

Klimaatrechtvaardigheid in Noord-Holland

Aanbevelingen voor de provinciale inzet

Thomas Schuurman Hess, Elisabeth van de Grift, Batoul Mesdaghi, Ruben Peuchen, Koen Straver



Inleiding en aanleiding

Inleiding en aanleiding

Op 30 september hebben de Provinciale Staten de Noord-Hollandse Klimaataanpak (NHK) vastgesteld, met als doel klimaatverandering tegen te gaan. De provincie onderschrijft de landelijke ambitie om in 2030 55% minder CO₂ uit te stoten ten opzichte van 1990 en om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Om deze ambities te realiseren, hanteert Noord-Holland vier kernprincipes:

- Resultaatgericht en uitvoerbaar
- Betaalbaar en rechtvaardig
- Draagvlak en lokale betrokkenheid
- Bijdragen aan andere provinciale opgaven

In dit kader heeft de provincie Noord-Holland TNO opdracht gegeven onderzoek te doen naar de implementatie van rechtvaardigheid binnen de uitvoering van de NHK. Het onderzoek richtte zich op de vraag:

Hoe kan de provincie Noord-Holland rechtvaardigheid implementeren bij de uitvoering van de Noord-Hollandse Klimaataanpak?

Om deze vraag te beantwoorden, heeft TNO: Een korte literatuurstudie uitgevoerd, interviews afgenomen en geanalyseerd en relevante casuïstiek met verdelingsvraagstukken onderzocht. Op basis hiervan zijn conclusies en aanbevelingen geformuleerd. In de volgende slides worden deze conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.



Conclusie (1/2)

- In de conclusie geven wij antwoord op de hoofdvraag:

Hoe kan de provincie Noord-Holland rechtvaardigheid implementeren bij de uitvoering van de Noord-Hollandse Klimaataanpak?

- Met deze vraag sluit de provincie Noord-Holland aan bij landelijke ontwikkelingen om rechtvaardigheid in klimaat- en energiebeleid een centrale plek te geven. Ook andere provincies en gemeenten en de nationale overheid houden zich bezig met dit vraagstuk. Het WRR-rapport 'Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: Over de verdeling van klimaatkosten' speelt hierin vaak een prominente rol. In het nationale Klimaatplan is het werken met de verdelende rechtvaardigheidsprincipes uit het WRR rapport een feit. Daarnaast wijst onderzoek uit dat rechtvaardigheid een essentiële pijler is voor maatschappelijk draagvlak in klimaatbeleid. Een eerlijke verdeling van de lasten en lusten binnen Nederland is onmisbaar om dit draagvlak te behouden en te versterken.
- Vanwege de toenemende schaarste aan koolstofruimte, energie, grondstoffen, ruimte en water wordt publieke sturing steeds belangrijker. Overheden staan voor de complexe taak om schaarse middelen efficiënt én rechtvaardig te beheren, bijvoorbeeld bij het aanpakken van netcongestie in de energie-infrastructuur, hetgeen strategische beslissingen vereist.
- Uit de interviews blijkt dat er binnen alle vijf de transitiepaden (en de energie-infrastructuur) van de NHK concrete verdelingsvraagstukken spelen. Denk hierbij aan onderwerpen zoals autoluwe steden, lokale duurzame opwek, en netcongestie. In een aantal transitiepaden wordt al expliciet gewerkt aan rechtvaardigheid en betaalbaarheid, met name binnen mobiliteit en de gebouwde omgeving.

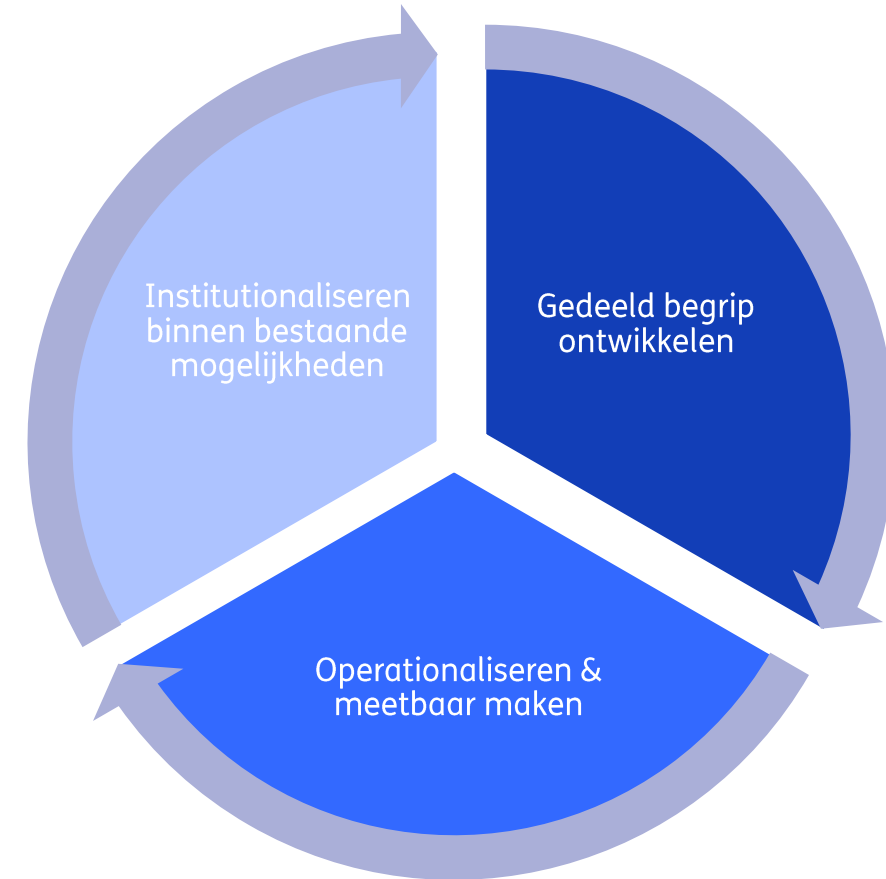
Conclusie (2/2)

- Binnen energieprojecten gebeurt dit ook al, of liggen er mogelijkheden om dit te doen. Bijvoorbeeld door het verankeren van lokaal eigendom, in positie brengen van inwoners en energiecoöperaties en het wegnemen van financiële barrières. Het thema rechtvaardigheid in klimaatbeleid is relatief nieuw, waardoor een gedeelde taal en referentiekader vaak nog ontbreken. Een gemeenschappelijk begrip en kader over onderwerpen zoals verdelingsprincipes, betrokkenheid van doelgroepen en de erkenning van bestaande onrechtvaardigheden zijn in ontwikkeling, maar (vaak) nog onvoldoende uitgewerkt.
- De interviews wijzen uit dat er nog geen eenduidige operationalisering is van rechtvaardigheid. Dit belemmert het meten, monitoren en daarmee ook het gericht sturen van beleid. Het formuleren van duidelijke doelen en indicatoren, evenals het systematisch bijhouden van de voortgang, is essentieel om hierin verbetering te brengen. Samenwerking met kennisinstellingen, bijvoorbeeld via het landelijke programma Energiearmoede, en een mogelijk op te zetten programma op Klimaatrechtvaardigheid, kan hierbij een belangrijke rol spelen. Deze samenwerking biedt expertise en handvatten om doelen en indicatoren beter te definiëren en te implementeren. Naast een gedeeld referentiekader is een duidelijke operationalisering nodig van wat bestuurders als 'rechtvaardig werken' beschouwen. Dit stelt ambtenaren in staat om beleid op consistente wijze vorm te geven en bestuurlijk voor te leggen. De inhoudelijke invulling van rechtvaardigheid blijft echter een politieke keuze. Uit de interviews blijkt ook dat de samenwerking tussen het Rijk, provincies en gemeenten op dit thema verbeterd kan worden. Hier kan de provinciale rol een verbindende en sturende bijdrage leveren.

Aanbevelingen

- Om op gestructureerde manier aan rechtvaardigheid te werken binnen de provincie volgen in de volgende slides de aanbevelingen die op drie thema's uitgewerkt zijn: 'Gedeeld begrip ontwikkelen' 'Operationaliseren & meetbaar maken' en 'Institutionaliseren binnen bestaande mogelijkheden'.
- Met de uitwerking van de drie thema's kan invulling gegeven worden aan de uitdagingen en kansen die zijn genoemd in de interviews voor zowel ambtenaren als bestuurders.
- Uit de interviews blijkt dat het vaak onduidelijk is wat er wordt verstaan onder rechtvaardigheid, en op welke manier 'rechtvaardig' provinciaal beleid moet worden opgesteld. We stellen daarom dat er in ieder geval gewerkt moet worden aan een gemeenschappelijke taal. Hiermee kunnen ambtenaren en bestuurders gezamenlijk werken aan het invulling geven aan klimaat- en energiebeleid waarin transparantie, expliciet en een brede blik voor de effecten centraler komen te staan. Er is behoefte aan gesprekken over rechtvaardigheid en een centrale plek voor kennisdeling.
- Daarnaast kan de provincie een faciliterende en stimulerende rol aannemen in het speelveld met meerdere belanghebbenden; niet alleen binnen de provincie, maar ook met haar omgeving zal aan de gemeenschappelijke taal gewerkt moeten worden. Een manier om aan een gemeenschappelijke taal te werken met de stakeholders kan zoals Zuid-Holland het vormgeeft met bijvoorbeeld een congres over het thema en de lokale en provinciale invulling ervan*.
- Een faciliterende rol kan worden vervuld door instrumenten zoals subsidieverordeningen in te zetten en expliciete voorwaarden op te nemen die verband houden met rechtvaardigheid, waaraan aanvragers (zoals gemeenten, woningcorporaties en initiatieven) moeten voldoen.
- Rechtvaardigheid is nog geen onderdeel van bestaande monitoring systematiek. Verankering in beleidsdocumenten lijkt kansrijk voor verantwoording van beleidskeuzes. Er is aangegeven dat indicatoren of een beoordelingskader een plek kunnen krijgen in bestaande monitors. Terwijl er wel monitoring plaatsvindt die daaraan raakt, zoals de brede welvaart monitor. Hier zal een integratie plaats moeten vinden.

*[Home | Congres Eerlijke Energietransitie](#)

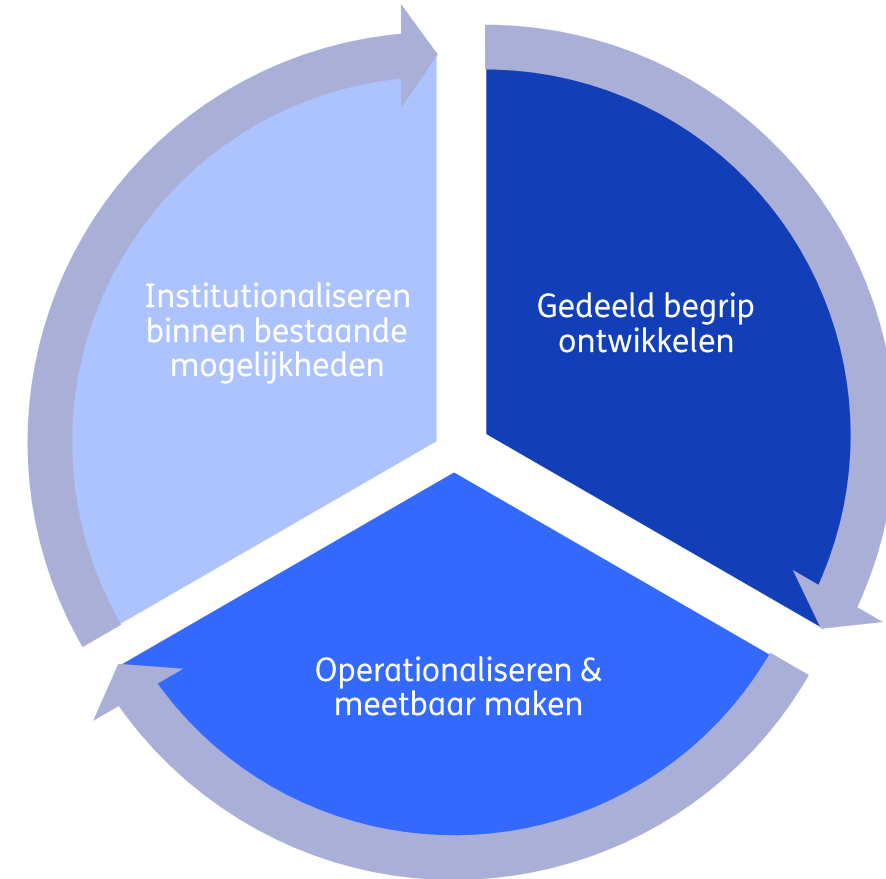


Aanbevelingen

Om op gestructureerde manier aan rechtvaardigheid te werken binnen de provincie volgen in de volgende slides de aanbevelingen die op drie thema's uitgewerkt zijn: 'Gedeeld begrip ontwikkelen' 'Operationaliseren & meetbaar maken' en 'Institutionaliseren binnen bestaande mogelijkheden'.

- 1. Gedeeld begrip ontwikkelen**
- 2. Operationaliseren & meetbaar maken**
- 3. Institutionaliseren binnen bestaande mogelijkheden**

In de volgende slides gaan we per thema verder in op de aanbevelingen die volgen uit de conclusies.



Aanbevelingen: 1. Gedeeld begrip ontwikkelen

Rechtvaardigheid is een relatief nieuw thema in klimaatbeleid, waardoor vaak een gedeelde taal en een eenduidig referentiekader ontbreken. Dit gebrek belemmert de erkenning van rechtvaardigheid als een zelfstandig en integraal perspectief, naast bijvoorbeeld doelmatigheid en rechtmatigheid. Het ontwikkelen van een gemeenschappelijk begrip en kader is daarom essentieel om rechtvaardigheid consistent te verankeren in beleidsvorming en uitvoering.

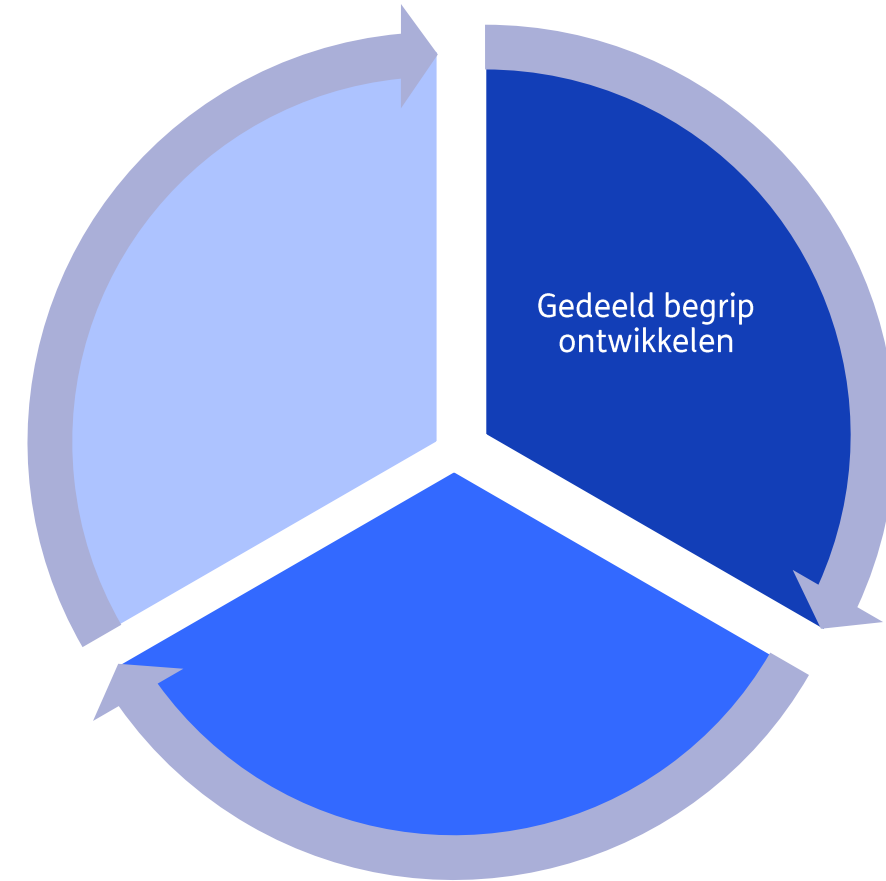
Aanbevelingen

Ontwikkel een gemeenschappelijke taal en een gedeeld referentiekader rondom rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Dit maakt het mogelijk voor ambtenaren en bestuurders om:

- Bewustwording en kader voor rechtvaardigheid te creëren;
- Effectiever te werken met verdelingsprincipes;
- Bestaande onrechtvaardigheden expliciet te erkennen en gericht aan te pakken.

Acties

- **Vergroot bewustzijn en versterk kennis over verdelingsprincipes.** Gebruik inzichten uit bijvoorbeeld het WRR-rapport om verdelingsbeginselen te operationaliseren en integreren in klimaatbeleid en transitiepaden. Dit kan door kennissessies over energierechtvaardigheid te organiseren te informeren en te inspireren.
- **Werk aan interne verdieping.** Zet werksessies op binnen en tussen afdelingen, bijvoorbeeld in het kader van lerende of reflexieve monitoring, om rechtvaardigheid binnen beleid en uitvoering te verkennen. Stimuleer interdisciplinaire samenwerking en kennisuitwisseling binnen de organisatie om rechtvaardigheid integraal toe te passen in beleid.



Aanbevelingen: 2. Operationaliseren en meetbaar maken

Een eenduidige operationalisering van rechtvaardigheid is essentieel om gericht te kunnen sturen binnen het klimaatbeleid. Het formuleren van heldere doelen en indicatoren, gecombineerd met systematische voortgangsmonitoring, is cruciaal om de effectiviteit van beleid te verbeteren en de impact ervan meetbaar en inzichtelijk te maken.

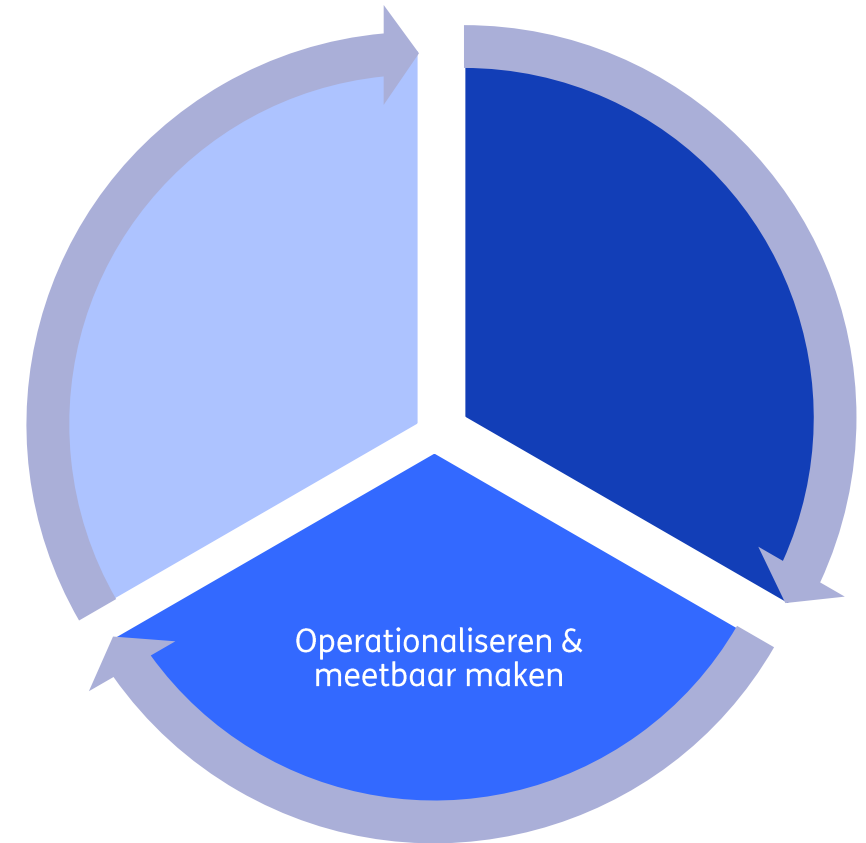
Aanbevelingen

Om rechtvaardigheid concreet en meetbaar te maken binnen beleid, is het belangrijk om:

- Rechtvaardigheid onderdeel te maken van monitoring en evaluatie.
- Rechtvaardigheid expliciet te verankeren in beleidsdocumenten en verantwoordelijkheidskaders.

Acties

- Ontwikkel en implementeer nieuwe indicatoren. Dit kan door het creëren van specifieke indicatoren voor een monitor gericht op rechtvaardigheid, bijvoorbeeld binnen het dashboard 'Klimaat & Energie' en de Brede Welvaartsmonitor.
- Veranker verdelingsprincipes in beleid door het expliciet benoemen van de belangrijkste verdelingsprincipes in beleidsplannen. Monitor de naleving en toepassing van deze principes tijdens de implementatiefase van beleid.



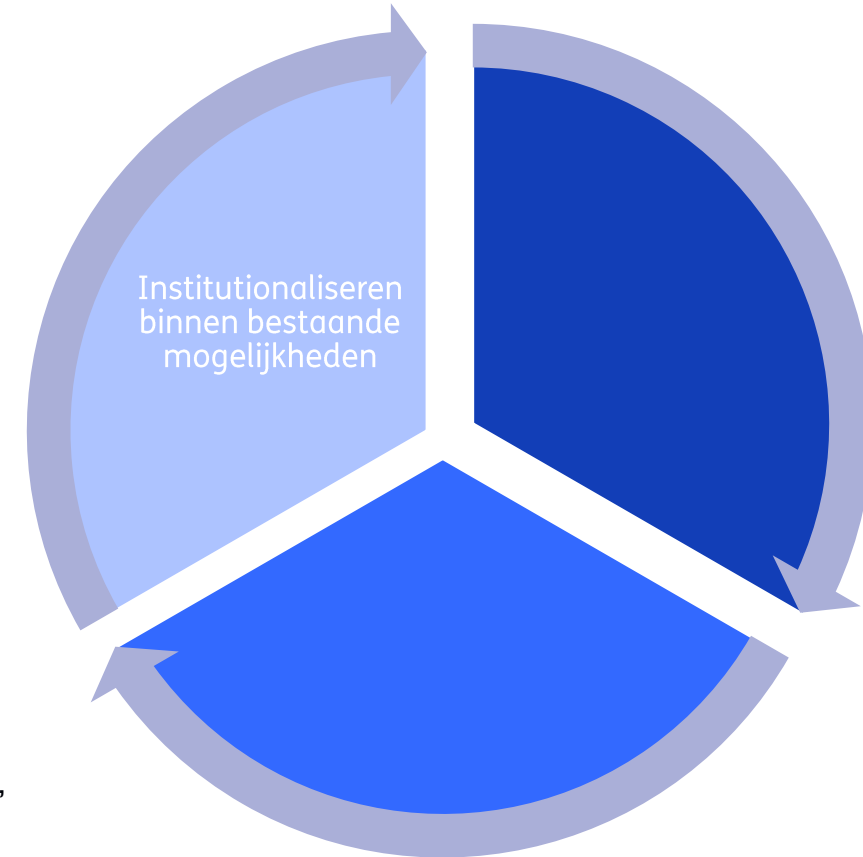
Aanbevelingen: 3. Institutionaliseren binnen bestaande mogelijkheden

Om te waarborgen dat rechtvaardigheid niet over het hoofd wordt gezien in het beleidsproces, is een structureel mechanisme noodzakelijk. Institutionele borging zorgt ervoor dat rechtvaardigheid ook in een beleidscontext met concurrerende prioriteiten een prominente plaats behoudt. De provincie kan hierin een faciliterende en stimulerende rol spelen door samen te werken met interne en externe belanghebbenden.

Aanbevelingen en acties

- **Samenwerking met andere overheden versterken.** Werk samen met het Rijk en andere overheden, waarbij de provincie een coördinerende en faciliterende rol op zich neemt.
- Organiseer gezamenlijke initiatieven, zoals een congres over rechtvaardigheid (bijvoorbeeld geïnspireerd door Zuid-Holland), om een gedeelde visie te ontwikkelen en regionale en lokale toepassingen van rechtvaardigheid verder uit te werken.
- **Beleidsinstrumenten inzetten** om rechtvaardigheid te bevorderen:
 - Gebruik bestaande instrumenten, zoals subsidieverordeningen, om het gebruik van rechtvaardigheid te stimuleren en te normaliseren.
 - Formuleer expliciete voorwaarden die rechtvaardigheidsprincipes centraal stellen, waarbij subsidieaanvragers moeten aantonen hoe zij bijdragen aan een eerlijke verdeling van lasten en lusten.
- **Structurele verankering in beleidsprocessen:**
 - Bouw expliciete checks en evaluatiemomenten in beleidsprocessen in om te waarborgen dat rechtvaardigheid consistent wordt meegenomen.
 - Integreer rechtvaardigheid in alle fasen van beleid, van ontwikkeling tot implementatie en monitoring, om het blijvend te waarborgen. Bijvoorbeeld door rechtvaardigheidsoverwegingen als onderdeel van nota's te verankeren. Gerichte stappen die hierbij genomen kunnen worden zijn: (1) definieer rechtvaardigheid en welke ongelijkheden worden ervaren door verschillende groepen, (2) evalueer bestaand beleid en identificeer structurele ongelijkheden in huidig beleid en beleidsprocessen, en (3) implementeer een rechtvaardigheidstoets om de impact van beleidsmaatregelen duidelijk te maken.

Door deze acties te ondernemen, kan de provincie een voortrekkersrol vervullen in het integreren van rechtvaardigheid in beleid en zorgen voor een evenwichtige en inclusieve benadering van maatschappelijke uitdagingen.



Inhoudsopgave



1. Inleiding
2. Interview resultaten
3. Casuïstiek
4. Conclusie en aanbevelingen
5. Bijlage

De aanleiding van dit rapport

De Noord-Hollandse Klimaataanpak

Op 30 September hebben de Provinciale Staten de [Noord-Hollandse Klimaataanpak](#) vastgesteld. In de Klimaataanpak staan maatregelen die de provincie neemt om in 2030 55% minder CO₂ uit te stoten. Deze maatregelen neemt de provincie op het gebied van mobiliteit, gebouwde omgeving, industrie, duurzame energieopwekking, landbouw en landgebruik. De provincie werkt hierbij nauw samen met gemeenten, waterschappen, de rijksoverheid en de EU. Daarnaast onderzoekt de provincie mogelijkheden om inwoners meer te laten meepraten en meedenken over de inspanning die zij onderneemt om de energietransitie te realiseren.

Het belang van een *rechtvaardige klimaataanpak*

De Provinciale Staten hebben de afgelopen jaren vragen gesteld over de mate waarin klimaatbeleid [rechtvaardig](#) is. Klimaatrechtvaardigheid gaat onder meer over vragen als waar de lusten en lasten van maatregelen terecht komen, wie er participeren in besluitvormingsprocessen en wiens zorgen worden erkend in de besluitvorming en uitvoering van beleid.

Zoals in voorbeelden hiernaast te lezen is bestaan er spanningen tussen de klimaatdoelstellingen en klimaatrechtvaardigheid. Wanneer beleid als niet rechtvaardig wordt ervaren, komt het maatschappelijk draagvlak voor het klimaatbeleid onder druk, aldus de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Europese Commissie en het Expertteam Energiesysteem 2050. De WRR adviseert dan ook dat rechtvaardigheid een belangrijke pijler moet zijn van het Nederlandse klimaatbeleid.

Voorbeelden van rechtvaardigheidsvraagstukken uit de provincie

Emissiereductie in de landbouw

“De grootste opgave in landbouw en landgebruik is de emissiereductie. Veel agrariërs komen echter economisch in de knel als hun vee moet krimpen of ze minder mogen bemesten. De provincie heeft belang bij het behoud van kleine boeren voor het landbeheer. Ze probeert onder meer via autonome ontwikkeling van de veestapel reductiedoelen te bereiken, zodat het geen pijn doet aan de boeren, en de reductieopgave te koppelen aan mestvergiftiging en een verdienmodel voor boeren die door willen gaan.”

Gevolgen van netcongestie

“Bij netcongestie kunnen nieuwe bedrijven maar ook bijvoorbeeld woonwijken niet aangesloten worden op het stroomnet. Dan moeten andere maatregelen genomen worden – zoals de opslag van energie via een batterij, of energiehubs – waar men zelf voor moet betalen. Terwijl als een transformatorstation wordt gebouwd, dat transformatorstation wordt betaald door alle consumenten bij elkaar.”

Salderingsregeling

“Inwoners die zonnepanelen hebben kunnen in de winter elektriciteitskosten wegstrepen. De rekening wordt dan weer betaald door mensen zonder zonnepanelen. Dat is niet houdbaar. Vroeger moest je betalen voor de verwijdering van je gasaansluiting, nu is het gratis. Maar dat betekent dat mensen die het niet kunnen doen daarvoor betalen.”

Het doel van dit rapport

Doel van dit rapport

Wat 'rechtvaardig' is staat niet vast; dit is afhankelijk van de specifieke situatie, het schaalniveau, de tijd en het cultuur- en waardenperspectief van waaruit rechtvaardigheid wordt beoordeeld. Ook het politieke klimaat en hoe er over rechtvaardigheid wordt gesproken spelen een rol. Een definitie geven van wat rechtvaardig is of niet, is dan ook niet het doel van dit rapport. Wat volgens de WRR (2023) op dit moment van belang is, is dat (1) **rechtvaardigheid expliciet een onderdeel wordt van klimaatbeleid**, (2) **rechtvaardigheidsprincipes expliciet een plek krijgen in het beleidsproces**, en (3) **rechtvaardigheid vooraf institutioneel geborgd en getoetst wordt**. Binnen de provincie betekent dit:

- Breder kijken dan CO₂-doelstellingen: waar landen de lasten en lusten van beleid?
- Expliciet verkennen en consistent inzichtelijk maken welke keuzes we om welke reden maken. Kortom: welke [rechtvaardigheidsprincipes](#) liggen ten grondslag aan ons beleid?
- Nadenken over hoe deze keuzes uitpakken, bezien vanuit een rechtvaardigheidsperspectief, en hoe we met deze keuzes omgaan.

Het doel van dit rapport is dus wel om aan te geven hoe beleidsmakers en bestuurders van de provincie rechtvaardigheidsprincipes kunnen inzetten om de Noord-Hollandse Klimaatplan vorm te geven, en vandaaruit bestuurlijke en strategische afwegingen te maken.

Hoe is dit rapport tot stand gekomen?

Zoals aangegeven in de Noord-Hollandse Klimaataanpak (2024, p. 74) wil de provincie onderzoeken hoe klimaatrechtvaardigheid in beleid geoperationaliseerd kan worden. TNO heeft in opdracht van de provincie met dit onderzoek invulling gegeven aan dit voornemen.

In dit kader heeft TNO werksessies en gesprekken uitgevoerd met beleidsmedewerkers uit de volgende teams: Klimaat, Landbouw en Landgebruik, Mobiliteit, Industrie en Gebouwde Omgeving. Het doel van de interviews was om de beleidspraktijk binnen de provincie in kaart te brengen. Daarnaast zijn beleidsmedewerkers gevraagd naar hoe zij op dit moment rechtvaardigheid meenemen in het maken van beleid en welke behoeften zij zien om rechtvaardigheid op een gestructureerde wijze mee te kunnen nemen. Aan de hand van de inzichten uit verschillende werksessies en gesprekken is dit rapport opgesteld.

Afkortingen

Afkorting

Definitie

GS	Gedeputeerde Staten
ISDE	Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing
NIP	Nationaal Isolatie Programma
PPLG	Provinciaal Programma Landelijk Gebied
PS	Provinciale Staten

Onderzoeksvragen



Hoofdvraag:

Hoe kunnen beleidsmakers en bestuurders van de provincie Noord-Holland rechtvaardigheidsprincipes inzetten om het Klimaatplan 2030 vorm te geven, en bestuurlijke en strategische afwegingen te maken?

In deze tussenrapportage worden de volgende deelvragen beantwoord:

1. Welke aspecten, inzichten en mogelijke richtlijnen voor het concretiseren van rechtvaardigheid zijn er te halen uit de bestaande literatuur over rechtvaardigheid?
2. Wat zijn huidige of toekomstige vraagstukken binnen verschillende sectoren die mogelijk complexe bestuurlijke afwegingen rond rechtvaardigheid vereisen?
3. Welke inzichten en argumenten (of zelfs handvatten) denken beleidsmakers nodig te hebben om te werken met rechtvaardigheidsprincipes en rechtvaardig beleid op te stellen?

Onderzoeksaanpak



Om antwoord te geven op de deelvragen is ten eerste een korte literatuurverkenning uitgevoerd. Vervolgens zijn verkennende interviews gehouden met beleidsmakers. Als laatste is er met verschillende beleidsmakers een groepsdiscussie gevoerd. De gespreksleidraad van deze gesprekken is opgenomen als bijlage.

Literatuur-
onderzoek

Interviews

Groepsinterview

Analyse

Wat is rechtvaardigheid?

Welke aspecten, inzichten en mogelijke richtlijnen voor het concretiseren van rechtvaardigheid kunnen we halen uit de bestaande literatuur over rechtvaardigheid?



Het belang van rechtvaardig beleid

Onder de groeiende aandacht voor de gevolgen van klimaatverandering, groeide het concept en de beweging achter klimaatrechtvaardigheid vanaf de jaren negentig (Jenkins, 2018). Hierdoor werd duidelijk dat niet iedereen op dezelfde manier wordt geraakt door klimaatverandering. Ons huidige economische model, dat afhankelijk is van fossiele brandstoffen, ondermijnt een inclusief en participatief proces en erkent onvoldoende de ecologische en sociale schade die klimaatverandering aanricht aan gemeenschappen in kwetsbare posities (Schlosberg & Collins, 2014). In de context van deze ongelijkheden kan rechtvaardigheid als raamwerk dienen om onrechtvaardigheden aan te pakken die versterkt worden door de relatie tussen klimaatverandering en structurele ongelijkheden (Porter et al. 2020). In de uitkomsten en processen achter klimaatbeleid is het belangrijk dat er rekening gehouden wordt met gemeenschappen die verschillend, in ongelijke mate, en onevenredig worden geraakt door klimaatverandering (Sultana, 2022).

Om rechtvaardigheid concreet te kunnen verankeren in beleid ter bevordering van de energietransitie, is het concept energierechtvaardigheid geïntroduceerd (Feenstra & Özerol, 2021). Dit concept richt zich op gelijkwaardigheid in sociale en economische participatie binnen het (huidige en toekomstige) energiesysteem en het aanpakken van sociale, economische en gezondheidslasten voor historisch benadeelde gemeenschappen (IEJ, 2014). Energierechtvaardigheid kan daarmee op de volgende drie manieren worden ingezet:

- Een concept om verschillende rechtvaardigheidskwesties te identificeren en met elkaar te verbinden;
- Een analytisch instrument om te begrijpen hoe waarden zijn ingebed in energiesystemen of hoe de verwaarlozing van deze waarden kan worden opgelost;
- Een besluitvormingsinstrument om weloverwogen keuzes te maken om energieongelijkheid te verhelpen (Sovacool & Dworkin, 2015).

Rechtvaardigheid is een normatief begrip

Rechtvaardigheid van klimaatbeleid is een belangrijke voorwaarde voor draagvlak, maar tegelijkertijd is er geen eenduidige, uniforme manier waarop rechtvaardigheid kan worden gedefinieerd en vervolgens worden toegepast in beleid (WRR, 2023). Mensen hebben verschillende opvattingen over wat zij als rechtvaardig beschouwen. Hun opvattingen worden beïnvloed door vijf aspecten:

- **Rechtvaardigheidsprincipes:** overtuigingen over hoe rechtvaardig handelen eruitziet (bijvoorbeeld 'de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten').
- **Kennis of opvattingen:** kennis of opvattingen die iemand heeft over bijvoorbeeld specifieke risicobeoordelingen of de consequenties van specifieke acties.
- **Subject:** op *wie* of *wat* rechtvaardigheid van toepassing is.
- **Schaal:** de schaal, plaats of geografie van rechtvaardigheid. In andere woorden: hebben we het over rechtvaardigheid op een fysieke locatie, meerdere locaties of op mondiaal niveau?
- **Tijd:** het tijdspad dat in acht wordt genomen.

Vier dimensies

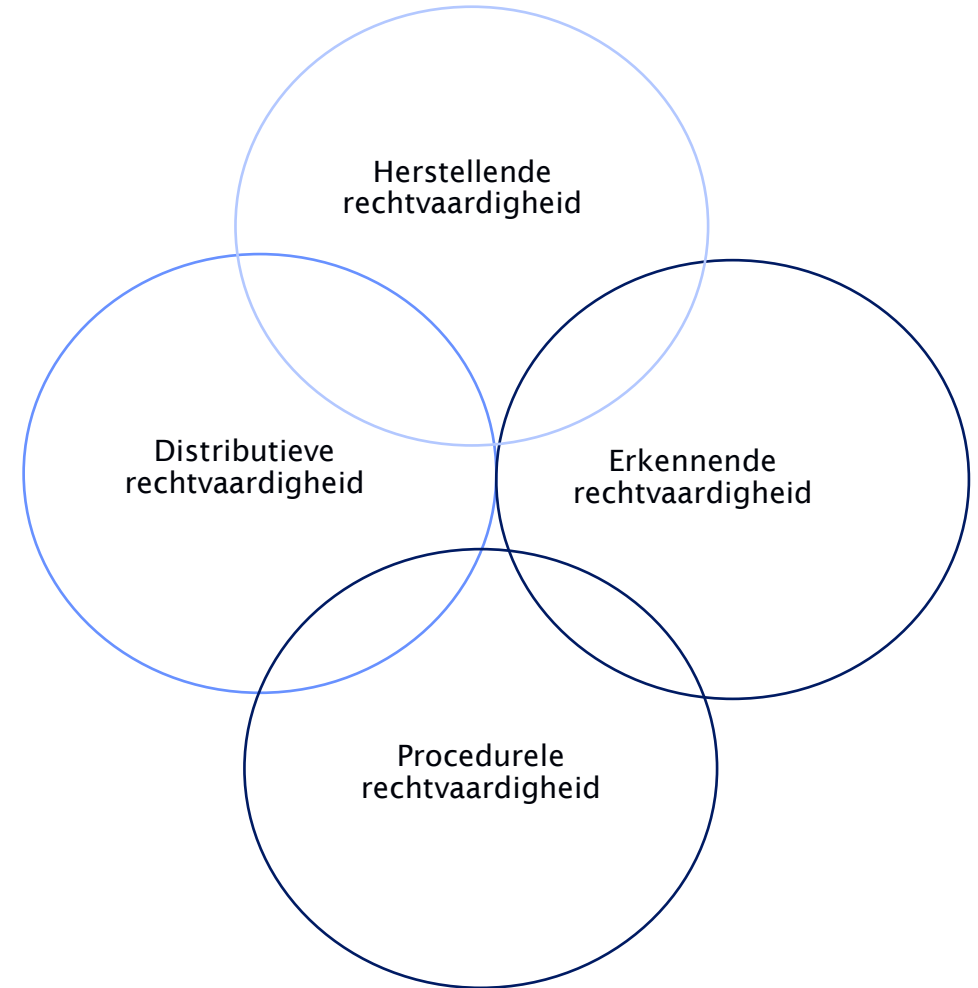
Energierectvaardigheid wordt vaak – net zoals klimaatrechtvaardigheid – aan de hand van drie dimensies uitgedrukt: distributieve, procedurele, en erkennende rechtvaardigheid (Jenkins, 2018). Daarnaast wordt ook vaak naar een vierde dimensie gekeken, namelijk herstellende rechtvaardigheid.

Distributieve rechtvaardigheid

Distributieve rechtvaardigheid richt zich binnen de energietransitie op een eerlijke verdeling van lusten en lasten (uitkomsten) binnen het energiesysteem, ongeacht inkomen, ras en andere factoren (Wijsman & Blázquez, 2022). De auteurs van het WRR-rapport hebben diverse verdelingsprincipes voor klimaatbeleid uiteengezet (WRR, 2023). Distributieve rechtvaardigheid kan gaan over verschillen tussen generaties in het heden en de toekomst (intergenerationele rechtvaardigheid) of tussen gemeenschappen in het heden (intragenerationele rechtvaardigheid). Bij intergenerationele rechtvaardigheid moeten huidige generaties rekening houden met negatieve consequenties voor toekomstige generaties als gevolg van de milieuschade die huidige generaties toebrengen d.m.v. het huidige energiesysteem. Intragenerationele rechtvaardigheid richt zich op het heden en de vraag hoe energie verdeeld moet worden, onder wie, en welke wijze van verdeling (Sovacool & Dworkin, 2015).

Procedurele rechtvaardigheid

Procedurele rechtvaardigheid gaat over de gelijkwaardigheid en eerlijkheid van procedures en processen, hoe beslissingen worden gemaakt en wie er betrokken zijn of invloed uitoefenen op deze besluitvorming (Van Bommel & Höffken, 2021). Bij procedurele rechtvaardigheid kan men kijken naar de toegang tot informatie, betekenisvolle participatie in besluitvormingsprocessen, de mate waarin besluitvormers bevooroordeeld zijn als het gaat om specifieke individuen of gemeenschappen, en toegang tot juridische processen om herstel op te eisen (Sovacool & Dworkin, 2015).



Vier dimensies

Erkennende rechtvaardigheid

Erkennende rechtvaardigheid heeft betrekking tot wie en welke groepen in kwetsbare posities worden erkend, geraakt of beïnvloed bij de vorming of de uitvoering van beleid (Van Uffelen, 2022). Erkenning betekent hier dat hun rechten, intrinsieke waarden en gelijkwaardigheid tussen mensen in de wet of richtlijnen zijn geborgd. Erkenning kan ook gaan over de inclusie in processen en procedures, waarbij een eerlijke vertegenwoordiging en bescherming van fysieke dreigingen, en volledige en gelijke politieke rechten tussen partijen bestaan. De behoeften, verschillen en belangen van partijen, maar ook hun perspectieven, kennis en ervaringen worden meegenomen.

Herstellende rechtvaardigheid

Naast de drie bovenstaande dimensies, wordt ook herstellende (*restorative*) rechtvaardigheid soms als een aparte dimensie opgenomen in bestaande wetenschappelijke en grijze literatuur. Herstellende rechtvaardigheid is ontstaan vanuit het gedachtengoed dat de schade die is toegebracht aan mensen, gemeenschappen en de natuur hersteld moet worden, en dat het niet voldoende is om de aandacht te richten op degenen die de schade hebben toegebracht (Heffron & McCauley, 2017). Omdat in dit onderzoek de nadruk ligt op het *voorkomen* van negatieve effecten van beleidsinterventies aan de voorkant, ligt het zwaartepunt bij distributieve, procedurele en erkennende rechtvaardigheid.



Foto: De financiële gevolgen van klimaatschade komen in wijken als Laak hard aan. (DHC/Steffie Galetta)

Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: wie betaalt de schade?

De klimaatstrijd mag geen klassenstrijd worden. Daarom wil de gemeente kwetsbare groepen beter beschermen tegen de financiële gevolgen van klimaatschade.

Waarom rechtvaardig klimaatbeleid?



1. **Anders ongelijkheden aanpakken:** De klimaattransitie heeft grote impact op iedereen. Om te voorkomen dat bestaande ongelijkheden worden versterkt door de klimaattransitie is het van belang om in kaart te brengen welke groepen (verder) achtergesteld dreigen te raken en hen nadrukkelijk te betrekken bij het opstellen van klimaatbeleid. Onderliggende verdelingsvraagstukken dienen expliciet en transparant overwogen te worden. Daarom is het operationaliseren rechtvaardigheid van belang.
2. **Rechtvaardigheid is van belang voor draagvlak:** Verschillende onderzoeken laten zien dat rechtvaardigheid cruciaal is voor het draagvlak van klimaatbeleid. TNO vond in een onderzoek dat bewoners zich zorgen maken over de kloof tussen arm en rijk bij klimaatbeleid, en of de kosten in de samenleving eerlijk worden verdeeld. Uit een ander onderzoek naar de beleving van windparken is gebleken dat ervaren onrechtvaardigheid leidt tot meer ervaren overlast onder omwonenden van windparken. Als bewoners zien dat beleidsmakers streven naar eerlijkheid en inclusiviteit, groeit hun vertrouwen. Ze staan dan meer open voor verandering en zijn eerder bereid om deel te nemen aan het transitieproces.
3. **Rechtvaardigheid voorkomt verdere vertraging:** Rechtvaardigheid wordt soms afgeschilderd als een compromis voor het versnellen van de klimaattransitie. Versnelling zonder oog voor rechtvaardigheid kan echter juist verdere vertraging veroorzaken. Zonder rekening te houden met de stemmen van belanghebbenden en te anticiperen op de impact van beleid, ontstaan spanningen die contraproductief zijn voor verandering. Projecten worden zo vertraagd of het lokale vertrouwen raakt beschadigd.
4. **Rechtvaardigheid is een voorwaarde in beleidsplannen:** Rechtvaardigheid is inmiddels benoemd in het Regeerakkoord, de Noord-Hollandse Klimaataanpak, het uitvoeringsprogramma van de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en krijgt een plek in het Nationale Klimaatplan. Daarmee is een operationalisering van het begrip en het hebben van concrete handvatten hiervoor een vereiste geworden voor alle overheidslagen.
5. **Rechtvaardigheid kan begrippen expliciet maken:** In veel klimaatbeleid worden verschillende begrippen genoemd die raken aan rechtvaardigheid. Denk hierbij aan 'toegang tot energie', 'inclusie', 'eerlijk' en 'bestaanszekerheid'. Invulling geven aan rechtvaardigheid kan leiden tot het concreet maken van dit soort begrippen bij de vorming en uitvoering van beleid.

Inzichten uit de literatuur (Antwoorden op deelvraag 1):

1. Rechtvaardigheid, een complex begrip met drie centrale pijlers

Rechtvaardigheid is een complex, maar belangrijk begrip. Zoals in de voorgaande slides beschreven, zien we dat het voor klimaatbeleid van belang is. Rechtvaardig beleid zorgt namelijk voor **draagvlak**, maar ook voor **eerlijke verdeling**. Daarnaast kan rechtvaardig beleid zelfs **ongelijkheid** tegen gaan. Het is daarom belangrijk dat in het proces van het opstellen van beleid aan drie dingen wordt gedacht. Hoe worden de **lasten en de lusten** van het opgestelde beleid verdeeld, welke **doelgroepen** worden erkend en hoe zijn deze betrokken bij het beleidsproces.

3. Rechtvaardigheid als een manier van werken

Alles wat we doen komt doordat we keuzes maken. We kiezen voor het een, of voor het ander. Is rechtvaardigheid dan niet gewoon een keuze? Nee! Wij zien het ook als een manier van werken. Daarbij is het van belang dat er transparantie is over welke keuzes worden gemaakt, en welke niet. Hierbij hebben zowel ambtenaren als bestuurders een rol.

2. Keuzes maken door de tijd en op verschillende schaalniveaus

Rechtvaardigheid in klimaatbeleid is cruciaal voor draagvlak, maar er is geen uniforme definitie of toepassing (WRR, 2023). Mensen hebben verschillende opvattingen over rechtvaardigheid, beïnvloed door vijf aspecten:

1. Rechtvaardigheidsprincipes: overtuigingen over rechtvaardig handelen (bijv. 'de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten').
2. Kennis of opvattingen: over risicobeoordelingen of consequenties van acties.
3. Subject: op wie of wat rechtvaardigheid van toepassing is.
4. Schaal: de geografische schaal van rechtvaardigheid (lokaal, meerdere locaties, globaal).
5. Tijd: het tijdspad dat in acht wordt genomen.

4. Opstellen, evalueren informeren

Rechtvaardigheidsraamwerken worden gebruikt om zowel beleid op te stellen, te evalueren en om er voor te zorgen dat er transparant geïnformeerd kan worden.

Rechtvaardigheid in het Nationale Klimaatplan

- Het Klimaatplan van de nationale overheid voor 2025-2035 ligt op het moment van schrijven ter internetconsultatie. Er komt duidelijk naar voren op welke manier rechtvaardigheid moet worden meegenomen.
- Zo staat er in het Klimaatplan: “Rechtvaardig klimaatbeleid geven we vorm door transparant afwegingen te maken, met oog voor de gevolgen voor alle geledingen van de samenleving”. Dit betekent concreet dat de overheid inzicht zal geven in het onderliggende verdelingsprincipes bij de beleidsmaatregelen die worden genomen.
- Het kabinet formuleert vier principes die beschrijven wat voor de overheid rechtvaardig klimaatbeleid is. Welke principes dit zijn, zullen ze vormgeven op basis van onderzoek, en eigen keuze. Het onderzoek van de WRR laat zien dat de meeste Nederlanders het overwegend rechtvaardig vinden als klimaatbeleid zo effectief mogelijk is in het tegengaan van klimaatverandering, als mensen naar draagkracht bijdragen, en als degenen die het meest vervuilen ook het meest betalen.
- **Het kabinet wil het land schoon doorgeven** en streeft naar netto nul broeikasgasuitstoot in 2050. **Brede betrokkenheid en actieve participatie** van alle betrokkenen is essentieel, waarbij degenen die meer uitstoten ook meer verantwoordelijkheid dragen. **Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht:** Het kabinet ondersteunt degenen die moeilijk kunnen verduurzamen, zodat er voor iedereen handelingsperspectief is. **De vervuiler betaalt** voor de maatschappelijke kosten van uitstoot, wat duurzaam gedrag stimuleert en eerlijke concurrentie bevordert.
- Ook zal rechtvaardigheid worden meegenomen als het beleid wordt geëvalueerd. Dit gaat naast de evaluatie op doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

Bevindingen uit de interviews: algemene inzichten

Interviewresultaten: uitdagingen

1. **Duidelijkheid betekenis ‘rechtvaardig’ provinciaal beleid ontbreekt.** Er bestaan diverse opvattingen onder ambtenaren over wat zij als rechtvaardig beleid beschouwen. Rechtvaardigheid krijgt daarnaast ook in verschillende domeinen binnen de provincie een eigen invulling. Hoewel rechtvaardig werken altijd gekenmerkt zal blijven door deze normativiteit, hebben beleidsmedewerkers behoefte aan meer concrete duiding over wat het bestuur van de provincie als rechtvaardig beleid ziet. Zonder duidelijke sturing in de vorm van een visie of beslissing, kunnen ambtenaren niet duidelijk naar bestuurders communiceren of beleidsopties al dan niet bijdragen aan een rechtvaardige klimaattransitie.
2. **Concrete handvatten voor rechtvaardigheid in beleidsdocumenten ontbreken.** Het begrip rechtvaardigheid is wel bekend, maar vaak niet geoperationaliseerd in de vorm van doelen in provinciale beleidsdocumenten. Er is behoefte aan verdere verdieping en concrete voorbeelden, zodat het voor beleidsmakers duidelijker wordt hoe rechtvaardigheid betekenis krijgen binnen het beleid dat ze vormen.
3. **Gebrek aan continuïteit** Meerdere ambtenaren geven aan dat met elke nieuwe politieke wind het beleid verandert. Zij geven aan dat verandering van doelstellingen en maatregelen rechtvaardig werken kan ondermijnen.
4. **Rechtvaardigheid nog geen onderdeel van monitoringssystematieken.** Momenteel is het voor ambtenaren lastig om maatregelen te monitoren op rechtvaardigheidsindicatoren. Binnen de provincie bestaan verschillende (structurele) systematieken, waaronder de brede basismonitor, monitoring vanuit de KEV en het NPE. Rechtvaardigheid is niet geoperationaliseerd binnen deze monitoringssystematieken, maar komt soms impliciet terug in de vorm van de sociale impact van maatregelen. Daarnaast sluiten de doelstellingen van verschillende monitoringssystematieken niet altijd goed op elkaar aan; harmonisatie is hier dus een aandachtspunt.
5. **Spanning tussen korte- en langetermijndoelstellingen.** Er bestaan spanningen tussen doelstellingen op de korte en lange termijn. Een voorbeeld is dat lokaal eigendom op korte termijn vertragend kan werken vanwege het zorgvuldig betrekken van de omgeving, maar op lange termijn kan leiden tot een eerlijker energiesysteem.

Interviewresultaten: kansen

- 1. Verankering in wetten en beleidsdocumenten kansrijk voor verantwoording van beleidskeuzes.** Het is kansrijk om rechtvaardigheid en de rol van de provincie hierbij een plek te geven in de uitvoeringsagenda's van diverse teams. Het bewustzijn over rechtvaardigheid is namelijk impliciet aanwezig onder beleidsmedewerkers. Binnen alle teams kunnen beleidsmedewerkers voorbeelden geven van onderwerpen waarbij de verdeling van lusten en lasten een grote rol speelt. De verankering in wetten en beleidsdocumenten is een volgende stap die rechtvaardig werken binnen de provincie kan bevorderen. Ambtenaren geven namelijk aan dat zij bij het maken van beleid op deze manier een grondslag hebben om naar te verwijzen bij het voorleggen van beleidsopties. Zij kunnen dan van beleidsopties aangeven wat zij in het kader al dan niet opleveren.
- 2. De provincie kan een faciliterende en stimulerende rol aannemen in een speelveld met meerdere belanghebbenden.** Beleidsmedewerkers zien met name een faciliterende en stimulerende rol die de provincie kan aannemen om rechtvaardig klimaatbeleid te maken. Zo stimuleert de provincie bedrijven om hun grondstofstromen meer circulair te maken, is er een energiebesparingsplicht voor bedrijven en worden energiehubs gestimuleerd. Een voorbeeld dat in een interview is genoemd voor het thema industrie is dat hier voornamelijk wordt gekeken naar energiebesparing d.m.v. normering, terwijl bij de circulaire opgave wordt gekeken hoe koplopers gestimuleerd kunnen worden. Bij mobiliteit ligt de nadruk vooral op het vergroten van de toegang tot vervoersmodaliteiten voor verschillende groepen bewoners.
- 3. Indicatoren of een beoordelingskader kunnen een plek krijgen in bestaande monitoringssystematieken.** Ambtenaren constateren een grote behoefte aan betere monitoring aan de hand van data over concrete indicatoren gelinkt aan rechtvaardigheid. Bij de analyse van beleidsmaatregelen kunnen de systematiek en de beleidscyclus waarin dit wordt uitgevoerd hetzelfde blijven, maar kan rechtvaardigheid in de vorm van indicatoren of een beoordelingskader geïntegreerd worden in bestaande monitoringssystematieken.
- 4. Een centrale plek voor kennisdeling.** Er is momenteel nog geen centrale plek waar kennis en data worden gedeeld binnen de provinciale organisatie. Om beleidsopties te kunnen motiveren vanuit een rechtvaardigheidsperspectief, is het volgens beleidsmedewerkers van belang om over de juiste kennis en data te beschikken. Het centraliseren van de kennisdeling biedt kansen om kennis- en datavragen sneller te adresseren, en inzicht te krijgen in welke kennis en data ontbreken. Momenteel verloopt de kennisdeling erg informeel. Zo kunnen kennis en data bijvoorbeeld bij andere samenwerkingspartners van de provincie, die mogelijk wel over deze kennis of data beschikken, opgevraagd worden. Deze werkwijze maakt het voor o.a. nieuwe ambtenaren lastig om kennis en data ten behoeve van rechtvaardig klimaatbeleid binnen de organisatie te vinden.

Interviewresultaten: kansen

5. **Het belang van (burger)participatie.** Ambtenaren zien kansen in het vergroten van participatie. Geïnterviewden die hier al ervaring mee hebben, geven aan dat individuele verhalen uit de regio waar zij beleid voor maken en het samenbrengen van belanghebbenden helpt om de verschillende perspectieven minder abstract te maken. Het vergroten van participatie past volgens hen in de faciliterende en stimulerende rol die de provincie kan aannemen bij het bewerkstelligen van een rechtvaardige transitie.
6. **Er is behoefte aan gesprekken over rechtvaardigheid.** Hoewel ambtenaren zich bewust zijn van verdelingsvraagstukken waar rechtvaardigheid een rol speelt, blijven er tempoverschillen bestaan tussen teams en ambtenaren die werkzaam zijn bij de provincie. Deze tempoverschillen hebben te maken met de kennis die ambtenaren hebben over het concept energierechtvaardigheid, en hoe zij deze kennis kunnen toepassen in hun werk. Dit hangt ook samen met het feit dat wet- en regelgeving soms achterloopt. Een voorbeeld uit één van de interviews is dat er momenteel nog geen duidelijke definitie bestaat van een 'circulair bedrijf'. Dit maakt het lastig om circulair beleid te toetsen op rechtvaardigheid.

Interviewresultaten: rechtvaardigheid in de praktijk

- 1. De provincie staat verder af van de burger dan andere overheidslagen.**
In de interviews kwam terug dat de provincie wat verder af staat van bewoners in vergelijking met bijvoorbeeld een gemeente. Dit kan er voor zorgen dat het niet zo eenduidig is hoe zij bewoners kan betrekken bij het opstellen van beleid. Het betrekken van bewoners bij het opstellen van beleid is echter een belangrijke stap om tot rechtvaardig beleid te kunnen komen.
- 2. Keuzes maken is de verantwoordelijkheid van bestuurders,** zo geven geïnterviewde ambtenaren aan. Bestuurders hebben het politiek mandaat en geven aan welke keuzes worden gemaakt als het gaat om beleid. Toch laten ambtenaren ook weten dat zij een belangrijke rol spelen als het gaat om het verschaffen van de juiste informatie om te komen tot beleid. Het is daarom belangrijk om een dialoog te stimuleren tussen bestuurders en ambtenaren, zo blijkt uit de interviews. Eén van de geïnterviewde ambtenaren gaf aan dat zijn bestuurder duidelijk communiceert wat hij rechtvaardig vindt. Dit helpt de medewerker in kwestie om beleid gericht vorm te geven.
- 3. Bestaand beleid moet in kaart worden gebracht op het moment dat nieuw beleid wordt opgesteld.** Uit de interviews blijkt dat het voor ambtenaren belangrijk is om bestaand nationaal beleid inzichtelijk te maken ter ondersteuning van het opstellen van nieuw provinciaal beleid dat rechtvaardig is. Het is volgens hen namelijk niet altijd mogelijk om zelf het overzicht te bewaren. Soms staat het provinciaal beleid namelijk in contrast met landelijk beleid, en zou de provincie hier specifieke keuzes in kunnen maken vanuit rechtvaardigheidsperspectief. Een voorbeeld hiervan is wanneer de nationale overheid inzet op private zonnepanelen, de provincie zou dan juist collectieve zonnedaken kunnen stimuleren.

Casuïstiek

- In de volgende slides worden verschillende casussen besproken die belangrijke uitdagingen belichten binnen het huidige beleidslandschap.
- We staan stil bij alle genoemde casussen waar volgens de geïnterviewde beleidsmedewerkers rechtvaardigheid een rol speelt.
- Verder komt aan bod hoe verschillende overheidslagen samen kunnen werken, bijvoorbeeld op verdelingsvraagstukken zoals warmtenetten. Dit voorbeeld illustreert de noodzaak voor meer coördinatie tussen nationale, regionale en lokale beleidsmakers om coherente en duurzame resultaten waarbij rechtvaardigheid is in meegenomen te behalen waarbij rechtvaardigheid in meegenomen is.



Benoemde verdelingsvraagstukken per transitiepad

- Economische gevolgen van de reductieopgave
- Natuur, mest en de stikstofcrisis

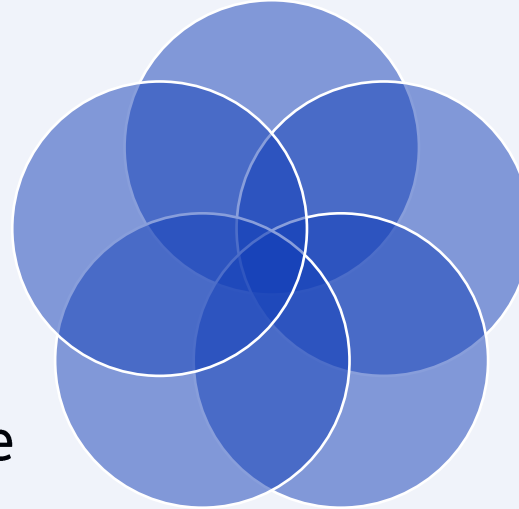
Landbouw
&
landgebruik

- 50% lokaal eigenaarschap
- subsidieregelingen

Duurzame
opwek

- Vervoersarmoede
- Verschillen stad en landelijk gebied
- Autoluwe steden

Mobiliteit



Gebouwde
omgeving

- Netcongestie
- Salderingsregeling
- Gasafsluitingen
- Netverzwaring
- Warmtenetten

Industrie

- Het gericht stimuleren van specifieke MKB sectoren
- Bio-based bouwen en de woningbouwopgave

De rol van rechtvaardigheid binnen casussen

Gebouwde omgeving en energie

Industrie

In deze slides gaan we kort in op onderwerpen, die zijn genoemd tijdens de interviews, waar rechtvaardigheid een rol speelt.

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Netcongestie. Netcongestie kan er toe leiden dat sommige gebieden problematiek (gaan) ervaren door een overvol energienet. Noodmaatregelen zullen incidenteel moeten worden betaald. • De salderingsregeling, gasafsluitingen en netverzwaring zijn allemaal voorbeelden die zijn genoemd waarbij ‘achterblijvers’ opdraaien voor kosten gemaakt als gevolg van gedrag van ‘voorlopers’. Zo komen de kosten voor het afkoppelen van gasaansluitingen terecht bij degenen die nog zijn aangesloten op het gasnet. • Energieprojecten. Bij zon-op-dak-projecten is er sprake van geografische ongelijkheid. Zo is het veel moeilijker om dergelijke projecten te realiseren in een stedelijke context omdat het hier langer duurt om 50% lokaal eigendom te realiseren. Bovendien is het de vraag of 50% lokaal eigendom automatisch leidt tot een eerlijke vertegenwoordiging van bewoners in deze projecten, of dat deze voor bepaalde groepen alsnog ontoegankelijk blijken. • Warmtenetten. Er wordt weinig rekening gehouden met de eindgebruikerskosten. <u>Samenwerking tussen</u> verschillende overheden is hierbij essentieel. | <ul style="list-style-type: none"> • Bio-based bouwen en de woningbouwopgave. In de Actieagenda Circulaire Economie is het doel om circulair en bio-based te bouwen. Dit kan soms tot hogere kosten kan leiden voor woningen op de korte termijn, en kan impact hebben op de snelheid waarmee woningbouw worden gerealiseerd. Wanneer er echter met een lange termijnperspectief naar de kosten wordt gekeken, hoeft dit zeker niet te betekenen dat de kosten hoger uitvallen. Dit is omdat er ook waarde uit onderdelen van de woning vrijkomt wanneer deze worden afgebroken en hergebruikt. • Het stimuleren van (gevestigde) koplopers of MKB. Momenteel stimuleert de provincie bedrijven en het MKB om hun grondstofstromen meer circulair in te richten. Er zou echter ook voor gekozen kunnen worden om nog meer gericht bepaald MKB te stimuleren, van bijvoorbeeld de achterblijvers, of bepaalde sectoren binnen het MKB die specifiek kunnen worden gestimuleerd. |
|---|--|

De rol van rechtvaardigheid binnen casussen

Landbouw en landgebruik

Mobiliteit

In deze slides gaan we in op voorbeelden van onderwerpen uit de interviews waar rechtvaardigheid een rol speelt.

- **Economische gevolgen van de reductieopgave.** De grootste opgave in landbouw en landgebruik is de emissiereductie. Veel agrariërs komen echter economisch in de knel wanneer hun veestapel moet krimpen of ze minder mogen bemesten. De provincie heeft belang bij het behoud van kleinschalige boerenbedrijven in het kader van landbeheer. Ze probeert onder meer via autonome ontwikkeling van de veestapel reductiedoelen te bereiken, zodat deze geen "pijn" doen aan de boeren. Daarnaast probeert de provincie de reductieopgave te koppelen aan zowel mestvergistings als een verdienmodel voor boeren die hun bedrijfsvoering voort willen zetten.
- **Natuur, mest en de stikstofcrisis.** Aan de ene kant is het belangrijk om ervoor te waken dat de natuur niet achteruit gaat en dat er wordt gewerkt aan een natuur-inclusieve landbouw. Aan de andere kant bestaan er spanningen tussen de natuur-inclusieve landbouw en de lasten voor boeren die hierdoor minder mogen bemesten.
- **Vervoersarmoede.** Binnen vervoersarmoede wordt vaak gekeken naar de afstand die iemand moet afleggen van de woning naar bepaalde faciliteiten, zoals een station. De vraag is of dit wel een goede 'bril' is. Wanneer vervoersarmoede wordt gedefinieerd als de mogelijkheid om deel te nemen aan de maatschappij, verandert het beeld van de mobiliteit van huishoudens – denk bijvoorbeeld aan bewoners die de fiets niet kunnen gebruiken als vervoersmiddel.
- **Verschillen stad en landelijk gebied.** Bewoners die in landelijk gebied wonen hebben vaak een ander zogenaamd bereikbaarheidspatroon. Een deel van de huishoudens vindt dit niet erg, maar een ander deel ook wel: hoe gaan beleidsmedewerkers hier mee om?
- **Autoluwe steden.** Steeds vaker wordt gesproken over de ambitie om autoluwe binnensteden te creëren. De vraag is of dit wenselijk is voor huishoudens die zich aan de rand van de stad bevinden: kunnen zij dan nog in de stad komen, of betekent een autoluwe binnenstad dat zij hun gedrag moeten aanpassen en wellicht thuis moeten blijven? Wie worden er geraakt?

Thorbecke-uitdagingen: Waarom samenwerking tussen verschillende overheidslagen van belang is voor rechtvaardig klimaatbeleid

Voorbeeld: warmtenetten

Warmtenetten zijn vaak gewenst omdat deze het goedkoopst zijn gezien vanuit de maatschappelijke kosten en baten; voor de eindverbruikers is dit echter niet het geval. Hoe kan dit worden verbeterd? Is er een vorm van compensatie mogelijk? Hoeveel moet er dan bijgelegd worden?

Inzicht in de kosten helpt hierbij. Denk bijvoorbeeld aan vergelijkbare kostenberekeningen die worden gemaakt voor (aanleg van en onderhoud aan) rijkswegen. Door de ongelijkheden in het huidige energiesysteem en de verantwoordelijkheden van verschillende overheden in kaart te brengen, wordt het duidelijk welke kosten bij welke overheid terechtkomen en kan zo worden nagedacht over manieren om ongelijkheden te dempen.

Voorbeeld: 'strakke' rolverdelingen en belemmerende wet- en regelgeving

Geïnterviewde ambtenaren geven voorbeelden van hoe de werkgebieden van verschillende partijen momenteel erg 'strak' zijn afgebakend. Wet- en regelgeving lopen daardoor achter op de ontwikkelingen die nodig zijn voor de klimaattransitie. Zo geeft een ambtenaar als voorbeeld dat netbeheerders niet mogen investeren in een batterij, omdat zij alleen mogen investeren in het netwerk zelf.

Daarnaast is het voor ambtenaren niet altijd duidelijk wat er gezien wet- en regelgeving vanuit de EU mogelijk is. Afstemming met de nationale overheid kan inzicht bieden in de effecten van alternatieve wet- en regelgeving en de wenselijkheid hiervan.

Voorbeeld: vereenvoudiging van subsidieregelingen

Regionale en lokale overheden hebben zicht op manieren die subsidieregelingen toegankelijker kunnen maken. Daarnaast hebben zij ook kennis over beperkingen die worden ervaren bij dergelijke regelingen.

Een voorbeeld is een subsidie die woningcorporaties kunnen aanvragen voor elektrisch koken. Voordat de woningcorporatie de woning kan aanpassen is echter toestemming van de huurder nodig. Samenwerking met lokale overheden is hierbij essentieel: om na te gaan welk alternatief beleid woningcorporaties kan ondersteunen bij verduurzaming, of hoe huurders meegenomen kunnen worden bij het maken van verduurzamingsaanpassingen in hun woning.

Conclusies en aanbevelingen



Conclusie (1/2)

- In de conclusie geven wij antwoord op de hoofdvraag:

Hoe kan de provincie Noord-Holland rechtvaardigheid implementeren bij de uitvoering van de Noord-Hollandse Klimaataanpak?

- Met deze vraag sluit de provincie Noord-Holland aan bij landelijke ontwikkelingen om rechtvaardigheid in klimaat- en energiebeleid een centrale plek te geven. Ook andere provincies en gemeenten houden zich bezig met dit vraagstuk. Het WRR-rapport 'Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: Over de verdeling van klimaatkosten' speelt hierin vaak een prominente rol. Onderzoek wijst uit dat rechtvaardigheid een essentiële pijler is voor maatschappelijk draagvlak in klimaatbeleid. Een eerlijke verdeling van de lasten en lusten binnen Nederland is onmisbaar om dit draagvlak te behouden en te versterken.
- Vanwege de toenemende schaarste aan koolstofruimte, energie, grondstoffen, ruimte en water wordt publieke sturing steeds belangrijker. Overheden staan voor de complexe taak om schaarse middelen efficiënt én rechtvaardig te beheren, bijvoorbeeld bij het aanpakken van netcongestie in de energie-infrastructuur, hetgeen strategische beslissingen vereist.
- Uit de interviews blijkt dat er binnen alle vijf de transitiepaden (en de energie-infrastructuur) van de NHK concrete verdelingsvraagstukken spelen. Denk hierbij aan onderwerpen zoals lokale duurzame opwek, autoluwe steden en netcongestie. In een aantal transitiepaden wordt al expliciet gewerkt aan rechtvaardigheid en betaalbaarheid, met name binnen mobiliteit en de gebouwde omgeving.

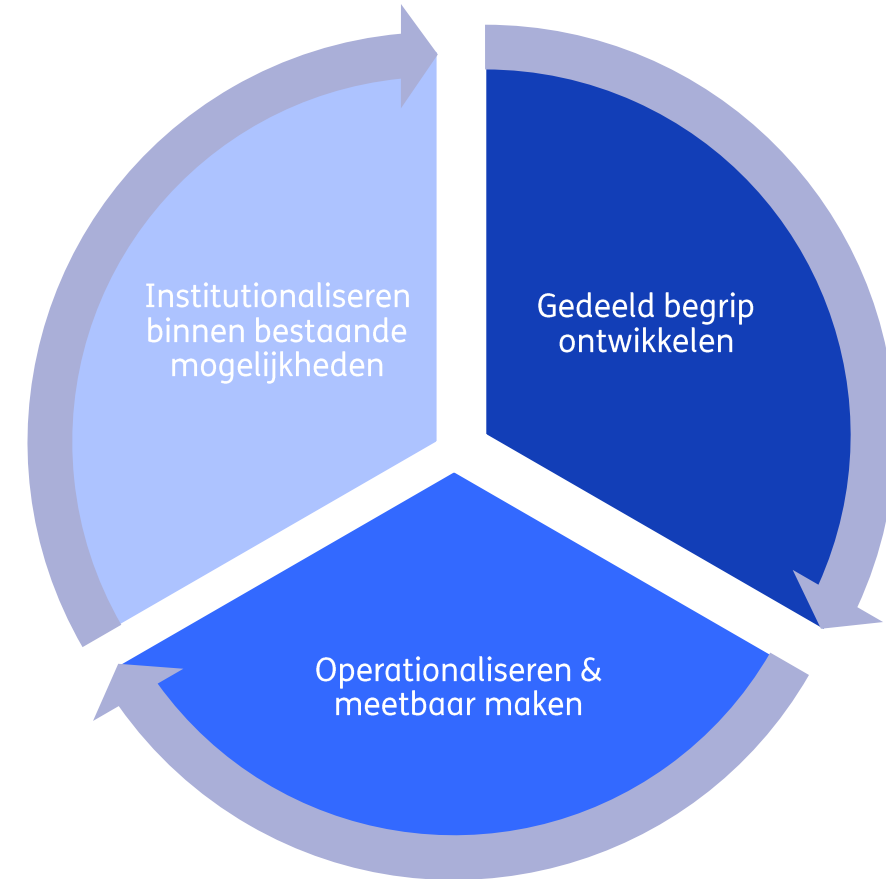
Conclusie (2/2)

- Binnen energieprojecten gebeurt dit ook al, of liggen er mogelijkheden om dit te doen. Bijvoorbeeld door het verankeren van lokaal eigendom, in positie brengen van inwoners en energiecoöperaties en het wegnemen van financiële barrières. Het thema rechtvaardigheid in klimaatbeleid is relatief nieuw, waardoor een gedeelde taal en referentiekader vaak nog ontbreken. Een gemeenschappelijk begrip en kader over onderwerpen zoals verdelingsprincipes, betrokkenheid van doelgroepen en de erkenning van bestaande onrechtvaardigheden zijn in ontwikkeling, maar nog onvoldoende uitgewerkt.
- De interviews wijzen uit dat er nog geen eenduidige operationalisering is. Dit belemmert het meten, monitoren en daarmee ook het gericht sturen van beleid. Het formuleren van duidelijke doelen en indicatoren, evenals het systematisch bijhouden van de voortgang, is essentieel om hierin verbetering te brengen. Samenwerking met kennisinstellingen, bijvoorbeeld via het landelijke programma Energiearmoede, kan hierbij een belangrijke rol spelen. Deze samenwerking biedt expertise en handvatten om doelen en indicatoren beter te definiëren en te implementeren. Naast een gedeeld referentiekader is een duidelijke operationalisering nodig van wat bestuurders als 'rechtvaardig werken' beschouwen. Dit stelt ambtenaren in staat om beleid op consistente wijze vorm te geven en bestuurlijk voor te leggen. De inhoudelijke invulling van rechtvaardigheid blijft echter een politieke keuze. Uit de interviews blijkt ook dat de samenwerking tussen het Rijk, provincies en gemeenten op dit thema verbeterd kan worden. Hier kan de provinciale rol een verbindende en sturende bijdrage leveren.

Aanbevelingen

- Om op gestructureerde manier aan rechtvaardigheid te werken binnen de provincie volgen in de volgende slides de aanbevelingen die op drie thema's uitgewerkt zijn: 'Gedeeld begrip ontwikkelen' 'Operationaliseren & meetbaar maken' en 'Institutionaliseren binnen bestaande mogelijkheden'.
- Met de uitwerking van de drie thema's kan invulling gegeven worden aan de uitdagingen en kansen die zijn genoemd in de interviews voor zowel ambtenaren als bestuurders.
- Uit de interviews blijkt dat het vaak onduidelijk is wat er wordt verstaan onder rechtvaardigheid, en op welke manier 'rechtvaardig' provinciaal beleid moet worden opgesteld. We stellen daarom dat er in ieder geval gewerkt moet worden aan een gemeenschappelijke taal. Hiermee kunnen ambtenaren en bestuurders gezamenlijk werken aan het invulling geven aan klimaat- en energiebeleid waarin transparantie, expliciet en een brede blik voor de effecten centraler komen te staan. Er is behoefte aan gesprekken over rechtvaardigheid en een centrale plek voor kennisdeling.
- Daarnaast kan de provincie een faciliterende en stimulerende rol aannemen in het speelveld met meerdere belanghebbenden; niet alleen binnen de provincie, maar ook met haar omgeving zal aan de gemeenschappelijke taal gewerkt moeten worden. Een manier om aan een gemeenschappelijke taal te werken met de stakeholders kan zoals Zuid-Holland het vormgeeft met bijvoorbeeld een congres over het thema en de lokale en provinciale invulling ervan*.
- Een faciliterende rol kan worden vervuld door instrumenten zoals subsidieverordeningen in te zetten en expliciete voorwaarden op te nemen die verband houden met rechtvaardigheid, waaraan aanvragers (zoals gemeenten, woningcorporaties en initiatieven) moeten voldoen.
- Rechtvaardigheid is nog geen onderdeel van bestaande monitoring systematiek. Verankering in beleidsdocumenten lijkt kansrijk voor verantwoording van beleidskeuzes. Er is aangegeven dat indicatoren of een beoordelingskader een plek kunnen krijgen in bestaande monitors. Terwijl er wel monitoring plaatsvindt die daaraan raakt, zoals de brede welvaart monitor. Hier zal een integratie plaats moeten vinden.

*[Home](#) | [Congres Eerlijke Energietransitie](#)

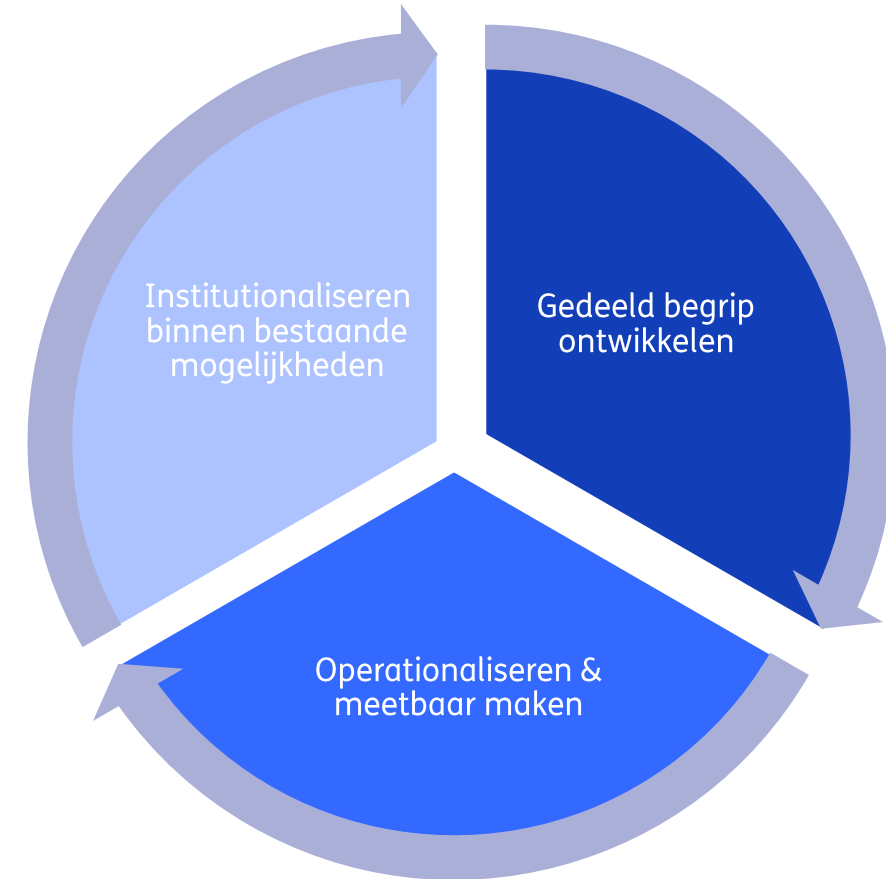


Aanbevelingen

Om op gestructureerde manier aan rechtvaardigheid te werken binnen de provincie volgen in de volgende slides de aanbevelingen die op drie thema's uitgewerkt zijn: 'Gedeeld begrip ontwikkelen' 'Operationaliseren & meetbaar maken' en 'Institutionaliseren binnen bestaande mogelijkheden'.

1. **Gedeeld begrip ontwikkelen**
2. **Operationaliseren & meetbaar maken**
3. **Institutionaliseren binnen bestaande mogelijkheden**

In de volgende slides gaan we per thema verder in op de aanbevelingen die volgen uit de conclusies. Er is per thema een slide met aanbevelingen en een slide met bijbehorende acties.



Aanbevelingen: 1. Gedeeld begrip ontwikkelen

Rechtvaardigheid is een relatief nieuw thema in klimaatbeleid, waardoor vaak een gedeelde taal en een eenduidig referentiekader ontbreken. Dit gebrek belemmert de erkenning van rechtvaardigheid als een zelfstandig en integraal perspectief, naast bijvoorbeeld doelmatigheid en rechtmatigheid. Het ontwikkelen van een gemeenschappelijk begrip en kader is daarom essentieel om rechtvaardigheid consistent te verankeren in beleidsvorming en uitvoering.

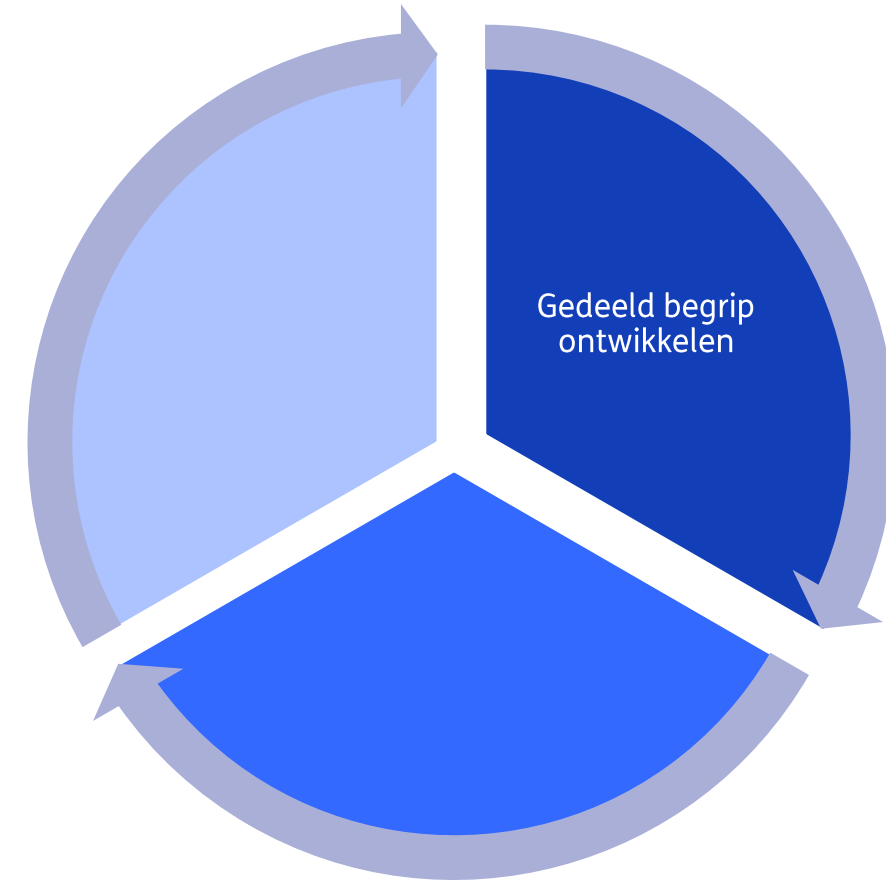
Aanbevelingen

Ontwikkel een gemeenschappelijke taal en een gedeeld referentiekader rondom rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Dit maakt het mogelijk voor ambtenaren en bestuurders om:

- Bewustwording en kader voor rechtvaardigheid te creëren;
- Effectiever te werken met verdelingsprincipes;
- Bestaande onrechtvaardigheden expliciet te erkennen en gericht aan te pakken.

Acties

- **Vergroot bewustzijn en versterk kennis over verdelingsprincipes.** Gebruik inzichten uit bijvoorbeeld het WRR-rapport om verdelingsbeginselen te operationaliseren en integreren in klimaatbeleid en transitiepaden. Dit kan door kennissessies over energierechtvaardigheid om ambtenaren te informeren en te inspireren.
- **Werk aan interne verdieping.** Zet werksessies op binnen en tussen afdelingen, bijvoorbeeld in het kader van lerende of reflexieve monitoring, om rechtvaardigheid binnen beleid en uitvoering te verkennen. Stimuleer interdisciplinaire samenwerking en kennisuitwisseling binnen de organisatie om rechtvaardigheid integraal toe te passen in beleid.



Aanbevelingen: 2. Operationaliseren en meetbaar maken

Een eenduidige operationalisering van rechtvaardigheid is essentieel om gericht te kunnen sturen binnen het klimaatbeleid. Het formuleren van heldere doelen en indicatoren, gecombineerd met systematische voortgangsmontoring, is cruciaal om de effectiviteit van beleid te verbeteren en de impact ervan meetbaar en inzichtelijk te maken.

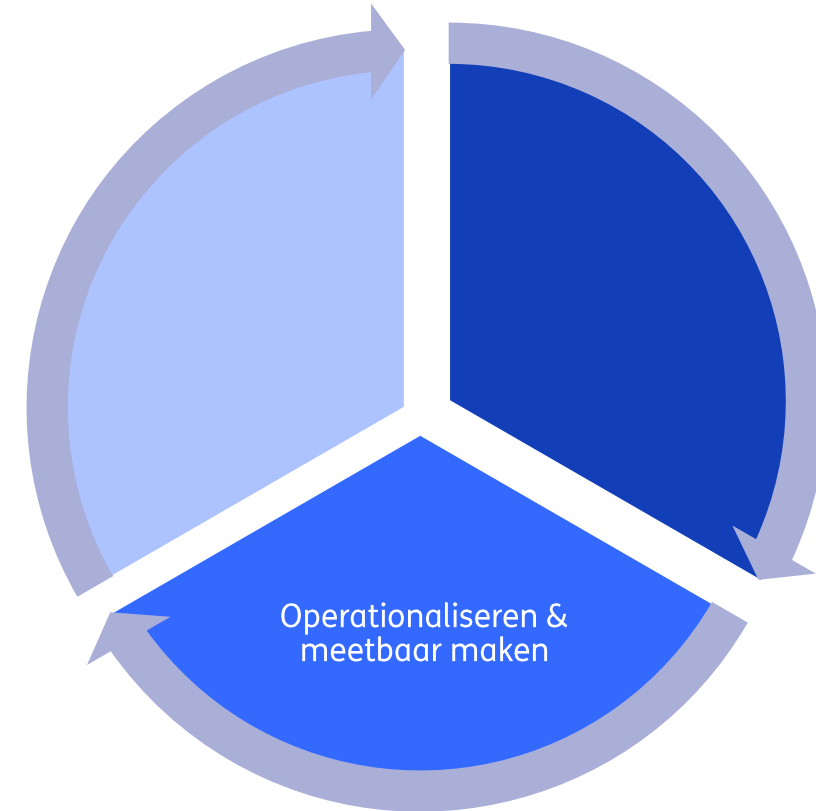
Aanbevelingen

Om rechtvaardigheid concreet en meetbaar te maken binnen beleid, is het belangrijk om:

- Rechtvaardigheid onderdeel te maken van monitoring en evaluatie.
- Rechtvaardigheid expliciet te verankeren in beleidsdocumenten en verantwoordelijkheidskaders.

Acties

- Ontwikkel en implementeer nieuwe indicatoren door het creëren van specifieke indicatoren voor een monitor gericht op rechtvaardigheid, bijvoorbeeld binnen het dashboard 'Klimaat & Energie' en de Brede Welvaartsmonitor.
- Veranker verdelingsprincipes in beleid door het benoemen van de belangrijkste verdelingsprincipes expliciet in beleidsplannen. Monitor de naleving en toepassing van deze principes tijdens de implementatiefase van beleid.



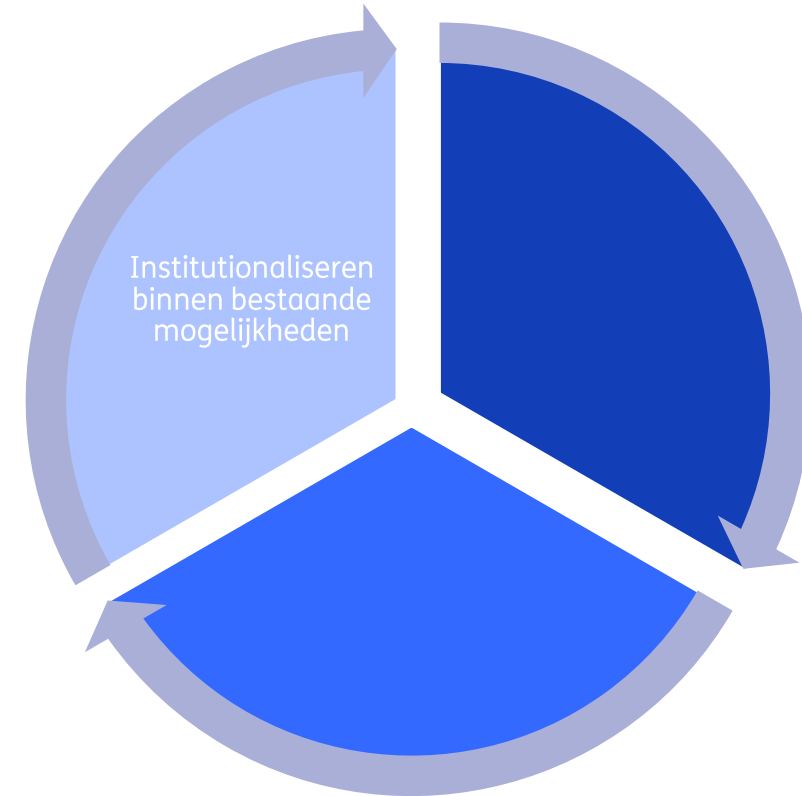
Aanbevelingen: 3. Institutionaliseren binnen bestaande mogelijkheden

Om te waarborgen dat rechtvaardigheid niet over het hoofd wordt gezien in het beleidsproces, is een structureel mechanisme noodzakelijk. Institutionele borging zorgt ervoor dat rechtvaardigheid ook in een beleidscontext met concurrerende prioriteiten een prominente plaats behoudt. De provincie kan hierin een faciliterende en stimulerende rol spelen door samen te werken met interne en externe belanghebbenden.

Aanbevelingen en acties

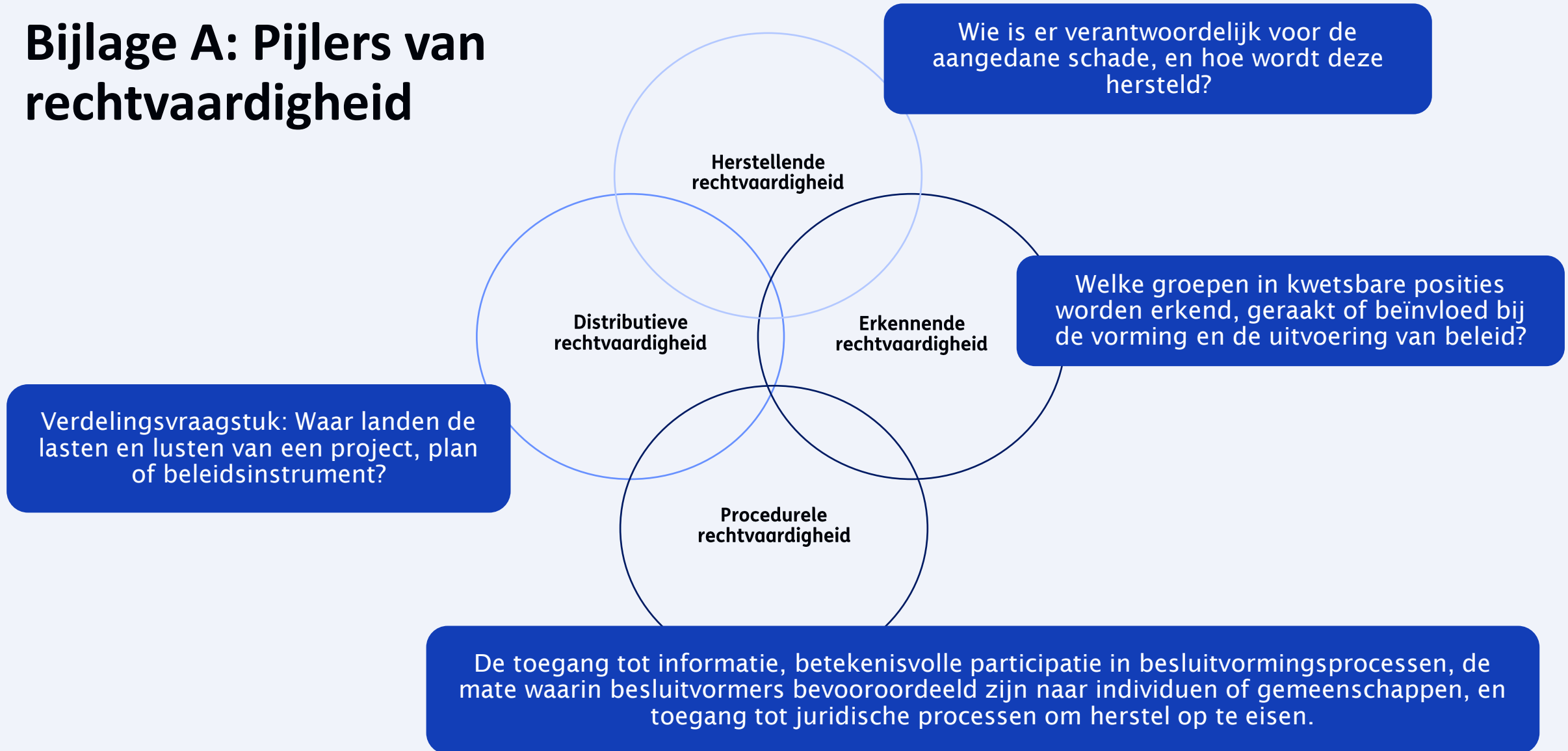
- **Samenwerking met andere overheden versterken.** Werk samen met het Rijk en andere overheden, waarbij de provincie een coördinerende en faciliterende rol op zich neemt.
- Organiseer gezamenlijke initiatieven, zoals een congres over rechtvaardigheid (bijvoorbeeld geïnspireerd door Zuid-Holland), om een gedeelde visie te ontwikkelen en regionale en lokale toepassingen van rechtvaardigheid verder uit te werken.
- **Beleidsinstrumenten inzetten** om rechtvaardigheid te bevorderen:
 - Gebruik bestaande instrumenten, zoals subsidieverordeningen, om rechtvaardigheid te stimuleren.
 - Formuleer expliciete voorwaarden die rechtvaardigheid centraal stellen, waarbij subsidieaanvragers moeten aantonen hoe zij bijdragen aan een eerlijke verdeling van lasten en lusten.
- **Structurele verankering in beleidsprocessen:**
 - Bouw expliciete checks en evaluatiemomenten in beleidsprocessen in om te waarborgen dat rechtvaardigheid consistent wordt meegenomen.
 - Integreer rechtvaardigheid in alle fasen van beleid, van ontwikkeling tot implementatie en monitoring, om het blijvend te waarborgen. Bijvoorbeeld door rechtvaardigheidsoverwegingen als onderdeel van nota's te verankeren. Gerichte stappen die hierbij genomen kunnen worden zijn: (1) definieer rechtvaardigheid en welke ongelijkheden worden ervaren door verschillende groepen, (2) evalueer bestaand beleid en identificeer structurele ongelijkheden in huidig beleid en beleidsprocessen, en (3) implementeer een rechtvaardigheidstoets om de impact van beleidsmaatregelen duidelijk te maken.

Door deze acties te ondernemen, kan de provincie een voortrekkersrol vervullen in het integreren van rechtvaardigheid in beleid en zorgen voor een evenwichtige en inclusieve benadering van maatschappelijke uitdagingen.



Bijlage

Bijlage A: Pijlers van rechtvaardigheid



Bijlage A: Pijlers van rechtvaardigheid

Voorbeeldvragen bij distributieve rechtvaardigheid

Verdeling lusten en lasten	Middelen	Groepen	Aanvulling op bestaand beleid	Conclusie en borging
• Welke (type) lusten en lasten ontstaan er door deze interventie? • Hoe kunnen we deze lusten en lasten meten?	• Welk budget en welke middelen maakt de provincie vrij/leent zij voor het maken en uitvoeren van dit beleid?	• Wat zijn de doelgroepen van dit beleid? Waarom is voor deze specifieke doelgroep(en) gekozen? • Welke doelgroepen gaan mogelijk profiteren van de lusten en welke zullen gebukt gaan onder de lasten?	• Welk bestaand beleid heeft invloed op de voorgenomen beleidsinterventie? • Wat is naar schatting de verdeling van lusten en lasten binnen de scope van dit beleid als gevolg van eerder beleid? • Hoe zal het huidige beleid dit aanvullen?	• Is de lusten- en lastenverdeling zoals vastgesteld te onderbouwen en aanvaardbaar? • Willen beleidsmakers/de provincie wijzigingen maken in de afbakening, middelen of groepen van dit beleid?

Bijlage A: Pijlers van rechtvaardigheid

Voorbeeldvragen bij procedurele en erkennende rechtvaardigheid

Inclusie	Invloed	Informatie en transparantie	Procedure	Conclusie en borging
• Wat zijn de verschillende groepen waarop het beleid van invloed is (en vice versa)? • Wat zijn de verschillende stakeholders waarop het beleid van invloed is (en vice versa)? • Met welke groepen wordt niet (voldoende) rekening gehouden in dit beleid? • Hoe worden de verschillende groepen van dit beleid ondersteund tijdens het uitvoeren van het beleid?	• Hoe worden verschillende groepen betrokken in het proces? • Hoe worden verschillende stakeholders betrokken bij het proces?	• Welke informatie wordt gedurende het proces verstrekt? • Hoe komt de informatie bij de verschillende groepen en stakeholders terecht? • Hoe wordt de informatie toegankelijk gemaakt voor verschillende groepen?	• Is er een overzicht van de beoogde procedure? Werd hierin rekening gehouden met de mate van inclusie en invloed op verschillende groepen en stakeholders? • Zijn er evaluatiemomenten ingebouwd met groepen en stakeholders?	• Is de beoogde procedure te onderbouwen en aanvaardbaar? • Zouden beleidsmakers/de provincie aanpassingen willen aanbrengen in de afbakening van het beleid, in de mate van inclusie, invloed, of informatie? • Zijn er aanvullende maatregelen nodig om de procedure te verbeteren (voor toekomstig beleid)? • Zijn er concrete afspraken en doelen wat betreft de procedure?

Colofon

Auteurs (TNO)

Thomas Schuurman Hess, Elisabeth van de Grift,
Batoul Mesdaghi, Ruben Peuchen, Koen Straver

November 2024

Dit rapport maakt onderdeel uit van een opdracht die TNO in opdracht van de provincie Noord-Holland op het thema klimaatrechtvaardigheid heeft uitgevoerd.

Rapportnr. TNO 2024 M12390