligentie (AI) kent allerlei vormen en toepassingen: van gezichtsherkenning tot vertaalapps, van medische diagnoses tot anticiperen op criminaliteit, en van fraudebestrijding tot het beïnvloeden van wat we kopen, lezen en stemmen. En dat is nog maar het begin. Als Nederland zich op deze fundamentele verandering niet goed voorbereidt, is er niet alleen het risico dat kansen worden gemist, maar ook dat de samenleving opgescheept wordt met een technologie die onze belangen niet dient.

Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak (WRR-rapport nr. 104, 2021)



De Nederlandse zorg presteert over het algemeen goed, maar er zijn in delen van de zorg grote knelpunten. Om kwaliteit en toegankelijkheid te kunnen borgen dient de zorg in financieel, personeel en in maatschappelijk opzicht houdbaar te zijn. Deze drie dimensies van houdbaarheid staan echter steeds meer onder druk door ontwikkelingen als vergrijzing, de opkomst van nieuwe zorgtechnologie en de toename van het aantal chronisch zieken. Om de groei van de zorg te begrenzen moet de overheid beter kiezen waar onze prioriteiten in de zorg liggen.

Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving (WRR-rapport nr. 103, 2020)



Het is belangrijk dat iedereen – nieuwkomers en gevestigde inwoners – zich thuis kan voelen in Nederland. Dat vraagt om een actiever overheidsbeleid om alle nieuwe migranten wegwijs te maken en op te nemen in onze samenleving. Er dienen ontvangst- en inburgeringsvoorzieningen te komen voor alle migranten: kennismigranten, asielmigranten, gezinsmigranten en migranten uit de Europese Unie. Gemeenten spelen daarin een sleutelrol en hebben daarvoor ondersteuning nodig.

Alle *Rapporten aan de Regering* en publicaties in de reeksen *Policy Briefs*, *Verkenningen* en *Working Papers* zijn beschikbaar via: www.wrr.nl/publicaties.

Rechtvaardigheid in klimaatbeleid

Over de verdeling van klimaatkosten

Rechtvaardigheid moet, net als doelmatigheid en rechtmatigheid, een belangrijke pijler zijn van het Nederlandse klimaatbeleid. Het klimaat en het klimaatbeleid zullen de komende decennia veranderen. Niet alleen moet de CO₂-uitstoot in 2050 teruggebracht zijn tot netto nul, ook zal Nederland steeds meer te maken krijgen met een stijgende zeespiegel en extreem weer. Deze opgaven gaan gepaard met hoge kosten. Als de verdeling van deze klimaatkosten niet als rechtvaardig wordt ervaren, dan komt het draagvlak voor het klimaatbeleid onder druk.

In het rapport *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten* doet de WRR daarom drie aanbevelingen:

- (1) Verbreed het debat en behandel het klimaatbeleid als een verdelingsvraagstuk.
- (2) Veranker de aandacht voor rechtvaardigheid in het beleidsproces door verdelingsbeginselen stelselmatig en vroegtijdig expliciet te maken.
- (3) Zorg voor institutionele borging en toetsing van de aandacht voor een rechtvaardige verdeling van klimaatkosten.

