

Werkwijzer verdelende rechtvaardigheid

Voor ex-postevaluatie van
klimaatbeleid



Werkwijzer verdelende rechtvaardigheid

Voor ex-postevaluatie van klimaatbeleid

Dit rapport is geschreven door:

Marianne Teng, Pien van Berkel, Martijn Blom,
Jasmijn Brouwer, Naomi van der Hek,
Carlotta Masciandaro en Ellen Schep

Delft, CE Delft, April 2026

Publicatienummer: 2026.250383.061b

Oprachtgever: Ministerie van Economische Zaken en
Klimaat (EZK)

Alle openbare publicaties van CE Delft zijn
verkrijgbaar via www.ce.nl

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de
projectleider Marianne Teng (CE Delft)

© copyright, CE Delft, Delft

CE Delft – Committed to the Environment

CE Delft draagt met onafhankelijk onderzoek en advies bij aan een duurzame samenleving. Wij zijn toonaangevend op het gebied van energie, transport en grondstoffen. Met onze kennis van techniek, beleid en economie helpen we overheden, ngo's en bedrijven structurele veranderingen te realiseren. Al sinds 1978 werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.

Inhoud

	Stappenplan in het kort	4
	Inleiding	4
	Aanleiding	4
	Rechtvaardigheidsprincipes en -indicatoren	5
	Stappenplan	8
1	Inleiding	11
	1.1 Waarom deze werkwijzer?	11
	1.2 Doel van de werkwijzer	12
	1.3 Doelgroep	12
	1.4 Afbakening	13
2	Stappenplan	17
	Stap 1: Aanleiding en afbakening	17
	Stap 2: Beschouwing van de beleidstheorie	19
	Stap 3: Bepalen inzet indicatoren	23
	Stap 4: Dataverzameling en -analyse	33
	Stap 5: Synthese en interpretatie	37
	Stap 6: Presentatie	45
3	Stappenplan bij meerdere samenhangende instrumenten	47
	3.1 Aanpak	47
	3.2 Aanvullingen per stap	48
	3.3 Fictief voorbeeld	51
A	Overzicht indicatoren	54
B	Ladder van Theeuwes	63
C	Ex-ante-analyse en beleidsontwikkeling	64
	Literatuur	65

Stappenplan in het kort

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een korte introductie van de werkwijzer verdelende rechtvaardigheid en vat de verschillende stappen samen. In de hoofdtekst gaan we in meer detail in op de stappen.

Aanleiding

In het Klimaatplan 2025-2035 staat dat er behoefte is om rechtvaardigheid, naast doeltreffendheid en doelmatigheid, mee te nemen in beleidsevaluaties. Het evalueren van beleidsinstrumenten op rechtvaardigheid is belangrijk, omdat beleid zelden neutraal uitwerkt voor verschillende groepen in de samenleving. Inzicht in de verdelingseffecten maakt zichtbaar welke groepen relatief meer lasten dragen en welke groepen meer lusten ontvangen. Dit vergroot de transparantie en kan bijdragen aan de maatschappelijke legitimiteit van beleid. Daarnaast helpt het om tijdig ongewenste verdelingseffecten, zoals stapeling van kosten bij kwetsbare groepen, te signaleren en waar nodig bij te sturen.

Doel en doelgroep

Het doel van deze werkwijzer is het bieden van **praktische en methodische handvatten** voor het gebruiken van indicatoren om **verdelende rechtvaardigheid** in beeld te brengen bij **ex-postevaluaties van klimaat- en energiebeleid**. Deze werkwijzer is opgesteld om te borgen dat het [evaluatiekader verdelende rechtvaardigheid](#) (bestaande uit beoordelingscriteria en indicatoren) op een consistente, transparante en reproduceerbare manier wordt toegepast.

Deze werkwijzer richt zich primair op **beleidsmedewerkers en evaluatoren** die betrokken zijn bij het uitvragen en begeleiden van ex-postbeleidsevaluaties en de (externe) partijen die betrokken zijn bij de uitvoering (onderzoeksbureaus, begeleidingscommissies). Beleidsmedewerkers die betrokken zijn bij de ontwikkeling van beleid en ex-antebeleidsevaluatie kunnen de werkwijzer gebruiken om bij de beleidsontwikkeling al rekening te houden met verdelende rechtvaardigheid en de monitoring daarvan. Deze werkwijzer veronderstelt enige basiskennis van beleidsevaluatie en is een aanvulling op bestaande evaluatiehandreikingen.

Afbakening

De focus van het evaluatiekader en deze bijbehorende werkwijzer is op **verdelende rechtvaardigheid**, opgevat als de verdeling van kosten en baten (lusten en lasten) over verschillende groepen in de samenleving. Daarmee blijven andere pijlers van klimaat-rechtvaardigheid (zoals procedurele en erkennende rechtvaardigheid) buiten scope.

De werkwijzer is nadrukkelijk geen normatief beoordelingsinstrument, maar een hulpmiddel om **verdelingseffecten systematisch en onderbouwd in beeld te brengen**. De werkwijzer doet geen uitspraken over normatieve wenselijkheid, politieke afwegingen of over de onderlinge rangschikking van beleidsinstrumenten.

De werkwijzer kan zowel worden toegepast bij het evalueren van **individuele instrumenten** als **meerdere samenhangende instrumenten** (beleidsmix). Denk bijvoorbeeld aan maatregelenpakketten en periodieke rapportages op themaniveau. De werkwijzer is geschikt voor normerende, beprijzende, en subsidiërende instrumenten.

Rechtvaardigheidsprincipes en -indicatoren

Vier rechtvaardigheidsprincipes

Voor de evaluatie van de verdelende rechtvaardigheid van klimaatbeleid werken we met vier principes. Voor de totstandkoming van deze afbakening verwijzen we naar het [evaluatiekader](#).

1. **Realisatie van de klimaatdoelen (*klimaatdoelprincipe*)**
Bij het instrument staat het realiseren van een zo groot mogelijke CO₂-reductie in combinatie met kostenefficiëntie centraal.
2. **Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht (*draagkrachtprincipe*)**
Bij het instrument staat het principe centraal dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Het instrument draagt bij aan het beschermen van kwetsbare groepen. Hiermee wordt niet alleen de verdeling van kosten bedoeld, maar ook niet-financiële aspecten spelen een rol.
3. **De vervuiler betaalt**
Het instrument richt zich op het principe dat de vervuilende partijen betalen voor de gevolgen van hun daden, zo dat vervuilende activiteiten minder aantrekkelijk worden.
4. **De verduurzamer verdient**
Het instrument richt zich op het aanmoedigen van verduurzamers: de groepen die hun uitstoot verminderen worden beloond voor hun inzet.

Indicatoren per rechtvaardigheidsprincipe

Per rechtvaardigheidsprincipe hebben we een aantal voorkeursindicatoren geformuleerd. De lijst met indicatoren is niet uitputtend; afhankelijk van het instrument kan het nodig zijn om nieuwe indicatoren te ontwikkelen of bestaande indicatoren aan te passen. Tabel 1 geeft een overzicht van de indicatoren per rechtvaardigheidsprincipe.

Tabel 1 – Overzicht indicatoren

Beoordelingscriterium	Evaluatievraag	Basisindicatoren
Realisatie klimaatdoelen (klimaatdoelprincipe)		
Grootste nut: het beleid reduceert zo veel mogelijk broeikasgas-emissies.	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de doeltreffendheid van het beleid? 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestaande indicatoren binnen beleidsinstrumentarium.
Kostenefficiëntie: het beleid reduceert broeikasgasemissies kostenefficiënt.	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de doelmatigheid van het beleid? 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestaande indicatoren binnen beleidsinstrumentarium.
Internationale rechtvaardigheid: eventuele negatieve effecten elders in de wereld zijn proportioneel aan de positieve effecten daar.	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn de koolstofwegleffecten van het beleid? • Zijn de andere mogelijke neveneffecten voor andere landen in beeld gebracht en welke beheersmaatregelen zijn hiervoor getroffen? 	
Intergenerationele rechtvaardigheid: eventuele negatieve effecten op toekomstige generaties zijn proportioneel aan de positieve effecten op deze generaties.	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn de mogelijke neveneffecten voor toekomstige generaties in beeld gebracht en welke beheersmaatregelen zijn hiervoor getroffen? 	
Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht (draagkrachtprincipe)		
Lusten en lasten worden verdeeld naar draagkracht.	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe zijn kosten/baten verdeeld tussen huishoudens? • Hoe zijn kosten/baten verdeeld tussen bedrijven? • Hoe zijn kosten/baten verdeeld tussen bedrijven en huishoudens? • Hoe zijn kosten/baten geografisch verdeeld? 	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten/baten naar besteedbaar inkomensdecilen, naar vermogen, naar type/grootte huishoudens. • Kosten/baten naar sector, naar bedrijfsgrootte, naar toegevoegde waarde. • Kosten/baten per wijk, gemeente of regio.
Kwetsbare groepen hebben toegang tot de regeling(en).	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de (sociaaleconomische) positie van de doelgroep in de maatschappij? • Hoe wordt gelijke toegang tot de regeling binnen de doelgroep gewaarborgd? • Hoe worden kwetsbare doelgroepen ondersteund (bijv. via financiële of ontzorgende maatregelen)? • Hoe wordt rekening gehouden met het doenvermogen**** van de doelgroep? 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergelijking van financiële kenmerken (inkomen, vermogen) van de doelgroep met Nederlands gemiddelde; • Vergelijking van financiële kenmerken van de gebruikers van de regeling met het gemiddelde van de doelgroep; • Doenvermogenstoets van de WRR (2020).

Beoordelingscriterium	Evaluatievraag	Basisindicatoren
Kwetsbare groepen mogen niet onder het bestaansminimum zakken.	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de impact van het beleid op energiearmoede? • Wat is de impact op vervoersarmoede? 	<ul style="list-style-type: none"> • % huishoudens in energiearmoede* vóór/na beleid. • Mate van energiearmoede (energiearmoedekloof**) (energiearmoedekloof) vóór/na beleid. • % huishoudens in vervoersarmoede*** vóór/na beleid.
De vervuiler betaalt		
Klimaatlasten worden gedragen door de partij die ze veroorzaakt.	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is het beprijzingsniveau van de vervuilers en niet-vervuilers? • Welke uitzonderingen worden er gemaakt voor vervuilers (en wat is de invloed daarvan op het beprijzingsniveau)? 	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten per eenheid van vervuiling (bijvoorbeeld €/ton CO₂) die door het beleid worden opgelegd.
Klimaatlasten zijn proportioneel aan de vervuiling.	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe verhouden de kosten van vervuiling die door het beleid worden opgelegd zich tot de milieuprijs? 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergelijking van kosten per eenheid van vervuiling met milieuprijs van CO₂.
De verduurzamer verdient		
Partijen die verduurzaming realiseren worden beloofd.	<ul style="list-style-type: none"> • Wordt het aantrekkelijker om te verduurzamen? 	<ul style="list-style-type: none"> • Geld ontvangen per eenheid van verduurzaming (€ ontvangen per ton CO₂ gereduceerd, GJ bespaard, getroffen maatregel). • Terugverdientijd van verduurzamingsmaatregelen, vóór en na beleid.

* Energiearmoede is gedefinieerd als een huishouden met een laag inkomen en een hoge energie rekening (LIHE) of een laag inkomen en een woning van slechte energetische kwaliteit (LILEK) (CBS, 2023).

** De energiearmoedekloof is het verschil tussen het actuele niveau van energiearmoede van een huishouden en de energiearmoedegrens. Dat wil zeggen hoe meer energiearmoede een huishouden heeft, hoe groter de energiearmoedekloof van dit huishouden is (TNO, 2023).

*** Vervoersarmoede ontstaat wanneer een beperkte bereikbaarheid, veroorzaakt door bijvoorbeeld dure, onbetrouwbare of de afwezigheid van vervoersmiddelen, samengaat met sociale achterstand, zoals een laag inkomen, verminderde gezondheid of lage geletterdheid (CE Delft, 2025).

**** Het gaat hierbij om zowel een smalle definitie van doenvermogen (zoals de toegankelijkheid van een formulier in samenhang met lage taalvaardigheid) en een brede definitie van doenvermogen (zoals het leveren van maatwerk).

Stappenplan

We hebben een stappenplan ontwikkeld voor het ex post evalueren van klimaatbeleid op verdelende rechtvaardigheid. Figuur 1 vat de zes stappen samen. Vervolgens geven we per stap een toelichting op hoofdlijnen. Indien relevant geven we per stap ook handvatten voor het evalueren van meerdere samenhangende instrumenten. Een belangrijk startpunt hierbij is dat de instrumenten die geëvalueerd worden, in samenhang zijn ontwikkeld. Denk bijvoorbeeld aan een (deel van een) beleidsmix, een beleidspakket of een periodieke rapportage.

Figuur 1 – Stappenplan



Stap 1: Aanleiding en afbakening

Concretiseer de aanleiding en de afbakening van de evaluatie. Dit helpt bij het begrijpen van de context waarin de evaluatie wordt uitgevoerd en om de juiste keuzes te maken in het verdere evaluatieproces. In deze stap worden de volgende vijf vragen beantwoord, zie Tekstkader 1.

Tekstkader 1

1. Wat wordt er geëvalueerd?
2. Wat is de reden en het doel van evalueren op verdelende rechtvaardigheid?
3. Voor wie voer ik de evaluatie uit?
4. Hoeveel tijd en middelen zijn beschikbaar?
5. Welke informatie is er al beschikbaar en welke nog niet?

Stap 2: Beschouwing van de beleidstheorie

Breng de **beoogde werking** van het instrument in beeld door de zogenoemde beleidstheorie te reconstrueren. De beleidstheorie is het samenhangende geheel van aannames en veronderstellingen die uitleggen hoe en waarom bepaalde beleidsinspanningen (middelen, activiteiten) leiden tot gewenste maatschappelijke effecten (output, outcome, impact). Soms wordt vooraf bij de beleidsontwikkeling al een beleidstheorie opgesteld, of is er een beleidstheorie beschikbaar van een eerder uitgevoerde evaluatie. Als dit niet geval is, stel dan zelf een beleidstheorie op. Maak hiervoor gebruik van onder meer wetteksten en kamerbrieven uit de periode van beleidsontwikkeling en interviews met beleidsmedewerkers.

Licht in deze stap ook toe welke van de vier **rechtvaardigheidsprincipes** expliciet of impliciet aan het beleid ten grondslag ligt of liggen. Hiernaast is het belangrijk om de beoogde **doelgroep** en de positie van een individueel instrument in de **brede beleidsmix** te expliciteren.

Breng bij het evalueren van **meerdere instrumenten** in samenhang voor ieder instrument de doelgroep en onderliggend rechtvaardigheidsprincipe in beeld. Geef ook een beeld van de beoogde werking van het beleid in samenhang met elkaar en eventuele andere beleidsdomeinen.

Stap 3: Bepalen inzet indicatoren

Stel allereerst een longlist van relevante indicatoren op. Maak daarbij gebruik van onderstaande vragen in Tekstkader 2.

Tekstkader 2

1. Om wat voor type instrument gaat het?
2. Wie is de doelgroep?
3. Valt een mogelijk relevante indicator binnen of buiten de beleidslogica en waarom?
4. Zijn er nog relevante (indirecte) effecten? Denk hierbij ook aan de tijd- en plaatsdimensie, bijvoorbeeld een risico op het verplaatsen van koolstofemissies of neveneffecten voor toekomstige generaties?

Bepaal vervolgens per indicator uit de longlist of het mogelijk is om deze kwantitatief mee te nemen en welke data hiervoor benodigd zijn. Indien alleen kwalitatieve beoordeling mogelijk is, licht dit dan toe.

Baken bij het evalueren van meerdere instrumenten in samenhang de indicatoren zo af dat ze voor meerdere instrumenten toepasbaar zijn.

Stap 4: Dataverzameling en -analyse

Ga aan de slag met de keuze voor de onderzoeksmethode en het verzamelen en analyseren van de data. Hiervoor zijn verschillende databronnen mogelijk, zoals monitoringsdata, statistische gegevens, eigen kwantitatieve dataverzameling (bijvoorbeeld via enquêtes), gegevens van stakeholders en eigen kwalitatieve dataverzameling (bijvoorbeeld via interviews).

Let er bij het evalueren van meerdere instrumenten op dat data voor verschillende instrumenten onderling vergelijkbaar zijn en waar mogelijk op dezelfde doelgroep, sector of regio betrekking hebben.

Stap 5: Synthese en interpretatie

Breng de resultaten van de indicatoren samen tot een integraal beeld van verdelende rechtvaardigheid. Schets allereerst per rechtvaardigheidsprincipe het beeld van de indicatoren. Interpreteer vervolgens hoe de principes zich onderling tot elkaar verhouden.

Een aandachtspunt in deze stap is dat de evaluatie niet leidt tot een eindoordeel over rechtvaardigheid, maar zichtbaar maakt waar en waarom verdelingseffecten optreden. Het maken van normatieve afwegingen blijft een politieke keuze.

Stap 6: Presentatie

Presenteer de resultaten op een overzichtelijke manier. Geef kwantitatieve indicatoren zo veel mogelijk visueel weer.

1 Inleiding

1.1 Waarom deze werkwijzer?

In het Klimaatplan staat dat rechtvaardigheid, naast doelmatigheid en doeltreffendheid, zal worden betrokken in toekomstige evaluerende synthese-onderzoeken naar het klimaat- en energiebeleid. Het evalueren van beleidsinstrumenten op rechtvaardigheid is belangrijk, omdat beleid zelden neutraal uitwerkt voor verschillende groepen in de samenleving. Inzicht in de verdelingseffecten maakt zichtbaar welke groepen relatief meer lasten dragen en welke groepen meer lusten ontvangen. Dit vergroot de transparantie en kan bijdragen aan de maatschappelijke legitimiteit van beleid. Daarnaast helpt het om tijdig ongewenste verdelingseffecten, zoals stapeling van kosten bij kwetsbare groepen, te signaleren en waar nodig bij te sturen.

Het ontbreekt echter nog aan een breed geaccepteerde methodiek of evaluatiekader om de rechtvaardigheid van klimaatbeleid te toetsen. Daarom heeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) aan CE Delft gevraagd een evaluatiekader te ontwikkelen waarmee het klimaat- en energiebeleid ex post kan worden beoordeeld op verdelende rechtvaardigheid. Het evaluatiekader bestaat uit een samenhangende set beoordelingscriteria, evaluatievragen en indicatoren. Deze werkwijzer is opgesteld om te borgen dat het evaluatiekader op een consistente, transparante en reproduceerbare manier wordt toegepast.

Tekstkader 3

Waarom evalueren op rechtvaardigheid?

Het evalueren van beleidsinstrumenten op rechtvaardigheid kan vragen oproepen, omdat rechtvaardigheid in beleid door verschillende groepen verschillend ervaren wordt, afhankelijk van hun perspectief. Ook spelen er politieke afwegingen in het ondersteunen of stimuleren van bepaalde groepen. Juist vanwege deze complexiteit is het van belang om op een systematische manier verdelingseffecten in beeld te brengen en die te toetsen aan eenduidige rechtvaardigheidsprincipes. Daarbij dezelfde taal te spreken, gebruik te maken van eenduidige indicatoren en een gemeenschappelijk stappenplan, is een belangrijke eerste stap om de complexiteit van evalueren op verdelingseffecten hanteerbaar te maken.

Zowel nationaal als internationaal is er toenemende aandacht voor rechtvaardigheid in het klimaatbeleid. Rechtvaardigheid is daarom een van de uitgangspunten in het klimaatplan 2025-2035 (Ministerie van KGG, 2024) (WRR, 2023). Een rechtvaardig klimaatbeleid is immers essentieel voor het maatschappelijke en politieke draagvlak en daarmee voor het slagen van het beleid.

Inzicht in de verdelende effecten van het bestaande klimaatbeleid maakt het mogelijk om onbedoeld negatieve verdelingsuitkomsten te identificeren en hierop bij te sturen. Dat maakt het zinvol om beleid te evalueren op rechtvaardigheid. Dit betekent niet dat wordt vastgesteld of het beleid rechtvaardig is of niet, of dat het ene beleidsinstrument rechtvaardiger dan het andere. In een evaluatie worden de verdelende effecten in beeld gebracht en getoetst aan rechtvaardigheidsprincipes. Dit biedt beleidsmakers en politici een basis om afgewogen keuzes te maken voor toekomstig beleid.

1.2 Doel van de werkwijzer

Het doel van deze werkwijzer is het bieden van praktische en methodische handvatten voor het toepassen van het evaluatiekader verdelende rechtvaardigheid bij ex-post-evaluaties van klimaat- en energiebeleid.

De werkwijzer biedt gebruikers een stappenplan dat zij kunnen doorlopen, van het afbakenen van de evaluatie tot het selecteren van indicatoren, het verzamelen van data en rapporteren van bevindingen.

Aangezien rechtvaardigheid van klimaatbeleid nog maar zeer recent in de belangstelling staat en indicatoren om dit in beeld te brengen volop in ontwikkeling zijn, kan dit document gezien worden als 'Werkwijzer verdelende rechtvaardigheid, Versie 1.0'. Nieuwe ontwikkelingen kunnen in de toekomst tot updates leiden.

1.3 Doelgroep

De werkwijzer is in beginsel bedoeld voor:

- **Opstellers van de evaluatieaanvraag.** Dit zijn meestal beleidsmedewerkers bij ministeries die verantwoordelijk zijn voor het laten uitvoeren of beoordelen van ex-post-evaluaties van klimaat- en energiebeleid. In deze werkwijzer kunnen zij richtlijnen vinden waaraan een goede evaluatie op verdelingseffecten moet voldoen.
- **Onderzoekers en evaluatoren** die deze evaluaties uitvoeren. Dit kunnen ambtenaren zijn, maar dit zijn meestal externe onderzoeksbureaus. In het stappenplan uit deze werkwijzer kunnen onderzoekers en evaluatoren aanbevelingen en voorschriften voor het opstellen van een goede evaluatie.

- **Begeleidingscommissies en onafhankelijke deskundigen** die betrokken zijn bij de kwaliteitsborging van onafhankelijke evaluaties. Dit kunnen de opstellers van de evaluatieaanvraag zijn, maar deze rol kan ook worden uitbesteed aan de planbureaus of externe deskundigen. Aan de hand van de geschetste systematiek in deze werkwijzer kunnen beoordelaars bekijken in hoeverre de uitgevoerde evaluatie kwalitatief goed is uitgevoerd volgens de voorschriften, of dat hier goed beargumenteerd vanaf is gegaan.
- **Beleidsmakers** die betrokken zijn bij het ontwikkelen van beleid. De werkwijzer laat zien hoe de beleidsuitkomsten kunnen worden geëvalueerd op verdelende rechtvaardigheid. Door tijdens de beleidsontwikkeling al rekening te houden met de eisen die een evaluatie stelt (bijvoorbeeld het opstellen van een beleidstheorie of monitoring), wordt voorkomen dat er niet geëvalueerd kan worden vanwege gebrek aan data.

Deze werkwijzer veronderstelt enige basiskennis van beleidsevaluatie en is een aanvulling op bestaande evaluatiehandreikingen.

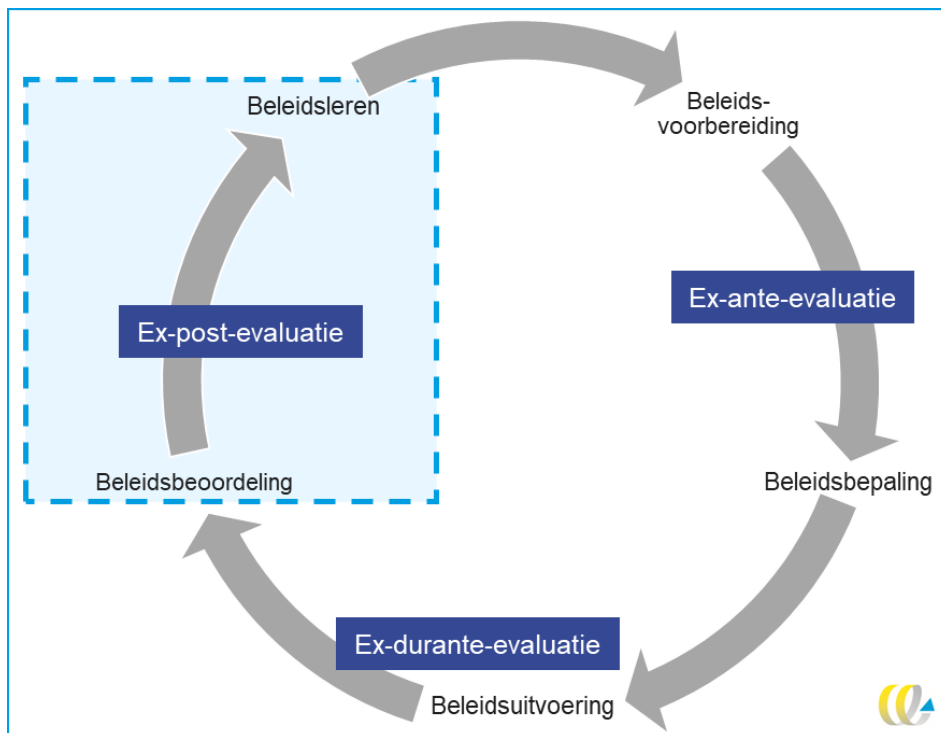
1.4 Afbakening

Wanneer gebruik je deze werkwijzer?

Ex-postevaluatie van nationaal klimaat- en energiebeleid

Deze werkwijzer richt zich op ex-postevaluatie (zie Figuur 2) van klimaat- en energiebeleid op nationaal niveau. Het evaluatiekader is geschikt om achteraf het beleid, op basis van daadwerkelijk gerealiseerde effecten, te beoordelen. De werkwijzer behandelt dus geen ex-antebeleidsanalyse of beleidsontwerp. Idealiter sluiten stappenplannen en evaluatiekaders voor ex-post- en ex-ante-evaluatie zo veel mogelijk op elkaar aan. Daarom biedt deze werkwijzerhandvatten voor een ex-anteanalyse.

Figuur 2 – Ex-postevaluatie in de beleidscyclus



Focus op verdelende rechtvaardigheid en het beoordelen van beleidsuitkomsten

De focus van het evaluatiekader en deze werkwijzer ligt op verdelende rechtvaardigheid, opgevat als de verdeling van kosten en baten (lusten en lasten) over verschillende groepen in de samenleving. Daarmee blijven andere pijlers van klimaatrechtvaardigheid (zoals procedurele en erkennende rechtvaardigheid) buiten scope. Het evaluatiekader en de bijbehorende werkwijzer zijn geschikt voor het beoordelen van beleidsuitkomsten op principes voor verdelende rechtvaardigheid, niet voor het beoordelen van de rechtvaardigheid van het beleidsproces (totstandkoming van het beleid).

Geen normatief beoordelingsinstrument en geen vervanging voor bestaande evaluatiehandleidingen voor doeltreffendheid en doelmatigheid

De werkwijzer is nadrukkelijk geen normatief beoordelingsinstrument, maar een hulpmiddel om verdelingseffecten systematisch en onderbouwd in beeld te brengen. De werkwijzer doet geen uitspraken over normatieve wenselijkheid of politieke afwegingen. Het evaluatiekader en de bijbehorende werkwijzer vervangen geen bestaande evaluatiehandleidingen voor doeltreffendheid of doelmatigheid, maar vormen hierop een aanvulling. Relaties met andere evaluatiekaders- en handreikingen (zie Tekstkader 4) worden waar relevant benoemd, maar niet volledig uitgewerkt.

Tekstkader 4

Samenhang met andere handleidingen en werkwijzers voor ex-postbeleidsevaluatie

- [Toolbox beleidsevaluaties](#): Helpt beleidsmedewerkers, evaluatiecoördinatoren, beleidsonderzoekers en andere belangstellenden bij het opzetten en uitvoeren van een goede evaluatie van beleid, een programma of project. De toolbox bevat een stappenplan om de evaluatie uit te (laten) voeren.
- [Durf te meten](#): Hierin zijn de evaluatiemogelijkheden om directe effecten (output) van beleid te meten in beeld gebracht, in opdracht van het ministerie van Economische Zaken.
- [Durf te leren, ga door met meten](#): Geeft een eerste aanzet voor het evalueren van systeem- en transitiebeleid.
- [Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek \(RPE22\)](#): Stelt de kaders en wettelijke eisen waaraan een periodieke rapportage voor (instrument) evaluaties moeten voldoen.
- [Handreiking periodieke rapportage](#): Hierin worden handvatten gegeven voor het plannen en uitvoeren van een periodieke rapportage.

In ieder geval het ministerie van LNV hanteert eigen evaluatiehandleidingen die niet openbaar beschikbaar zijn.

Hoe gebruik je deze werkwijzer?

Deze werkwijzer kan gebruikt worden wanneer bij het evalueren van klimaat- en energiebeleid aanvullend inzicht nodig is in verdelingsgevolgen, naast doeltreffendheid en doelmatigheid. De werkwijzer is zowel te gebruiken bij evaluaties van individuele instrumenten als van beleidspakketten.

Bij het uitvoeren van een evaluatie op instrumentniveau

In deze werkwijzer beschrijven we hoe rechtvaardigheid op instrumentniveau kan worden geëvalueerd. In de praktijk worden de meeste instrumenten individueel geëvalueerd.

Bij het uitvoeren van een evaluatie van meerdere instrumenten

In de praktijk worden ook evaluaties van meerdere instrumenten tegelijkertijd uitgevoerd, denk hierbij aan:

- Periodieke rapportage op themaniveau, conform de vereisten van de RPE (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek).
- Evaluaties van meerdere samenhangende instrumenten tegelijk. Voorbeelden hiervan zijn: [Evaluatie Energie-innovatieregelingen](#), [Evaluatie Instrumentarium glastuinbouw](#).
- Evaluaties van specifieke beleidspakketten of maatregelenpakketten, zoals een set aan maatregelen uit een bepaald akkoord zoals het Klimaatakkoord. In de praktijk gebeurt dit beperkt.

Het kan wenselijk zijn om instrumenten in samenhang te evalueren, omdat instrumenten elkaar kunnen aanvullen. Zo kunnen er in een beleidsmix verschillende instrumenten voor verschillende doelgroepen zijn en kan er apart instrumentarium zijn om ongewenste verdelingseffecten te compenseren. Hoofdstuk 3 gaat in op het evalueren van meerdere instrumenten in samenhang.

2 Stappenplan

Stap 1: Aanleiding en afbakening

De eerste stap is het concretiseren van de aanleiding en de afbakening van de evaluatie. Dit helpt bij het begrijpen van de context waarin de evaluatie wordt uitgevoerd en om de juiste keuzes te maken in het verdere evaluatieproces. Zie hiervoor ook: [Stap 1 Context en scope | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid](#). In deze stap worden de vijf onderstaande vragen beantwoord. Hierna lichten we de vragen toe.

Tekstkader 5

Begeleidende vragen

1. Wat wordt er geëvalueerd?
2. Wat is de reden en het doel van evalueren op verdelende rechtvaardigheid?
3. Voor wie voer ik de evaluatie uit?
4. Hoeveel tijd en middelen zijn beschikbaar?
5. Welke informatie is er al beschikbaar en welke nog niet?

1. Wat wordt er geëvalueerd?

Bepaal wat voor beleid geëvalueerd gaat worden en over welke tijdsperiode het beleid geëvalueerd wordt. Expliciteer daarbij ook de positie van het beleidsinstrument in de bredere beleidsmix, zie hiervoor ook **Stap 2**.

2. Wat is de aanleiding en het doel van evalueren op verdelende rechtvaardigheid?

Stel met het evaluatieteam de vraag: Waarom is er vanuit het beleidsinstrument of -pakket aanleiding om verdelende rechtvaardigheid te evalueren?

Er kunnen verschillende redenen zijn voor het evalueren van verdelende rechtvaardigheid van klimaatbeleid. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een politieke wens. Er kunnen vermoedens zijn van disproportionele lasten als gevolg van een instrument of instrumenten die dieper verkend moeten worden. Aanleiding kan ook worden gevonden in groepen die disproportioneel profiteren van subsidies voor verduurzaming, terwijl andere (inkomens)groepen geen toegang hebben tot deze verduurzamingsubsidies (denk aan subsidies voor elektrisch rijden, of de salderingsregelingen waar huurders beperkt of niet van kunnen profiteren). Ook kan het instrument een specifieke beleidsdoelgroep hebben en moet er gekeken worden

of het instrument deze doelgroep voldoende heeft bereikt en welke implicaties dit heeft voor verdelende rechtvaardigheid.

3. Voor wie voer ik de evaluatie uit?

Ga vervolgens na voor wie de evaluatie wordt uitgevoerd. De evaluatie kan bijvoorbeeld intern gebruikt worden, of als input voor politieke besluitvorming. Ook kan vereist zijn om de Tweede Kamer te informeren over de resultaten van de evaluatie, of kunnen deze gedeeld worden met de doelgroep van het beleidsinstrument.

4. Hoeveel tijd en middelen zijn beschikbaar?

Stel aan de start van het evaluatieproces vast hoeveel tijd en middelen beschikbaar zijn voor de evaluatie. Indien er alleen een budget beschikbaar is voor de evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid, betekent dit dat er extra budget nodig is om ook rechtvaardigheid in de evaluatie mee te nemen.

5. Welke informatie is er al beschikbaar en welke nog niet?

Breng tot slot de informatiebeschikbaarheid in kaart. De beschikbare informatie zal namelijk mede bepalend zijn voor het selecteren van de indicatoren, zie hiervoor ook **Stap 3**.

Stap 2: Beschouwing van de beleidstheorie

De tweede stap is de beschrijving van het/de instrument(en), de doelen en de motivering (of theorie) achter het beleid. Dit wordt de beleidstheorie genoemd. De beschouwing van een beleidstheorie is een vast onderdeel van het uitvoeren van een evaluatie, omdat de beleidstheorie hypothesen laat zien die de hoofdvragen van een evaluatie bepalen.

Onderdelen van een beleidstheorie

De beleidstheorie visualiseert op welke wijze de inzet van de overheid verandering in de maatschappij teweeg wil brengen. Een beleidstheorie wordt schematisch afgebeeld en bestaat uit de volgende onderdelen:

1. **Input:** De ingezette middelen. De meest voorkomend input zijn overheidsgelden (€) of overheidsinzet (fte's).
2. **Activiteiten:** Alle activiteiten die ondernomen worden met de ingezette middelen.
3. **Output:** De directe resultaten die voortvloeien uit de ondernomen activiteiten.
4. **Outcome:** Een langetermijndoel dat (groten)deels direct voortvloeit uit het uitgevoerde beleid.
5. **Impacts:** Een wat abstracter hoogoverdoel waaraan het beleid op de lange termijn moet bijdragen.

Figuur 3 – Overzicht van de verschillende aspecten van een beleidstheorie



Beleidstheorie opstellen

Soms wordt vooraf bij de beleidsontwikkeling al een beleidstheorie opgesteld, of is er een beleidstheorie beschikbaar van een eerder uitgevoerde evaluatie. Het kan echter ook dat er (nog) geen expliciete beleidstheorie is opgesteld. Figuur 4 laat zien welke stappen gezet moeten worden per scenario.

Indien geen beleidstheorie beschikbaar is of beschikbaar komt tijdens het opstarten van de evaluatie (dus al tijdens de uitvraag van de evaluatie), moet deze zelf worden opgesteld. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de [Toolbox Beleidsevaluaties](#). Voor het opstellen van een beleidstheorie kan gebruik worden gemaakt van verschillende informatiebronnen, zoals Kamerbrieven, wetteksten en interviews met beleidsmakers. Aandachtspunt is dat de beleidstheorie de beoogde werking beschouwt, en dus ook bronnen gebruikt uit de fase van de beleidsontwikkeling. In de beleidstheorie wordt ook rekening gehouden met eventuele neveneffecten en externe factoren die van invloed zijn op het te bereiken beleidsdoel.

Figuur 4 – Processchema beleidstheorie

<p>1. Er is een beleidstheorie beschikbaar</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Maak gebruik van deze beleidstheorie • Actualiseer indien nodig • Onderzoek of rechtvaardigheid is meegenomen, en vul indien nodig hierop aan • Zorg dat de doelgroep expliciet is
<p>2. Er wordt een beleidstheorie opgesteld</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Maak gebruik van deze beleidstheorie • Zorg dat in deze beleidstheorie aandacht is voor rechtvaardigheid en de doelgroep

Bron: CE Delft.

Aandachtspunten verdelende rechtvaardigheid bij beschouwing beleidstheorie

Om de indicatoren goed te kunnen toepassen, is er een aantal aandachtspunten in deze stap. Deze beschrijven we hierna.

Expliciteer de beoogde doelgroep van het instrument

Wanneer de beleidstheorie compleet is, stel dan de doelgroep(en) van het/de beleidsinstrument(en) vast. Dit is bepalend voor de latere keuze in indicatoren, zie ook **Stap 3**. Het gaat bij het vaststellen van de doelgroep in de beleidstheorie nadrukkelijk om de **beoogde** doelgroep. In de evaluatie wordt getoetst of deze groep **daadwerkelijk is bereikt** door het beleidsinstrument.

Maak duidelijk welk rechtvaardigheidsprincipe (impliciet of expliciet) aan het instrument ten grondslag ligt

Analyseer vervolgens met behulp van de beleidstheorie en de achterliggende beleidsstukken welke rechtvaardigheidsprincipes ten grondslag liggen aan het beleid. Dit kunnen één of meerdere van de volgende principes (gebaseerd op de verdelingsprincipes uit het Klimaatplan) betreffen:

- **Realisatie van de klimaatdoelen**
Bij het instrument staat het realiseren van een zo groot mogelijke CO₂-reductie in combinatie met kostenefficiëntie centraal.
- **Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht**
Bij het instrument staat het principe centraal dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Het instrument draagt bij aan het beschermen van kwetsbare groepen. Hiermee wordt niet alleen de verdeling van kosten bedoeld, maar ook niet-financiële aspecten spelen een rol. Denk bijvoorbeeld aan het benodigde doenvermogen om gebruik te maken van een regeling.

- **De vervuiler betaalt**
Het instrument richt zich op het principe dat de vervuilende partijen betalen voor de gevolgen van hun daden, zodat vervuilende activiteiten minder aantrekkelijk worden.
- **De verduurzamer verdient**
Het instrument richt zich op het aanmoedigen van verduurzamers: de groepen die hun uitstoot verminderen worden beloond voor hun inzet.

Voor een uitgebreidere toelichting van de rechtvaardigheidsprincipes en de bijbehorende beoordelingscriteria, en hoe deze tot stand zijn gekomen verwijzen we naar het evaluatiekader in het rapport '[Evalueren verdelende rechtvaardigheid klimaatbeleid](#)'.

Het kan zijn dat bij het opstellen van de beleidstheorie destijds expliciet aandacht is geweest voor rechtvaardigheid van de uitkomsten. Het type instrument kan hierbij al informatie geven. Zo is een belasting in beginsel gericht op 'de vervuiler betaalt', terwijl een subsidie gebaseerd is op 'de verduurzamer verdient'.

Als verdelende rechtvaardigheid echter niet expliciet terugkomt in de bestaande beleidstheorie, moet hier nog een extra analyse voor worden gedaan. Loop hiervoor de verschillende stappen van de beleidstheorie door.

- **Input:** De ingezette fte en middelen geven informatie over de prioriteit van of binnen het beleidsinstrument en daarmee over verdelende rechtvaardigheid. Ook de manier waarop een beleidsinstrument in Kamerbrieven is aangekondigd kan inzicht geven in welke rechtvaardigheidsprincipes schuilen achter het instrument.
- **Activiteiten:** Kijk hoe het instrument is ingericht. Is er sprake van één activiteitenpakket of zijn er specifieke activiteiten die worden opgezet voor verschillende doelgroepen van het beleidsinstrument? Kijk ook naar de communicatie rondom een instrument: worden hierbij mediakanalen (website, nieuwsbrieven, etc.) actief ingezet om *alle* groepen te betrekken? Worden er activiteiten georganiseerd om kwetsbare doelgroepen te ontzorgen en hun toegang tot de regeling te vergroten?
- **Output en Outcome:** Analyseer of bij de verwachte output en outcome rekening is gehouden met verschillende doelgroepen; is er sprake van een gedifferentieerde output en outcome per doelgroep of is er een algemene output en outcome geformuleerd? Denk bijvoorbeeld aan de verwachte verdeling van subsidiegelden tussen de verschillende doelgroepen of bredere baten van het beleid.
- **Impact:** Analyseer of bij het opstellen van de beleidstheorie is gekeken naar de verwachte impact op de verschillende relevante doelgroepen.

Expliciteer de positie van het instrument in de bredere beleidsmix

Wanneer één of meerdere beleidsinstrumenten worden geëvalueerd op rechtvaardigheid, is het van belang om de positie van het/de instrument(en) in de bredere beleidsmix te

expliciteren en de interactie met andere instrumenten in de beleidsmix inzichtelijk te maken. Dit is noodzakelijk om na het uitvoeren van de evaluatie, de resultaten op een juiste manier te interpreteren (zie hiervoor ook **Stap 5** van deze werkwijzer). Binnen een beleidsmix kunnen namelijk keuzes gemaakt zijn die impliciet of expliciet raken aan rechtvaardigheid. Denk bijvoorbeeld aan het compenseren van huishoudens met lagere inkomens voor gestegen lasten.

Tekstkader 6 – Mogelijke bronnen

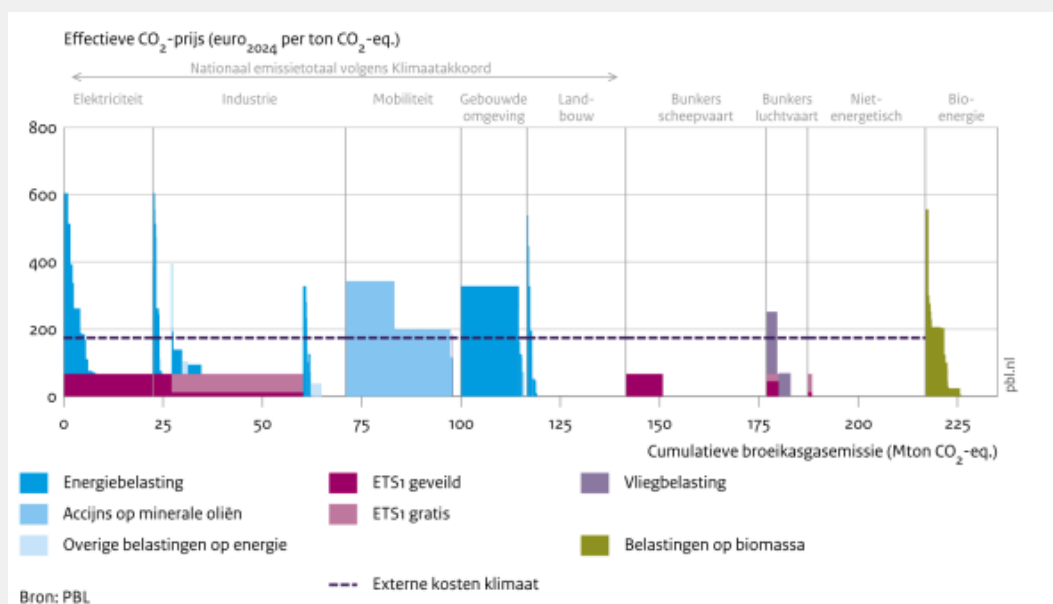
Klimaat- en Energieverkenning (KEV)

De KEV geeft jaarlijks per sector een overzicht van het vastgesteld, voorgenomen en geagendeerd beleid. Zodoende kan een instrument bekeken worden in relatie tot het huidige en het toekomstige beleid.

Klimaatverandering in de prijzen

In sommige situaties, bijvoorbeeld bij beprijzingsbeleid en subsidies, is het relevant om in beeld te hebben in hoeverre CO₂ al beprijsd wordt binnen een bepaalde sector. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de studie ‘[Klimaatverandering in de prijzen](#)’ van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). De laatste jaren is deze studie jaarlijks geactualiseerd.

Figuur 5 – CO₂-beprijzing van broeikasgasemissies, 2024



Beleidskaarten

In 2024 zijn per klimaatsector zogenoemde beleidskaarten opgesteld met daarin een overzicht van het klimaatbeleid per sector in samenhang. Deze kunnen als basis worden gebruikt voor het positioneren van het te evalueren beleidsinstrument ten tijde van de beleidsontwikkeling.

Let op! De kaarten zijn in 2024 opgesteld en niet geactualiseerd.

Tekstkader 7

Doorlopend voorbeeld: de ISDE

De Investeringsubsidie Duurzame Energie en Energiebesparing (ISDE) komt particuliere en zakelijke gebruikers financieel tegemoet bij het nemen van duurzame maatregelen zoals warmtepompen en woning-isolatie. In 2025 is de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling geëvalueerd. Er is destijds een beleidstheorie opgesteld, maar hierin is niet expliciet aandacht besteed aan de onderliggende rechtvaardigheidsprincipes. Deze beleidstheorie kan wel worden gebruikt als basis om de passende rechtvaardigheidsprincipes, en hun bijbehorende evaluatievragen, te selecteren. In het geval van de ISDE blijkt dat de principes 'realisatie van klimaatdoelen' en 'de verduurzamer verdient' van toepassing zijn, omdat kostenefficiënte CO₂-reductie centraal staat bij de ISDE en omdat de gebruikers van de subsidie profiteren. Het draagkracht-principe is deels van toepassing, omdat de toegankelijkheid van de regeling een expliciet onderdeel van het ISDE-beleid is. Tot slot is het principe 'de vervuiler betaalt' niet van toepassing, aangezien de ISDE geen direct effect op vervuilers heeft.

Stap 3: Bepalen inzet indicatoren

De derde stap is het selecteren van de indicatoren die bij het evalueren van de verdelende rechtvaardigheid van het instrument in beeld moeten worden gebracht, rekening houdend met databeschikbaarheid. De beleidstheorie uit **Stap 2** vormt het uitgangspunt; de indicatoren volgen uit de beoogde effecten uit de beleidstheorie.

Maak een longlist van indicatoren

Neem allereerst de lijst met voorbeeldindicatoren door (zie Tabel 1, Tabel 2 en meer uitgebreid in Bijlage A). Vink de indicatoren aan die relevant zijn voor het instrument om zo tot een longlist van indicatoren te komen. De vragen in Tekstkader 8 helpen bij het selecteren van relevante indicatoren. Hierna lichten we de vragen toe.

Tekstkader 8

Begeleidende vragen

- Om wat voor type instrument gaat het?
- Wie is de doelgroep?
- Welke indicatoren vallen binnen de beleidslogica en zijn daarom relevant?
- Zijn er nog relevante (indirecte) effecten? Denk hierbij ook aan de tijd- en plaatsdimensie, bijvoorbeeld een risico op het verplaatsen van koolstofemissies of neveneffecten voor toekomstige generaties?

Tabel 2 – Toepasbaarheid selectie van indicatoren per type instrument

Principe	Beoordelingscriterium	Evaluatievraag	Basisindicatoren ¹	Type instrument
Realisatie klimaatdoelen (<i>klimaatdoelprincipe</i>)	Grootste nut: het beleid reduceert zo veel mogelijk broeikasgasemissies.	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de doeltreffendheid van het beleid? 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestaande indicatoren binnen beleids-instrumentarium. 	Alle typen instrumenten
	Kostenefficiëntie: het beleid reduceert broeikasgasemissies kostenefficiënt.	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de doelmatigheid van het beleid? 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestaande indicatoren binnen beleids-instrumentarium. 	Alle typen instrumenten
	Internationale rechtvaardigheid: eventuele negatieve effecten elders in de wereld zijn proportioneel aan de positieve effecten daar.	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn de koolstofweglekeffecten van het beleid? • Zijn de andere mogelijke neveneffecten voor andere landen in beeld gebracht en welke beheersmaatregelen zijn hiervoor getroffen? 		Met name beprijzende en normerende instrumenten
	Intergenerationele rechtvaardigheid: eventuele negatieve effecten op toekomstige generaties zijn proportioneel aan de positieve effecten op deze generaties.	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn de mogelijke neveneffecten voor toekomstige generaties in beeld gebracht en welke beheersmaatregelen zijn hiervoor getroffen? 		Alle typen instrumenten
Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht (<i>draagkrachtprincipe</i>)	Lusten en lasten worden verdeeld naar draagkracht.	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe zijn kosten/baten verdeeld tussen huishoudens? • Hoe zijn kosten/baten verdeeld tussen bedrijven? • Hoe zijn kosten/baten verdeeld tussen bedrijven en huishoudens? • Hoe zijn kosten/baten geografisch verdeeld? 	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten/baten naar besteedbaar inkomens-decielen, naar vermogen, naar type/grootte huishoudens. • Kosten/baten naar sector, naar bedrijfs-grootte, naar toegevoegde waarde. • Kosten/baten per wijk, gemeente of regio. 	Alle typen instrumenten
	Kwetsbare groepen hebben toegang tot de regeling(en).	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de (sociaaleconomische) positie van de doelgroep in de maatschappij? • Hoe wordt gelijke toegang tot de regeling binnen de doelgroep gewaarborgd? • Hoe worden kwetsbare doelgroepen ondersteund (bijv. via financiële of ontzorgende maatregelen)? • Hoe wordt rekening gehouden met het doen-vermogen**** van de doelgroep? 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergelijking van financiële kenmerken (inkomen, vermogen) van de doelgroep met Nederlands gemiddelde. • Vergelijking van financiële kenmerken van de gebruikers van de regeling met het gemiddelde van de doelgroep. • Doenvermogenstoets van de WRR (WRR, 2020). 	Alle typen instrumenten

¹ Indicatoren die van toepassing zijn op CO₂ gelden breder voor verschillende broeikasgassen waardoor ook gekeken kan worden naar CO₂-equivalenten.

Principe	Beoordelingscriterium	Evaluatievraag	Basisindicatoren ¹	Type instrument
	Kwetsbare groepen mogen niet onder het bestaansminimum zakken.	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de impact van het beleid op energiearmoede? Wat is de impact op vervoersarmoede? 	<ul style="list-style-type: none"> • % huishoudens in energiearmoede* vóór/na beleid. • Mate van energiearmoede** (energiearmoedekloof) vóór/na beleid. • % huishoudens in vervoersarmoede*** vóór/na beleid. 	Alle typen instrumenten
De vervuiler betaalt	Klimaatlasten worden gedragen door de partij die ze veroorzaakt.	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is het beprijzingsniveau van de vervuilers en niet-vervuilers? • Welke uitzonderingen worden er gemaakt voor vervuilers (en wat is de invloed daarvan op het beprijzingsniveau)? 	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten per eenheid van vervuiling (bijv. €/ton CO₂) die door het beleid worden opgelegd. 	Beprijzende en normerende instrumenten
	Klimaatlasten zijn proportioneel aan de vervuiling.	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe verhouden de kosten van vervuiling die door het beleid worden opgelegd zich tot de milieuprijs? 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergelijking van kosten per eenheid van vervuiling met milieuprijs van CO₂. 	Beprijzende en normerende instrumenten
De verduurzamer verdient	Partijen die verduurzaming realiseren worden beloond.	<ul style="list-style-type: none"> • Wordt het aantrekkelijker om te verduurzamen? 	<ul style="list-style-type: none"> • Geld ontvangen per eenheid van verduurzaming (€ ontvangen per ton CO₂ gereduceerd, GJ bespaard, getroffen maatregel); • Terugverdientijd van verduurzamingsmaatregelen, vóór en na beleid. 	Subsidiërende instrumenten

* Energiearmoede is gedefinieerd als een huishouden met een laag inkomen en een hoge energie rekening (LIHE) of een laag inkomen en een woning van slechte energetische kwaliteit (LILEK) (CBS, 2023).

** De energiearmoedekloof is het verschil tussen het actuele niveau van energiearmoede van een huishouden en de energiearmoedegrens. Dat wil zeggen hoe meer energiearmoede een huishouden heeft, hoe groter de energiearmoedekloof van dit huishouden is (TNO, 2023).

*** Vervoersarmoede ontstaat wanneer een beperkte bereikbaarheid, veroorzaakt door bijvoorbeeld dure, onbetrouwbare of de afwezigheid van vervoersmiddelen, samengaat met sociale achterstand, zoals een laag inkomen, verminderde gezondheid of lage geletterdheid (CE Delft, 2025).

**** Het gaat hierbij om zowel een smalle definitie van doenvermogen (zoals de toegankelijkheid van een formulier in samenhang met lage taalvaardigheid) en een brede definitie van doenvermogen (zoals het leveren van maatwerk).

Om wat voor type instrument gaat het?

Het type instrument heeft invloed op welke indicatoren relevant zijn. Tabel 2 geeft voor de indicatoren weer voor welk type instrument ze geschikt zijn (beprijzende, normerende en/of subsidiërende instrumenten).

Tabel 2 laat zien dat de indicatoren bij het verdelingsprincipe 'de vervuiler betaalt' niet passend lijken bij een subsidiërende maatregel. Dit komt doordat subsidiegeld wordt verstrekt en er geen beprijzing plaatsvindt. Andersom geldt dit ook voor beprijzende maatregelen. Hier zijn geen passende indicatoren voor onder het verdelingsprincipe 'de verduurzamer verdient'.

Er zijn geen aanvullende indicatoren voor het klimaatdoelprincipe. Gebruik hiervoor de gebruikelijke indicatoren voor doelmatigheid en doeltreffendheid. We verwijzen hiervoor naar de [Toolbox Beleidsevaluaties](#).

Wie is de doelgroep?

Tabel 2 geeft specifieke indicatoren weer voor huishoudens en bedrijven. Mogelijk zijn ook de verdelingseffecten *tussen* huishoudens en bedrijven relevant. Als er een andere doelgroep is dan huishoudens en/of bedrijven (denk bijvoorbeeld aan maatschappelijk vastgoed) kunnen bestaande indicatoren worden aangepast, of kunnen nieuwe indicatoren worden vastgesteld, zie hiervoor de volgende substap.

Welke indicatoren vallen binnen de beleidslogica en zijn daarom relevant?

Naast het type instrument en de doelgroep, dienen de indicatoren ook aan te sluiten bij de beleidstheorie. Uit het beoogde doel en de beoogde effecten van het beleid kan worden opgemaakt welke indicatoren buiten de beleidslogica vallen.

Het kan zijn dat een instrument dat focust op een beleidsdoel (zoals klimaatneutraliteit) op zichzelf niet in lijn is met sociale rechtvaardigheid (zie Tekstkader 9). Bezien vanuit de bredere beleidsmix kan er compensatie of herverdeling plaatsvinden via flankerende instrumenten. Op deze manier kunnen ook niet-beoogde effecten op andere groepen ondervangen worden.

Tekstkader 9

Tinbergen-regel

Het integraal beoordelen van beleidspakketten sluit aan bij de Tinbergen-regel die stelt dat voor het succesvol bereiken van twee beleidsdoelen (bijvoorbeeld klimaatneutraliteit én sociale rechtvaardigheid) minimaal twee onafhankelijke instrumenten nodig zijn. Het probeert te voorkomen dat beleidsmakers met één maatregel, bijvoorbeeld een energiebelasting, tegelijkertijd milieu- en sociale doelen proberen op te lossen, wat volgens economen meestal niet doelmatig is. Een eventuele scheve verdeling kan met flankerende instrumenten worden gecompenseerd.

Zijn er nog relevante (indirecte) effecten?

Bij het selecteren is tot slot de vraag relevant of er nog relevante indirecte of (bedoelde en onbedoelde) neveneffecten spelen. In principe wordt dit al in beeld gebracht bij de beleidstheorie, maar er kunnen ook effecten zijn die specifieke groepen treffen (of beleid waarbij slecht een selectieve groep baat heeft) die bij het opstellen van het beleid niet waren voorzien. Denk bijvoorbeeld aan koolstofweglekeffecten bij het uitfaseren van fossiele subsidies en energieheffing voor de industrie, of toenemende energiearmoede bij een energiebelasting voor huishoudens.

Neveneffecten kunnen ook positief zijn, denk aan de gezondheidsvoordelen of verbeterde comfort van een energiezuinige woning. Er kunnen belangrijke luchtkwaliteitsbaten zijn van klimaatmaatregelen. De (sociaaleconomische) verdeling ervan van deze baten kunnen relevant zijn om in beeld te brengen. In principe worden deze effecten (zonder verdeelingsaspecten) al in beeld gebracht bij de analyse van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Zijn alle relevante indicatoren in beeld?

Het kan voorkomen dat voor specifieke maatregelen meer indicatoren relevant zijn dan opgenomen in Tabel 2, of dat deze een kleine aanpassing behoeven. Het opnemen van extra indicatoren kan voortkomen uit de beleidstheorie, of dat door de Tweede Kamer om aanvullende effecten/indicatoren wordt gevraagd.

In Tabel 2 staat een kolom met de voorkeursindicator om de vergelijkbaarheid van beleidsinstrumenten te ondersteunen. Toch is de lijst met indicatoren niet uitputtend, omdat beleidsinstrumenten sterk kunnen verschillen van doel, doelgroep, uitvoeringscontext en werking. Binnen doelgroepen kunnen specifieke subdoelgroepen gespecificeerd zijn, denk bij huishoudens bijvoorbeeld aan gezinssamenstelling, geslacht, regio (stedelijk of landelijk gebied) of type woning (huur of koop). Voorbeelden van subdoelgroepen bij bedrijven zijn sectoren, omvang (mkb of grootbedrijf) of ondernemingsvorm. Voor specifieke beleidsinstrumenten kan het daarom nodig zijn indicatoren toe te voegen of aan te passen.

Een voorbeeld van een instrument waarvoor aanvullende of aanscherping van indicatoren nodig zijn, is de DUMAVA (zie Tekstkader 10), omdat de doelgroep maatschappelijk vastgoed niet expliciet is opgenomen in set van indicatoren gepresenteerd in Tabel 2.

Tekstkader 10

Voorbeeld DUMAVA

In dit voorbeeld wordt de subsidie Duurzaam Maatschappelijk Vastgoed (DUMAVA) geëvalueerd.

We selecteren daarom de indicatoren die naar voren komen in de vierde kolom van Tabel 2.

Vervolgens stellen we ons de vraag wie de doelgroep is. Bij de DUMAVA is de doelgroep maatschappelijke organisaties. Deze doelgroep vormt meteen een uitzondering op de indicatoren die zijn opgesteld, omdat deze zich voornamelijk richten op huishoudens en bedrijven. We kiezen voor de meest passende indicatoren: een indicator als 'kosten en baten als aandeel van besteedbaar inkomen' ligt niet voor de hand, maar 'verdeling van de doelgroep over bedrijven naar grootte' kan passend worden gemaakt door te kijken naar de grootte van maatschappelijke organisaties of hun toegevoegde waarde aan de hand van de begroting. Maatschappelijke organisaties verschillen onderling erg in de mate van professionaliteit of de inzet van vrijwilligers. Om de grootte van een maatschappelijke organisatie aan te duiden kan bijvoorbeeld worden gekeken naar het aantal fte.

Als aanvullende indicator (die niet expliciet is opgenomen in de lijst met voorbeeldindicatoren) kan gekeken worden naar de verdeling van subsidiegelden over de verschillende doelgroepen, zoals zorginstellingen, monumenten, amateursportclubs, etc.

Tot slot is het voor de selectie van indicatoren relevant of ze binnen de beleidslogica passen of dat er uitzonderingen zijn. Zo is de DUMAVA een stimuleringsregeling die verduurzaming van maatschappelijk vastgoed wil stimuleren. Het is daarom minder relevant of deze regeling bijdraagt aan het tegengaan van energiearmoede (want daar is de regeling niet voor bedoeld). Wel is het relevant om te toetsen of de regeling toegankelijk is voor alle doelgroepen van de regeling.

Ga de databeschikbaarheid per indicator na

Stel per indicator vast of deze kwantitatief of kwalitatief in beeld te brengen is en welke data hiervoor beschikbaar zijn. In Figuur 6 staat hoe de data gebruikt en verantwoord kunnen worden. Maak keuzes over aannames of afbakening altijd expliciet. Vraag eventueel bij uitvoeringsorganisaties en planbureaus na welke (micro)data nieuw beschikbaar (te maken) zijn. Sinds 2026 werken het ministerie van EZK en de RVO samen aan betere ontsluiting en stroomlijning van (micro)data voor energie- en industriebeleid. Maak eventueel gebruik van **Stap 4** en Bijlage A als iteratief proces om na te gaan hoe en welke data verzameld kunnen worden.

Figuur 6 – Processchema databeschikbaarheid

1. De data zijn beschikbaar	<ul style="list-style-type: none"> • Gebruik de beschikbare data 	Maak eventuele aannames of afbakeningen bij het gebruik van de data expliciet
2. De data kunnen beschikbaar worden gemaakt binnen tijd en budget	<ul style="list-style-type: none"> • Gebruik de data die beschikbaar kunnen worden gemaakt 	
3. Er is alternatieve data beschikbaar	<ul style="list-style-type: none"> • Gebruik de alternatieve data • Maak expliciet waarom deze alternatieve data geschikt is • Maak expliciet wat eventuele beperkingen van de alternatieve data is en de gevolgen voor de conclusies 	
4. Er is geen data	<ul style="list-style-type: none"> • Maak expliciet waarom het niet mogelijk is om de indicator te kwantificeren • Geef ook aan hoe de data wel beschikbaar kunnen worden • Doe een kwalitatieve analyse 	

Bron: CE Delft.

Concretiseer de indicatoren

Als alle relevante indicatoren voor de evaluatie in beeld zijn, kunnen deze verder concreet gemaakt worden. Dit kan ook betekenen dat er bepaalde aanpassingen gedaan moeten worden. Bijvoorbeeld: vanwege databeschikbaarheid kan niet naar inkomensdeciël, maar wel naar kwintiel worden gekeken. Ook kunnen overlappende indicatoren worden samengevoegd. Uiteindelijk dient er bij voorkeur minstens één kwantitatieve indicator te zijn per relevant rechtvaardigheidsprincipe/beoordelingscriterium, maar bij voorkeur wordt er een mix gekozen van 3-5 indicatoren. Als indicatoren uiteindelijk niet worden meegenomen vanwege databeschikbaarheid, moet expliciet duidelijk worden gemaakt waarom dat zo is en wordt een kwalitatieve beoordeling verwacht. Licht ook aanpassingen of samenvoegingen toe.

Tekstkader 11

Begeleidende vragen

- Kan de doelgroep concreter worden gemaakt? Bijvoorbeeld: is de doelgroep alle huishoudens of een subgroep van huishoudens (zoals huurders, woningeigenaren, huishoudens met een lage/hoge SES, etc.). Of gaat het nog specifieker om bepaalde huishoud- of woningkenmerken, zoals het woningtype, energielabel, stadswarmtewoningen etc. Gaat het om alle bedrijven of alleen bedrijven in bepaalde sectoren?
- Hoe worden termen als kwetsbare groepen (zie onderstaand tekstkader) of groene investeringen gedefinieerd?

Tekstkader 12

Wie zijn kwetsbare groepen?

De kwetsbaarheid van groepen staat nooit op zichzelf maar komt tot uiting in relatie tot maatschappelijke systemen of instellingen (Vlaams Instituut Gezond Leven, n.d.). De aspecten van kwetsbaarheid kunnen grofweg langs vier hoofddimensies worden onderscheiden (Rekenkamer Metropool Amsterdam, 2020):

1. Financieel-economisch: zoals lage inkomens, schulden, beperkte buffers, kwetsbare internationale concurrentiepositie of onzekere inkomens.
2. Fysiek en gezondheid: bijvoorbeeld een slechtere gezondheid of beperkingen die aanpassing aan beleid bemoeilijken.
3. Ruimtelijke aspecten: zoals wonen in slecht geïsoleerde woningen, klimaatrisico's beperkte toegang tot openbaar vervoer, netcongestie of de beschikbaarheid van ruimte op bedrijventerreinen.
4. Institutioneel en maatschappelijk: waaronder lage taalvaardigheid, digitale beperkingen, complexe procedures of een gemarginaliseerde positie waardoor groepen minder bereikt worden.
Denk bijvoorbeeld ook aan huurders die beperkt zeggenschap hebben over aanpassingen aan hun woningen.

De term 'kwetsbare groepen' wordt in beleid en onderzoek niet uniform, maar contextafhankelijk gedefinieerd: kwetsbaarheid ontstaat in relatie tot een specifiek beleidsinstrument of effect. Daarom is het belangrijk om per indicator expliciet te maken wat onder kwetsbaarheid wordt verstaan. De volgende vragen geven hier richting aan:

- Kwetsbaar waarvoor? Dit gaat over het beleidsrisico of –effect, bijvoorbeeld hogere lasten, beperkte toegang tot ondersteuning, verslechterde levenskwaliteit.
- Op basis waarvan? Dit gaat over wie dat risico loopt en waarom, bijvoorbeeld huishoudens met lage inkomens, een hoge energiequote of een beperkte toegang tot regelingen vanwege beperkte taalvaardigheid of digitale beperkingen.
- Met welke data is dit zichtbaar? Dit gaat over hoe de kwetsbare groepen empirisch in beeld gebracht kunnen worden, zoals met indicatoren voor energie- of vervoersarmoede.

Tekstkader 13

Voorbeeld: Normerend beleid

Normerend beleid wordt vooralsnog beperkt geëvalueerd. Er is nog weinig zicht op de werking en het effect van normerend beleid. Dit komt onder meer omdat normerende instrumenten nog beperkt worden ingezet, en de instrumenten die zijn ingezet zijn nog relatief nieuw. Voorbeelden van normerend beleid zijn de Energiebesparingsplicht, het Europese Ecodesign en de label C-plicht voor kantoren.

In veel gevallen leidt normerend beleid tot extra kosten ten opzichte van een situatie zonder het beleid, maar dit is niet altijd het geval. Zo kan normerend beleid ook innovatie stimuleren, waardoor kosten van nieuwe technieken afnemen. Bij kostenstijgingen kan worden bekeken hoe deze over verschillende groepen zijn verdeeld en welke (ongewenste) verdelingseffecten optreden. Als een norm niet gepaard gaat met voor de hand liggende kostenstijgingen, zijn er mogelijk wel andere relevante indicatoren die niet expliciet in Tabel 2 zijn opgenomen.

Omdat normerend beleid niet altijd samengaat met een directe herverdeling van financiële middelen, ligt het in die gevallen niet voor de hand om indicatoren kwantitatief uit te werken. Het is vooral belangrijk dat het evalueren van rechtvaardigheid aan blijft haken bij de ontwikkeling van normerend beleid en de methoden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit beleid in beeld te brengen. Daarom is het met het oog op rechtvaardigheid belangrijk om met de indicatoren in beeld te brengen welke groepen (onevenredig hard) geraakt worden door het beleid.

Tekstkader 14

Doorlopend voorbeeld: ISDE

In Tabel 3 presenteren we de toepasbare indicatoren voor de ISDE. Per principe waarop de ISDE van toepassing is hebben we gekeken naar de beoordelingscriteria. Op basis van de beleidstheorie en -logica hebben we de criteria geselecteerd die van toepassing zijn. Per criterium hebben we de databeschikbaarheid bepaald en de relevantie van elke indicator voor de ISDE. Op basis hiervan hebben we indicatoren en de methode geselecteerd.

Tabel 3

Principes	Beoordelingscriteria	Indicatoren	Methode
Realisatie klimaatdoelen	Grootste nut en kostenefficiëntie	Doeltreffendheid en doelmatigheid	Kwantitatief
	Internationale rechtvaardigheid		
	Intergenerationele rechtvaardigheid	Neveneffecten voor toekomstige generaties	Kwalitatief
Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht	Kwetsbare groepen hebben toegang tot de regeling	Positie van de doelgroep in de maatschappij	Kwantitatief
		Is er sprake van gelijke toegang tot de regeling binnen de doelgroep?	Kwalitatief
		Doenvermogen	Kwantitatief
	Lusten en lasten worden verdeeld naar draagkracht	Verdeling van baten (subsidiegelden) over inkomensgroepen	Kwantitatief
		Geografische verdeling van baten (subsidiegelden)	Kwantitatief
Kwetsbare groepen mogen niet onder het bestaansminimum zakken	Relatie met energiearmoede	Kwalitatief	
De verduurzamer verdient	Partijen die verduurzaming realiseren worden beloond	Terugverdientijd van verduurzamingsmaatregelen vóór en na de ISDE	Kwantitatief

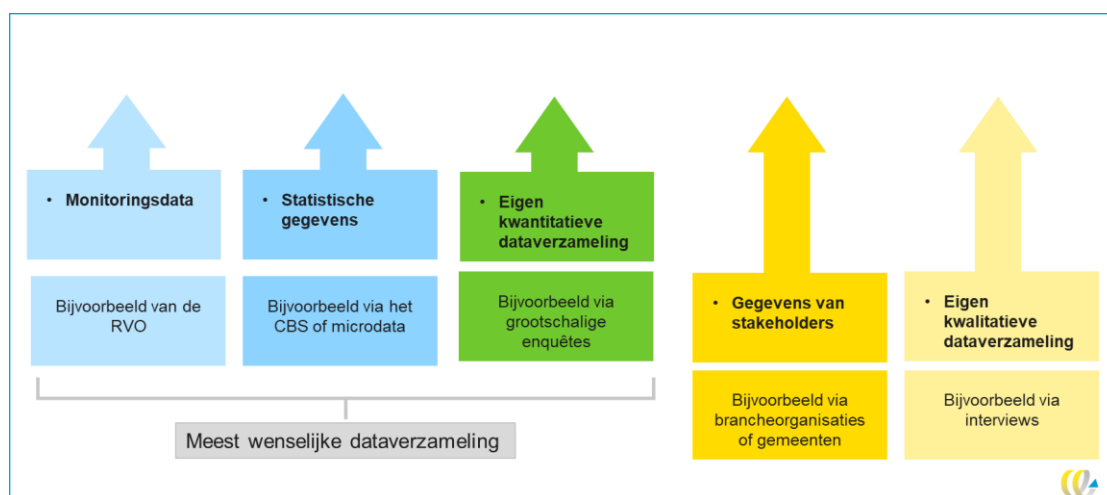
Stap 4: Dataverzameling en -analyse

Overzicht dataverzameling

Uit **Stap 3** volgt welke indicatoren in beeld gebracht gaan worden, in **Stap 4** kan concreet aan de slag worden gegaan met verzameling van data en de keuze voor de onderzoeksmethode. In de [Toolbox Beleidsevaluaties](#) staat een overzicht van alle relevante onderzoeksmethodes, inclusief beschreven methodes om data te verzamelen. Figuur 7 schetst voorbeelden van inputs die gebruikt kunnen worden om data te verzamelen. In de volgende paragraaf lichten we een aantal databronnen toe.

Daarnaast is het gebruikelijk om een begeleidingscommissie in te stellen om de kwaliteit van de analyse te toetsen en waarborgen. Soms is er ook klankbordgroep zodat externe kennis kan worden ingeschakeld.

Figuur 7 – Input/databronnen voor dataverzameling



Toelichting op databronnen

Monitoringsdata op instrumentniveau

Dit zijn gegevens die gedurende de evaluatieperiode van een instrument worden verzameld. Bij subsidies/fiscale regelingen gaat dit om een overzicht per aanvraag met daarin gegevens aanvrager, status aanvraag, kenmerken aanvraag en eventueel kenmerken van de aanvrager. Deze gegevens worden meestal door RVO verzameld en kunnen, onder voorwaarden, met onderzoekers worden gedeeld. Bij belastingen kunnen de opbrengsten van een belasting worden gemonitord.

Aandachtspunten bij monitoringsdata

- Bij het ontwikkelen van instrumenten is het belangrijk dat de monitoring aansluit bij de eisen van evaluatie. Hierover kan in gesprek worden gegaan met RVO. RVO is echter gebonden aan eisen bij het uitvragen van informatie, zo mag bij een kleine subsidie het aanvraagformulier niet te lang zijn.

Monitoringsdata op outcome-niveau

Hierbij valt onder meer te denken aan monitoring van CO₂-emissies, luchtvervuilende emissies en energieverbruik over tijd. Bij deze monitoring is het belangrijk om het effect van het beleidsinstrument op eventuele trends te isoleren. Via monitoring kunnen (bedoelde en onbedoelde) beleidseffecten in beeld worden gebracht. Het is echter niet altijd goed vast te stellen of deze effecten een causaal gevolg zijn van het beleid. Een voorbeeld is het aandeel huishoudens dat in energiearmoede leeft. Om vast te stellen of het aandeel toeneemt of afneemt als causaal gevolg van het gevoerde beleid, is het van belang om de effecten van het beleid te kunnen onderscheiden van andere ontwikkelingen zoals die van de energieprijzen. De zogenoemde 'Ladder van Theeuwes' kan gebruikt worden om de kwaliteit van de onderzoeksmethode te beoordelen (zie Bijlage B).

Statistische gegevens

CBS beschikt over een groot aantal statistische gegevens. Deze zijn vrij toegankelijk via Statline.

Tekstkader 15

WoON

Het Woononderzoek Nederland (WoON) is een omvangrijk, om de drie jaar terugkerend, steekproefonderzoek in Nederland en geeft inzicht in de samenstelling van huishoudens, de huisvestingssituatie, de woonwensen, de woonlasten en het verhuisgedrag. De resultaten van het onderzoek vormen een belangrijke basis voor het woonbeleid van de Nederlandse overheid.

De gegevens van het WoON worden gepresenteerd in een informatiesysteem - Citavista. Dit informatiesysteem is voor iedereen toegankelijk. De bronbestanden kunnen worden opgevraagd bij de Rijksoverheid. Het WoON kan onder meer gebruikt worden om inzicht te krijgen in de energierekening van verschillende typen huishoudens en hoe vaak duurzaamheidsmaatregelen worden getroffen. De relatie met beleidsinstrumenten is niet direct in de vragenlijsten opgenomen. Een aandachtspunt bij het WoON is dat het bestand is gebaseerd op steekproefonderzoek; hierbij zijn de flanken vaak beperkt gerepresenteerd.

Statistische gegevens: microdatabestanden

[Microdata](#) zijn koppelbare data op persoons-, bedrijfs- en adresniveau waarmee Nederlandse universiteiten, wetenschappelijke organisaties, planbureaus en onderzoeksinstanties onder strikte voorwaarden zelf statistisch onderzoek kunnen doen. Het onderzoek wordt gedaan in de CBS-microdataomgeving. Aan het werken met microdata zijn verschillende eisen verbonden, onder meer dat de resultaten openbaar gepubliceerd moeten worden. Microdatabestanden zijn zowel over huishoudens als bedrijven beschikbaar en te vinden in de [catalogus](#).

Tekstkader 16

Woonbase

Een relevant bestand op basis van microdata is Woonbase. In de Woonbase is vastgelegd wie gedurende een jaar met welke huishoudleden in welke woning woont, gespecificeerd naar diverse kenmerken van personen, huishoudens en woningen. De Woonbase is op basis van integrale gegevensbronnen ontwikkeld door het CBS in samenwerking met het ministerie van BZK. De Woonbase bestaat per jaar uit één sleutelbestand, drie populatiebestanden (personen, huishoudens en woningen) en drie bijbehorende kenmerkenbestanden. Diverse financiële gegevens van huishoudens zijn beschikbaar als een 'extra kenmerkenbestand'. Woonbase is onder meer als basis gebruikt voor de [Monitor Energiearmoede](#) en het [Dashboard monitor subsidieregelingen voor huishoudens en VvE's](#).

Statistische gegevens: maatwerk bij CBS

Een alternatief voor het zelf werken met microdata is het uitzetten van een maatwerkopdracht bij het CBS. Houd hierbij wel rekening met extra kosten en een langere looptijd.

Eigen kwantitatieve dataverzameling: enquêtes

Het is ook mogelijk om zelf enquêtes uit te zetten om ontbrekende gegevens te verzamelen. Hiervoor is de beschikking nodig over een databestand met gebruikers van een regeling (zie monitoringsdata op instrumentniveau) of kan gebruik worden gemaakt van een panel. Bij het uitzetten van enquêtes zijn een aantal punten van belang:

- Houd er rekening mee dat de vragen toegankelijk zijn. Te lange formulieren of enquêtes kunnen gestaakt worden en soms hebben ondervraagden geen inzicht in gegevens (zoals het energieverbruik). Ook hebben respondenten vaak een beperkt begrip van termen als 'bestedbaar inkomen'.
- Om een beleidseffect te kunnen isoleren is idealiter een controlegroep nodig. Vaak is het lastig om die te bereiken. Houd hier rekening mee in je onderzoeksopzet.
- Zeg-gedrag kan afwijken van daadwerkelijk gedrag. Door het stellen van slimme vragen en controlevragen kunnen strategische antwoorden voorkomen worden.

Gegevens van stakeholders

Soms beschikken stakeholders over informatie die niet publiek toegankelijk zijn, maar wel relevant voor de data-analyse. Denk bijvoorbeeld aan gemeenten die over monitoringsdata beschikken; bedrijven die over kostendata beschikken (relevant bij normerend beleid, omdat normerend beleid vaak leidt tot kostenstijgingen en deze kosten ongelijk kunnen neerslaan) en brancheorganisaties die gegevens van bedrijven kunnen delen. Let bij het gebruik van gegevens van stakeholders goed op de mate van objectiviteit van de aangeleverde informatie.

Algemene aandachtspunten bij dataverzameling

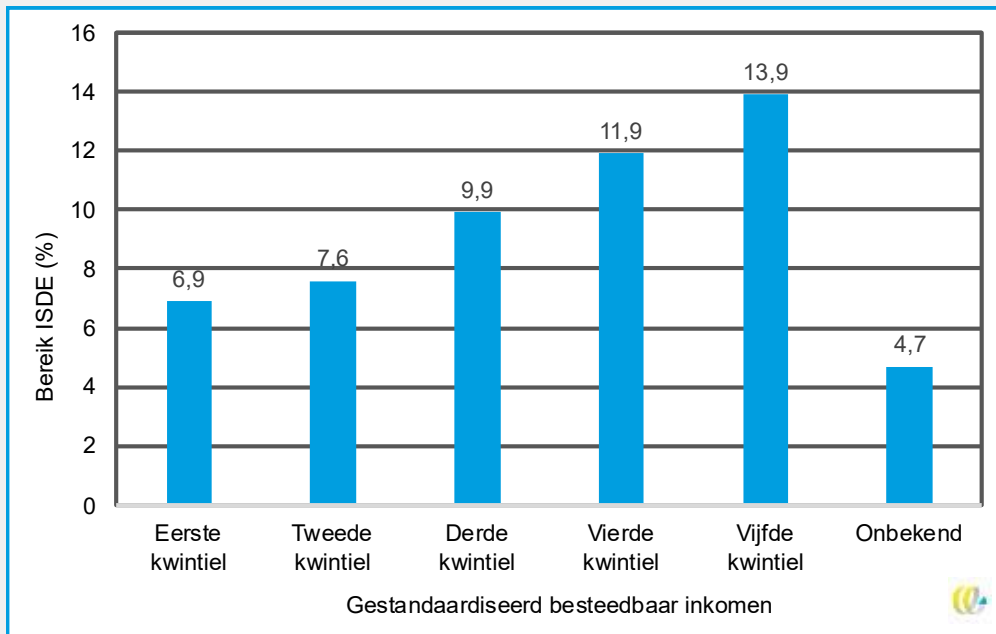
- Houd bij het werken met microdata of het uitzetten van maatwerkopdrachten of enquêtes rekening met kosten. Zorg dat, bij een extern uitgevoerde evaluatie, vooraf duidelijk is wie deze kosten draagt.
- Er is een kans dat er geen data verzameld kan worden. In dat geval is een kwalitatieve analyse het alternatief. Interviews kunnen hier nuttig zijn. Houd echter wel rekening met de mindere objectiviteit van inzichten verkregen uit interviews. Geef bovendien aan hoe in de toekomst de benodigde data wel verzameld kunnen worden.

Tekstkader 17

Doorlopend voorbeeld: ISDE

Een van de indicatoren die gebruikt kunnen worden voor de evaluatie van de ISDE is de verdeling van baten over inkomensgroepen. Hiermee kan het criterium 'Lusten en lasten worden verdeeld naar draagkracht' worden beoordeeld. Voor deze indicator willen we analyseren hoe de subsidiegelden verdeeld zijn over inkomensgroepen. Doordat er geen data beschikbaar zijn over subsidiegelden, gebruiken we hiervoor het bereik van de ISDE naar besteedbaar huishoudinkomen als proxy. Met 'bereik' bedoelen we het percentage woningen dat een aanvraag toegekend heeft gekregen ten opzichte van woningen die hiervoor in aanmerking komen, per besteedbaar inkomensgroep. Figuur 8 laat zien dat voornamelijk de hoogste kwintielen zijn bereikt door de ISDE. Het relatieve verschil tussen de groepen is echter klein.

Figuur 8 - Bereik van de ISDE naar besteedbaar huishoudinkomen, in woningen met een toegekende aanvraag als percentage van alle woningen die in aanmerking komen, 2021-2024



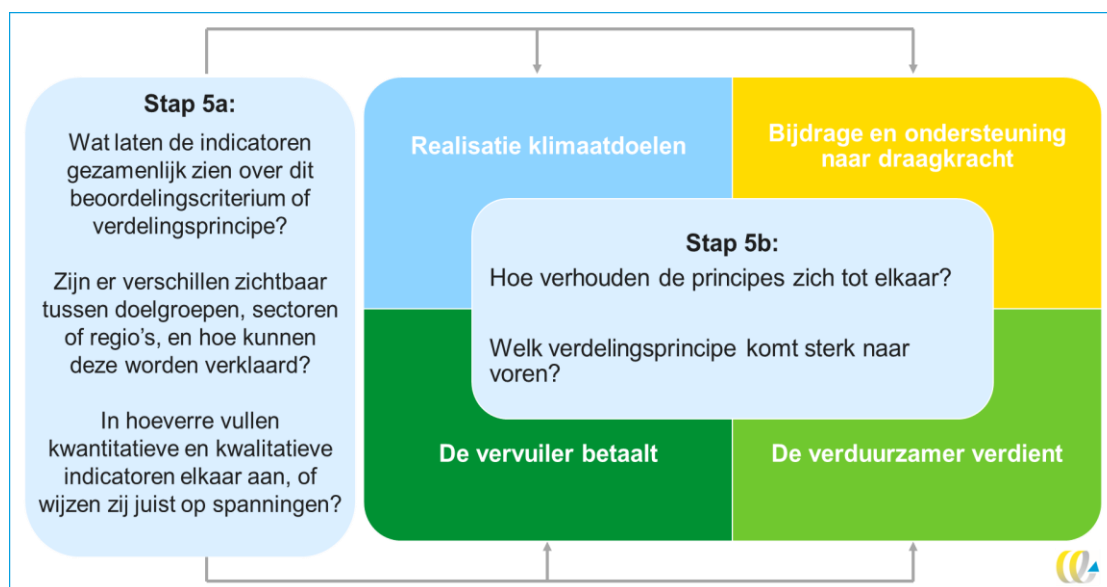
Bron: (CBS & RVO, 2025).

Stap 5: Synthese en interpretatie

In **Stap 5** vindt de synthese plaats. Het doel van deze stap is om de uitkomsten per beoordelingscriterium en verdelingsprincipe samen te brengen tot een overzicht per beleidsinstrument. In het overzicht komt een toelichting op de indicatoren behorende bij de vier rechtvaardigheidsprincipes.

De synthese bestaat uit twee onderdelen, zie Figuur 9. Schets allereerst per rechtvaardigheidsprincipe het beeld van de indicatoren (**Stap 5a**). Interpreteer vervolgens hoe de rechtvaardigheidsprincipes zich onderling tot elkaar verhouden (**Stap 5b**).

Figuur 9 – De synthese in twee stappen



Stap 5a: Interpretatie per rechtvaardigheidsprincipe

Kwantitatieve indicatoren waar mogelijk, maar ook kwalitatieve indicatoren volwaardig meenemen

Na het verzamelen en analyseren van de data in **Stap 4** vindt er eerst een synthese van de resultaten per beoordelingscriterium en/of verdelingsprincipe plaats (**Stap 5a** in Figuur 9).

Per criterium en principe kunnen er meerdere indicatoren zijn gebruikt. Neem hierbij het volgende mee:

- breng de kwantitatieve cijfers in beeld waar deze beschikbaar zijn;
- de kwalitatieve bevindingen vullen deze aan, vooral wanneer nuancering noodzakelijk is;
- neem indicatoren die uitsluitend kwalitatief zijn beoordeeld volwaardig mee in de analyse;
- benoem onzekerheidsmarges of aannames expliciet.

Van indicatoren tot conclusie: op basis van consistentie, weging per indicator of beoordelingskader

Het samenbrengen van de indicatoren tot een overkoepelende conclusie per rechtvaardigheidsprincipe kan op drie manieren, zie Figuur 10. We lichten de verschillende manieren hierna met een voorbeeld toe.

Figuur 10 – Drie mogelijke aanpakken voor de interpretatie per rechtvaardigheidsprincipe

Op basis van consistentie	<ul style="list-style-type: none"> Trek conclusies op basis van de consistentie van zowel kwantitatieve indicatoren
Op basis van een weging per indicator	<ul style="list-style-type: none"> Interpreteer de uitkomsten aan de hand van een relatieve weging voor elke indicator
Op basis van een vooraf gedefinieerd beoordelingskader	<ul style="list-style-type: none"> Beoordeel of de uitkomsten 'in lijn', 'deels in lijn' of 'niet in lijn' zijn met het principe aan de hand van een vooraf vastgesteld kader

Bron: CE Delft

- Op basis van consistentie:** Wanneer zowel kwantitatieve als kwalitatieve bevindingen in dezelfde richting wijzen, kan geconcludeerd worden dat het beleidsinstrument in lijn is met het beoordelingscriterium of verdelingsprincipe.

Tekstkader 18

Voorbeeldformulering

“De gezamenlijke set van indicatoren laat een consistent beeld zien: zowel de kwantitatieve effecten als de kwalitatieve bevindingen wijzen erop dat de kosten overwegend bij de vervuiler terechtkomen. Daarmee zijn de beleidsuitkomsten in lijn met het principe ‘de vervuiler betaalt’.”

- Op basis van een weging per indicator:** Beoordeel indicatoren op hun relatieve belang voor het principe. De conclusie volgt uit een expliciete afweging, niet uit een optelling.

Tekstkader 19

Voorbeeldformulering

“De beoordeling van het principe ‘de vervuiler betaalt’ is gebaseerd op een afweging van meerdere indicatoren. Indicatoren die inzicht geven in de kostenverdeling aan de productiekant zijn hierbij zwaarder meegewogen dan inzicht in de kostenverdeling aan de consumptiekant (€ per ton CO₂ van de consumptie van producten). Dit komt omdat het doorrekenen van de klimaatlasten aan eindgebruikers met onzekerheden gepaard gaat [licht dit toe op basis van de marktform, importblootstelling et cetera]. Op basis van deze gewogen beoordeling concluderen we dat het beleidsinstrument in lijn is met het principe ‘de vervuiler betaalt’.”

- **Op basis van een vooraf gedefinieerd beoordelingskader:** Leg vooraf vast wanneer een beleidsuitkomst wordt beoordeeld als 'in lijn', 'grotendeels in lijn', 'beperkt in lijn' of 'niet in lijn' met een rechtvaardigheidsprincipe:
 - Voorbeelden per rechtvaardigheidsprincipe:
 - **realisatie klimaatdoelen (klimaatdoelprincipe):** bijvoorbeeld wanneer de doeltreffendheid vergelijkbaar is met andere beleidsinstrumenten of binnen een bepaalde bandbreedte valt;
 - **bijdrage en ondersteuning naar draagkracht (draagkrachtprincipe):** minimaal X% (bijvoorbeeld >50–60%) van de baten bereikt de huishoudens met de laagste 40% inkomens;
 - **de vervuiler betaalt:** minimaal X% (bijvoorbeeld >70%) van externe kosten wordt geïnternaliseerd;
 - **de verduurzamer verdient:** de investering verdient zich terug binnen de termijn die bedrijven in die sector normaal acceptabel vinden (internal rate of return, of $IRR \geq$ sectorale weighted average cost of capital, of WACC).

Tekstkader 20

Voorbeeldformulering

“Voor de beoordeling van het klimaatdoelprincipe hebben we vooraf een kader vastgesteld, waarin drempelwaarden en kritische waarden zijn gedefinieerd voor de kwalificaties ‘in lijn’, ‘grotendeels in lijn’, ‘beperkt in lijn’ en ‘niet in lijn’. Deze kwalificaties zijn gebaseerd op de relatieve doelmatigheid van het beleidsinstrument ten opzichte van vergelijkbare instrumenten.”

Gebruik de aanvullende begeleidende vragen om te voorkomen dat er belangrijke nuances ontbreken in de conclusie.

Tekstkader 21

Begeleidende vragen

- Wat laten de indicatoren gezamenlijk zien over dit beoordelingscriterium of verdelingsprincipe?
- In hoeverre vullen kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren elkaar aan, of wijzen zij juist op spanningen?
- In hoeverre zijn de uitkomsten robuust, gegeven de gebruikte aannames en onzekerheden?
- Zijn er verschillen zichtbaar tussen doelgroepen, sectoren of regio's, en hoe kunnen deze worden verklaard?
- Welke beperkingen volgen uit data-lacunes of een beperkt detailniveau (bijvoorbeeld het ontbreken van microdata) en wat betekent dit voor de interpretatie van de resultaten?

Stap 5b: Synthese en interpretatie

Bundel vervolgens de interpretaties per beoordelingscriterium en rechtvaardigheidsprincipe tot een overkoepelend beeld (**Stap 5b** in Figuur 9).

Het draait hier om de vraag hoe de principes zich tot elkaar verhouden.

De evaluatie maakt de verdelingseffecten van een instrument zichtbaar, maar geeft geen definitief oordeel over de verdelende rechtvaardigheid van een instrument. Uiteindelijk draait de politieke vraag om wat de beleidsdoelen zijn en hoe verschillende rechtvaardigheidsprincipes worden gewogen. De evaluatie is bedoeld om na te gaan of de beoogde verdelende effecten worden gerealiseerd en om eventuele onvoorziene verdelende effecten in beeld te brengen.

Tekstkader 22

Begeleidende vragen

- Hoe verhouden de principes zich tot elkaar? Vullen ze elkaar aan of staan ze op gespannen voet?
- Welk verdelingsprincipe komt duidelijk naar voren?
- Komt de beleidsuitkomst logisch voort uit de beleidstheorie van het instrument?
- Hoe past het beleidsinstrument in de context van de bredere beleidsmix waarvan het instrument deel uitmaakt en verklaart dit de beleidsuitkomst?
- Zijn er resterende onzekerheden die van belang zijn op dit niveau van de synthese? Maak duidelijk waar terughoudendheid in interpretatie geboden is.

Tekstkader 23

De samenhang van de rechtvaardigheidsprincipes

De rechtvaardigheidsprincipes kunnen onderling botsen en schuren. Een beleidsmaatregel zal dan ook zelden volledig in lijn zijn met alle principes. Dit is niet problematisch. De principes zijn van toepassing in verschillende fasen van de innovatie-adoptiecurve, waarbij in de beginfase de focus ligt op 'de verduurzamer verdient' (ondersteunen van koplopers van verduurzaming) en later de nadruk verschuift naar 'de vervuiler betaalt' (om ook de brede groep mee te krijgen). Het evaluatiekader is bedoeld om de effecten van beleid op de (mogelijk schurende) principes transparant te maken. Vervolgens is het een politieke afweging welk principe in welke fase de doorslag krijgt.

Interpretatie van de beleidslogica, beleidscontext en beleidsmix

Als een beleidsuitkomst niet in lijn is met een rechtvaardigheidsprincipe, kan dit bijvoorbeeld komen doordat het buiten de beleidslogica valt of omdat het beleidsinstrument onderdeel is van een bredere beleidsmix met een doelstelling die per definitie niet in lijn is met het rechtvaardigheidsprincipe. Door hier een toelichting van te geven kan aan de conclusie een nuance worden toegevoegd. De beleidstheorie vormt hiervoor de basis. Hierna gaan we nader in op de interpretatie van de beleidslogica, beleidscontext en beleidsmix.

Interpretatie van de beleidslogica

Tekstkader 24

Begeleidende vraag

- Komen resultaten voort uit bewuste beleidskeuzes en zijn deze te rechtvaardigen binnen de beleidstheorie?

Beoordeel eerst of de geobserveerde beleidsuitkomst logisch voortvloeit uit de beleidstheorie van het instrument. Denk bijvoorbeeld aan de beleidscyclus die vaak gebaseerd is op eerst subsidiëren, vervolgens beprizen en tot slot normeren. Dit kan verklaren waarom een beleidsinstrument in lijn is met het principe 'de verduurzamer verdient' in plaats van 'de vervuiler betaalt'. Het aandeel freeriders is een belangrijke indicatie voor de mate waarin een beleidsinstrument nog past bij de beleidslogica. Het aandeel free riders laat zien of het gewenste effect (bijvoorbeeld implementatie van maatregelen) al voldoende gestuurd worden door de markt of dat een financiële stimulans nodig is.

Tekstkader 25

Voorbeeldformulering

"Dat het beleidsinstrument voornamelijk in lijn is met het principe 'de verduurzamer verdient' en niet met het principe 'de vervuiler betaalt' kan worden verklaard vanuit de beleidskeuze om maatregelen te stimuleren die nu nog niet financieel aantrekkelijk zijn."

Interpretatie van de beleidscontext

Tekstkader 26

Begeleidende vraag

- Hoe verhouden de resultaten zich tot de beleidscontext?

Een beleidsuitkomst kan ook voortkomen uit de bredere beleidscontext, waarmee wordt bedoeld dat externe ontwikkelingen invloed hebben (gehad) op de beleidsuitkomst. Als een verdelingseffect niet binnen de causale keten van het instrument valt, benoem dit dan expliciet en schrijf het effect niet automatisch toe aan een tekortkoming van het instrument.

Tekstkader 27

Voorbeeldformulering

“De geobserveerde verdelingseffecten vallen deels buiten de beleidslogica van het instrument en zijn daarom beperkt relevant voor de beoordeling van dit rechtvaardigheidsprincipe.”

Interpretatie van de beleidsmix

Tekstkader 28

Begeleidende vraag

- Hoe verhouden de resultaten zich tot de beleidsmix, indien relevant?

Tot slot kan een beleidsuitkomst verband houden met de beleidsmix waar een instrument onderdeel van is (zie ook **Stap 2** waar een inventarisatie van de beleidsmix wordt gemaakt). Zo kan een instrument op zichzelf beperkt in lijn zijn met een bepaalde rechtvaardigheidsprincipe, maar binnen de beleidsmix alsnog om een andere reden functioneel zijn, zie onderstaand Tekstkader 29 over de CO₂-belasting voor een voorbeeld. Plaats in dat geval de beoordeling van verdelende rechtvaardigheid in de context van de bredere beleidsmix waarvan het instrument deel uitmaakt. Zo wordt zichtbaar of compensatie of herverdeling expliciet elders zijn belegd. De volgende vragen zijn hierbij relevant:

1. Wat zijn de flankerende instrumenten en op welke doelgroepen en beleidsdoelen zijn deze van toepassing?
2. Wat is het gevolg van de flankerende instrumenten voor de verdelingseffecten?

Tekstkader 29

Voorbeeldformulering

“Hoewel het instrument op zichzelf niet volledig in lijn is met het rechtvaardigheidsprincipe, is het ontworpen als onderdeel van een bredere beleidsmix waarin herverdeling expliciet via andere instrumenten plaatsvindt.”

Tekstkader 30

Voorbeeld: CO₂-beprijzing

Een voorbeeld dat het belang aantoont van het in kaart brengen van de gehele beleidsmix is de CO₂-beprijzing. Beprijzing raakt alle sectoren, maar de mate van beprijzing verschilt per sector. In sommige sectoren worden meer beprijzende instrumenten ingezet dan in andere sectoren. Wanneer een subsidiërend instrument wordt geëvalueerd, kan het relevant zijn om de mate van beprijzing in een bepaalde sector in kaart te brengen. Een voorbeeld van klimaatbeprijzing is in kaart gebracht door het PBL (2023).



Als voorbeeld nemen we de industriële sector. Bedrijven in deze sector worden beprijsd door het EU-ETS systeem. Ook betaalt de sector energiebelasting, zij het dat grootverbruikers lagere marginale tarieven betalen en dat sommige sectoren een vrijstelling kennen, onder meer uit concurrentieoverwegingen. Tegenover deze beprijzing staat een subsidieregeling Indirecte kostencompensatie ETS (IKC-ETS), die de doelstelling heeft om het internationale level playing field te waarborgen (SEO, 2023). Met deze subsidieregeling worden bedrijven gecompenseerd voor de hogere elektriciteitskosten. Hoewel deze subsidie eigenlijk tegenstrijdig is met het principe 'de vervuiler betaalt', het principe wat ten grondslag ligt aan het EU ETS, kan de conclusie genuanceerd worden door de bredere context van beprijzing van de sector mee te nemen.

Tekstkader 31

Doorlopend voorbeeld: ISDE

Interpretatie rechtvaardigheidsprincipe: Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht

Voor de evaluatie van de ISDE maken we gebruik van de indicator 'verdeling van baten over inkomensgroepen'. Als we naar het draagkrachtprincipe kijken, leidt een eerste blik op Figuur 8 tot de conclusie dat er relatief meer hoge inkomens gebruik maken van de subsidiegelden. Daarmee lijkt een voorlopige conclusie dat de ISDE niet in lijn is met het criterium 'Lusten en lasten worden verdeeld naar draagkracht'. Dit volgt gedeeltelijk uit de beleidsdoelen, omdat de regeling is bedoeld voor woningeigenaren en hogere inkomens vaker een eigen woning bezitten. Daarnaast ontvangen hoge inkomens relatief meer subsidiegelden, maar zetten daar ook eigen middelen en een tijdsinvestering tegenover. Op de lange termijn kan dit ervoor zorgen dat de technieken goedkoper worden voor mensen met minder investeringsruimte. Toch blijven de huishoudens die later meekomen in de transitie langer afhankelijk van het fossiele systeem met een hogere energierekening.

Daarnaast kan het zo zijn dat woningeigenaren met hogere inkomens en een eigen woning makkelijker toegang hebben tot de regeling woningeigenaren met lagere inkomens. Een andere indicator die wordt meegenomen is daarom 'Is er sprake van gelijke toegang tot de regeling?'. Zo kan blijken dat subgroepen met een lage sociaaleconomische status of beperkte taal- of digitale vaardigheden zonder hulp (zoals via energieloketten of -coaches) minder gebruikmaken van de regeling.

Dit voorbeeld laat zien dat een enkel kwantitatieve beschouwing niet volstaat, maar ook kwalitatieve toelichting vereist om te kunnen beoordelen of een regeling vanuit beleidsdoelen en/of aanvullende ondersteuning tot gewenste resultaten leidt.

Stap 6: Presentatie

In **Stap 6** worden de resultaten uit de eerdere stappen gepresenteerd. Het is belangrijk dat de resultaten van de evaluatie helder en begrijpelijk te presenteren, om te borgen dat de informatie op een juiste en toegankelijke manier bij de doelgroep terechtkomt en vervolgsacties kunnen worden opgesteld. Houd daarom goed rekening met de doelgroep voor de evaluatie, zoals vastgesteld in **Stap 1**. Voor de presentatie van de resultaten geven we de volgende uitgangspunten mee.

Overzicht per rechtvaardigheidsprincipe

Nadat de resultaten verzameld zijn, moeten deze overzichtelijk per rechtvaardigheidsprincipe gepresenteerd worden. Wijd een paragraaf of hoofdstuk aan de resultaten voor elk rechtvaardigheidsprincipe en licht hier de uitkomsten per indicator toe. Zorg naast de kwantitatieve uitkomsten ook voor een kwalitatieve toelichting. Concludeer in hoeverre het beleidsinstrument in lijn is met het verdelingsprincipe.

Visuele weergave van kwantitatieve indicatoren

Geef de resultaten van indicatoren zoveel mogelijk visueel weer. Dit punt is vooral relevant voor de indicatoren die kwantitatief in beeld gebracht zijn. Met name wanneer de resultaten gedeeld worden met de Tweede Kamer of de doelgroep van het beleid zelf, kan het visueel weergeven een geschikte manier zijn om snel informatie over te brengen. Figuur 8 is een voorbeeld van een visuele weergave van de indicator 'verdeling van subsidiegelden over inkomensgroepen' van de inkomensverdeling van de ISDE-regeling.

Infographic voor breder publiek

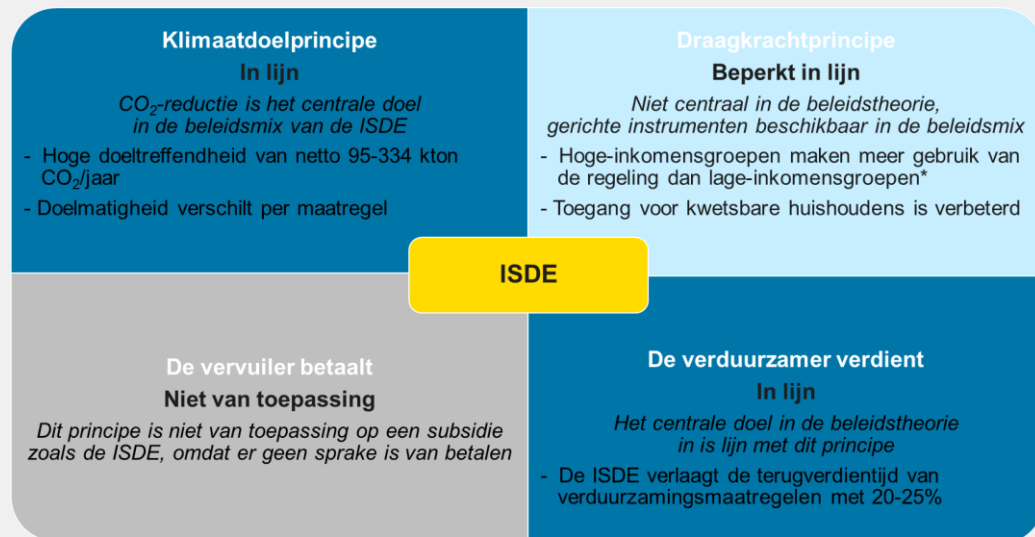
Afhankelijk van de doelgroep van de evaluatie, kan het relevant zijn om een infographic te ontwikkelen met de belangrijkste resultaten en conclusies van de evaluatie. Met behulp van een infographic kunnen de resultaten nog aantrekkelijker gepresenteerd worden en toegankelijk gemaakt worden voor een breed publiek.

Tekstkader 32

Doorlopend voorbeeld: ISDE

De resultaten [MT24.1] van de ISDE-evaluatie zijn als volgt grafisch samengevat:

Figuur 11 – Samenvattend figuur van resultaten



* Er is gecorrigeerd voor de samenstelling van de doelgroep van de ISDE.



3 Stappenplan bij meerdere samenhangende instrumenten

In dit hoofdstuk geven we handvatten bij het evalueren van meerdere samenhangende instrumenten tegelijkertijd. Per stap geven we aanvullingen van op het stappenplan zoals geschetst in Hoofdstuk 2. Aan het einde van het hoofdstuk presenteren we een fictief voorbeeld van de evaluatie van een beleidsmix.

3.1 Aanpak

Instrumenten in samenhang evalueren als deze ook in samenhang zijn ontwikkeld

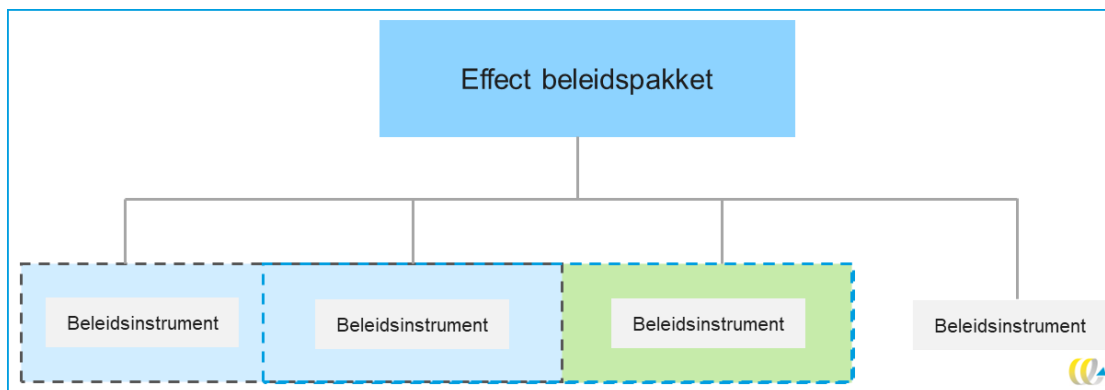
Een ex-postevaluatie kan voor individuele instrumenten, maar ook voor meerdere instrumenten tegelijkertijd gedaan worden. Een belangrijk startpunt is hierbij dat de instrumenten die geëvalueerd worden, in samenhang zijn ontwikkeld. Denk bijvoorbeeld aan een (deel van een) beleidsmix of een beleidspakket. Een evaluatie van meerdere instrumenten maakt het mogelijk om te analyseren of instrumenten in een beleidsmix elkaar goed aanvullen of juist overlappen (zie ook Figuur 12). Zo kan bijvoorbeeld geconstateerd worden dat bepaalde instrumenten gericht zijn op een specifieke doelgroep, maar dat het de gehele beleidsmix zorgt voor brede dekking van doelgroepen. Uit een evaluatie van samenhangende instrumenten kan daarentegen ook inzichtelijk maken dat verschillende instrumenten energielasten stapelen, zonder dat hier compenserende maatregelen tegenover staan.

Bottom-up aanpak voor evaluatie van meerdere samenhangende instrumenten

In het geval van een evaluatie van meerdere instrumenten in samenhang hanteren we in deze werkwijzer een bottom-up-aanpak. Het uitgangspunt bij het evalueren van meerdere instrumenten is dan dat individuele instrumenten de basis vormen voor de synthese van de totale beleidsmix. Dit sluit aan bij de huidige praktijk van evalueren van meerdere instrumenten in samenhang (periodieke rapportages; evaluaties van meerdere instrumenten tegelijkertijd). Dit betekent dat het stappenplan uit Hoofdstuk 2 leidend is.

In de volgende paragraaf geven we de benodigde aanpassingen per stap aan om een evaluatie uit te kunnen voeren voor meerdere samenhangende instrumenten.

Figuur 12 – Overzicht analyse bij meerdere samenhangende instrumenten



Overigens vindt er wel monitoring plaats op themaniveau (bijvoorbeeld emissies in een klimaatsector of aandeel huishoudens in energiearmoede). Om bepaalde trends hierin causaal te kunnen toeschrijven aan beleid, is een extra analyseslag nodig (bijvoorbeeld middels een decompositieanalyse). Dit valt buiten de scope van deze werkwijzer.

Er kunnen situaties zijn waarbij instrumenten dusdanig verweven zijn dat de beleids-effecten in gezamenlijkheid worden bepaald. Een voorbeeld hiervan is de energiebelasting en voormalige ODE. Deze instrumenten hadden dezelfde doelgroep, grondslag (energiegebruik) en werden gezamenlijk geheven door energieleveranciers.

3.2 Aanvullingen per stap

Stap 1: Aanleiding en afbakening

Loop voor de aanleiding en afbakening dezelfde vragen door als bij de evaluatie van één beleidsinstrument. Voor een aantal vragen gelden de volgende aanvullingen:

1. Wat wordt er geëvalueerd?

Stel voorafgaand aan de evaluatie ook vast welke beleidsinstrumenten worden meegenomen. In de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) is al per departement opgenomen welke instrumenten of beleidsthema's in welk jaar worden geëvalueerd. Op themaniveau is nog enige ruimte met betrekking tot welke instrumenten worden meegenomen. Onderbouw waarom de gekozen instrumenten in samenhang geëvalueerd worden.

2. Hoeveel tijd en middelen zijn er beschikbaar?

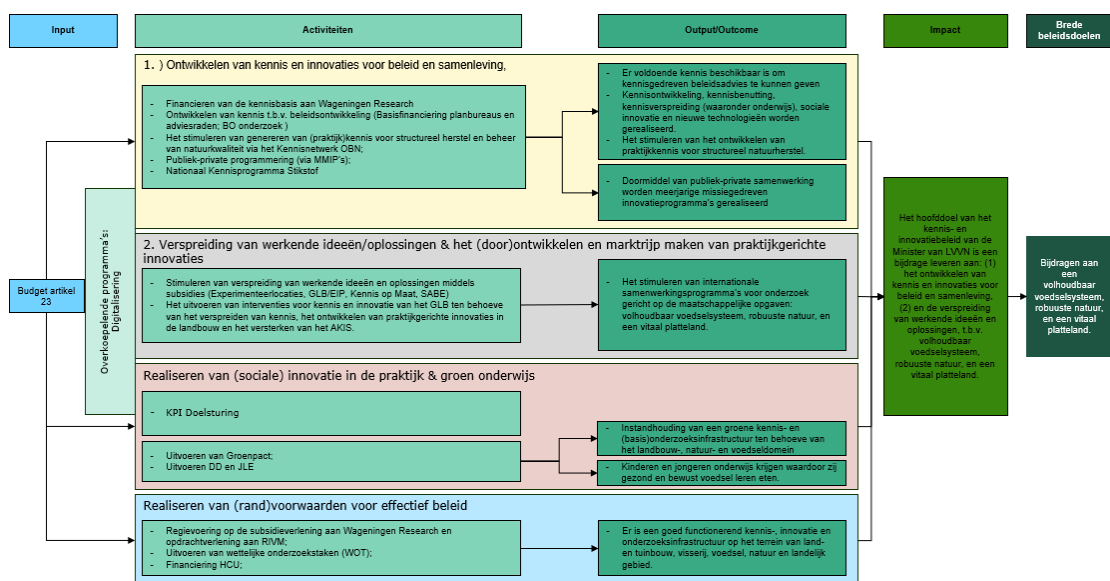
Houd bij de evaluatie van meerdere instrumenten rekening met apart budget voor de evaluatie van individuele instrumenten. Maak bij een beperkt budget scherpe keuzes

in de afbakening. Als een instrument op de Strategische Evaluatie Agenda staat, houd dan rekening met die planning.

Stap 2: Beschouwing van de beleidstheorie

Stel bij de evaluatie van meerdere instrumenten een overkoepelende beleidstheorie op. Hierbij staat de samenhang op instrumentniveau centraal, en is dus minder aandacht voor de werking van ieder individueel instrument. Ook de samenhang met ander instrumentarium, buiten de scope van de analyse, kan in beeld worden gebracht. Bij een periodieke rapportage is de reconstructie van de beleidstheorie een belangrijke onderzoeksstap; besteed hierbij aandacht aan de beoogde doelgroepen en het (impliciete of expliciete) rechtvaardigheidsprincipe dat ten grondslag ligt aan het beleid. Ook in andere gevallen is het van belang om een overkoepelende beleidstheorie op te stellen. Breng hierbij voor de verschillende instrumenten in beeld welke doelgroep beoogd is en welk rechtvaardigheidsprincipe aan ieder individueel instrument ten grondslag ligt. Figuur 13 geeft een voorbeeld van een beleidstheorie bij een periodieke rapportage.

Figuur 13 – Voorbeeld beleidstheorie Kennis- en Innovatiebeleid LVVN



Bron: SEA-september 2025.

Stap 3: Bepalen inzet indicatoren

Zorg er bij een evaluatie van meerdere instrumenten voor dat de indicatoren inzetbaar zijn voor meerdere instrumenten binnen de evaluatie. Zorg bijvoorbeeld bij indicatoren gerelateerd aan inkomen dat alles in kwintielen wordt geanalyseerd in plaats van een deel in kwintielen en een deel in decielen. Het is raadzaam om te focussen op een beperkt aantal indicatoren waarmee de verdelingseffecten voor de gehele beleidsmix goed in beeld gebracht kunnen worden, in plaats van een groot aantal indicatoren zonder samenhang.

Stap 4: Dataverzameling- en analyse

Bij de evaluatie van meerdere instrumenten binnen één beleidsmix volgt de dataverzameling in de kern dezelfde stappen als bij afzonderlijke instrumentevaluaties. Wel is het van belang dat data voor verschillende instrumenten onderling vergelijkbaar zijn en, waar mogelijk, op dezelfde doelgroep, sector of regio betrekking hebben. Verzamel gegevens over kosten, baten, bereik en verdeling per instrument op een systematische manier en structureer deze zo dat deze zij gezamenlijk kunnen worden geanalyseerd. Hiervoor kan worden voortgebouwd op bestaande monitoring en evaluaties van afzonderlijke instrumenten. Gebruik bij een periodieke rapportage in principe gebruik van bestaand evaluatiemateriaal. Indien deze werkwijzer al is toegepast op instrumentniveau, kunnen de uitkomsten van de afzonderlijke instrumentevaluaties worden gebruikt.

Stap 5: Synthese en interpretatie

Beschouw in deze stap de resultaten van afzonderlijke instrumenten in samenhang met de bredere beleidsmix (zie ook Interpretatie van de beleidsmix in **Stap 5b**, Hoofdstuk 2).

Vorm een integraal beeld aan de hand van de volgende kernvragen:

- In hoeverre zijn de geobserveerde beleidsuitkomsten consistent met de vooraf geformuleerde beleidstheorie waarin de doelen en samenhang van de instrumenten zijn vastgelegd?
- Zijn alle relevante doelgroepen binnen de beleidsmix bediend, of blijven bepaalde groepen structureel buiten beeld?
- Krijgen specifieke rechtvaardigheidsprincipes (zoals 'de vervuiler betaalt' of 'bijdrage naar draagkracht') de boventoon, en zo ja, is dit een bewuste beleidskeuze?
- Is het ingezette flankerend/compenserende beleid voldoende effectief om gestegen lasten voor kwetsbare groepen te mitigeren?

Door deze vragen te beantwoorden, wordt zichtbaar hoe de beleidsmix als geheel functioneert. Daarbij kan een instrument dat op zichzelf niet, of beperkt, in lijn is met een rechtvaardigheidsprincipe, binnen de beleidsmix alsnog om een andere reden functioneel zijn doordat compensatie of herverdeling via flankerende instrumenten plaatsvindt.

Stap 6: Presentatie

Hanteer voor de presentatie van de resultaten dezelfde uitgangspunten als voor een evaluatie van één instrument. Voeg aanvullend op deze uitgangspunten in de rapportage een synthesehoofdstuk toe waarin de uitkomsten van de verschillende instrumenten samenkomen. Volg in dit synthesehoofdstuk de lijnen zoals beschreven in **Stap 5**.

3.3 Fictief voorbeeld

Hieronder volgt een uitgebreid fictief voorbeeld voor een evaluatie van meerdere instrumenten in samenhang.

Tekstkader 33

Fictief voorbeeld: klimaatbeleid voor woningen

In dit voorbeeld werken we een situatie uit met vijf fictieve instrumenten om verduurzaming van woningen te stimuleren. Het gaat om:

- **SuKo**: verduurzamingssubsidie voor koopwoningen, budget € 600 miljoen per jaar;
- **SuWoCo**: verduurzamingsubsidie voor huurwoningen van woningcorporaties, budget € 300 miljoen per jaar;
- **KliBe**: klimaatbelasting van € 0,30 per m³ aardgas;
- **KliCom**: klimaatcompensatie van € 500 per jaar voor de 20% armste huishoudens;
- **DuGNo**: dubbelglasnorm, alle koopwoningen moeten binnen twee jaar na mutatie voorzien zijn van dubbel glas.

Rechtvaardigheidsprincipes

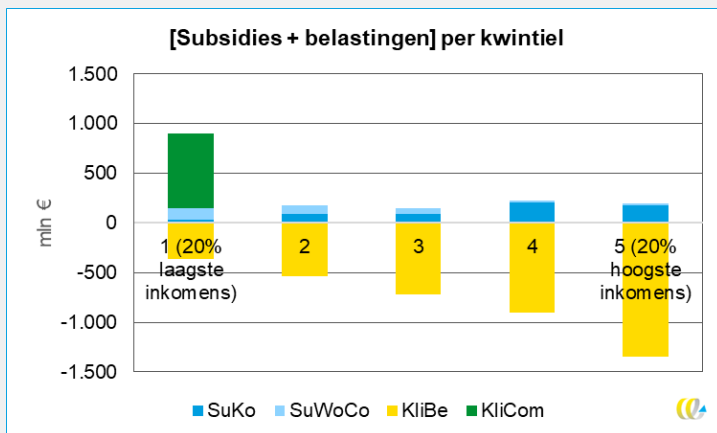
De SuKo en SuWoCo zijn subsidies die zijn gebaseerd op het principe 'de verduurzamer verdient'. De KliBe-regeling is gebaseerd op het principe 'de vervuiler betaalt'. Lasten hiervoor worden gecompenseerd middels de KliCom, vanuit het draagkrachtprincipe, met behoud van een minimale ondergrens. Ten slotte is er de DugNo. Dit normerende instrument vergroot de prikkel tot verduurzaming. Hierbij geldt ook het principe 'de vervuiler betaalt'.

Overzicht indicatoren

Voor de eerste vier regelingen kunnen we gezamenlijk een aantal indicatoren in beeld brengen. Voor de laatste regeling ontbreken data. Hiervan weten we via brancheorganisaties dat met name oude en kleine woningen nog over enkel glas beschikken, maar dat kosten voor vervanging sterk toenemen bij grotere woningen. Huishoudens met hogere inkomens wonen vaker in grotere woningen.

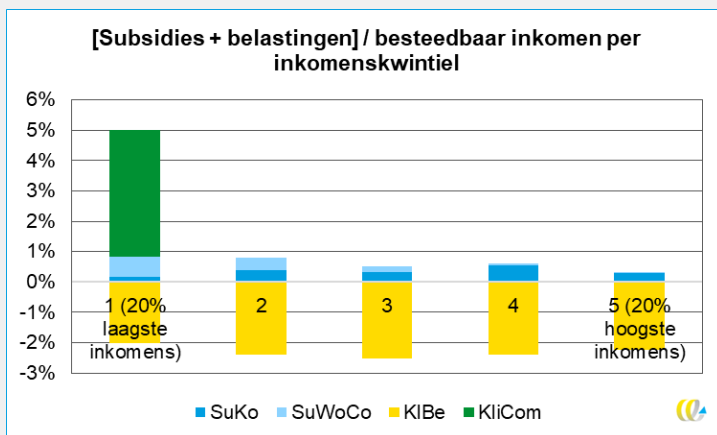
De eerste indicator laat de som van ontvangen subsidies en betaalde belastingen per inkomenskwintiel zien.

Figuur 14 – Ontvangen subsidies en betaalde belastingen per inkomenskwintiel, mln. €



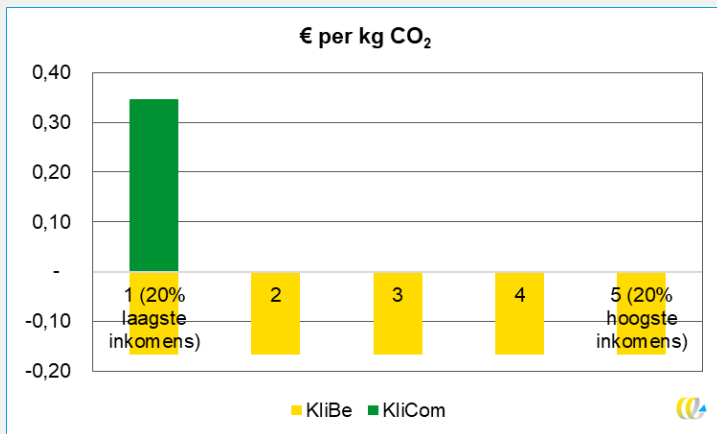
De tweede indicator zet de som van subsidies en belastingen af tegen het gemiddeld besteedbaar inkomen per kwintiel.

Figuur 15 – subsidies en belastingen afgezet tegen het gemiddeld besteedbaar inkomen per kwintiel



De derde indicator toont de betaalde euro per ton CO₂ van de klimaatbelasting inclusief compensatie.

Figuur 16 – Betaalde euro per ton CO₂ van de klimaatbelasting inclusief compensatie



Ten slotte kan voor de subsidies worden uitgerekend wat de euro per ton CO₂-winst is. Voor de SuKo is dit € 300; voor de SuWoCo is dit € 200.

Interpretatie en synthese per rechtvaardigheidsprincipe

We bundelen de verschillende indicatoren tot een overkoepelende interpretatie van de rechtvaardigheidsprincipes.

Voor het draagkrachtprincipe kijken we naar de consistentie van de eerste twee indicatoren. Hiervoor geldt dat de eerste indicator een beeld toont waarbij de zwaarste lasten door de groep met de hoogste inkomens worden gedragen. Er is geen indicatie dat kwetsbare groepen onder het bestaansminimum zakken.

De klimaatcompensatie zorgt er juist voor dat de 20% huishoudens met de laagste inkomens erop voortgaan door deze beleidsmix. Deze interpretatie is in grote lijnen consistent met het beeld van de tweede indicator. De tweede indicator toont echter wel dat het derde kwintiel relatief zwaardere lasten draagt dan de hogere inkomens in het vijfde kwintiel, al lijken de verschillen klein.

De conclusie luidt daarom: *“De gezamenlijke set van indicatoren laat een consistent beeld zien: beide indicatoren wijzen erop dat de lasten progressief neerkomen bij verschillende inkomensgroepen en dat kwetsbare groepen worden beschermd. Daarmee zijn de beleidsuitkomsten in lijn met het draagkrachtprincipe. Aandachtspunten is relatieve druk op het besteedbare inkomen van het derde kwintiel. Hierbij is het wenselijk is in de gaten te houden of deze druk over tijd niet verder toeneemt dan bij hogere-inkomensgroepen.”*

Deze stap dient voor elk rechtvaardigheidsprincipe te worden doorlopen. Vervolgens vindt de synthese plaats; de bundeling van de conclusies per rechtvaardigheidsprincipe. Zo ontstaat een integraal beeld van de beleidsmix. We gebruiken hierbij de voorgestelde kernvragen uit dit hoofdstuk.

Voor het rechtvaardigheidsprincipe ‘De verduurzamer verdient’ kijken we naar de verdeling van subsidiegelden over inkomensgroepen. Alle inkomensgroepen maken gebruik van subsidies, maar er zijn verschillen in het type regeling. Huishoudens met lagere inkomens profiteren van KliCom en SuWoCo, terwijl hogere-inkomensgroepen vaker gebruikmaken van SuKo. Een verklaring hiervoor is dat huishoudens met hogere inkomens vaker een koopwoning hebben en huishoudens met lagere inkomens vaker in een huurwoning wonen.

Het draagkrachtprincipe speelt een grote rol omdat prijsprykkels worden gecombineerd met herverdeling. De beleidsmix focust niet exclusief op het klimaatdoelprincipe, maar ook op sociale rechtvaardigheid en probeert verschillende groepen mee te nemen in de transitie. Een voorbeeld hiervan is de klimaatcompensatie die op zichzelf niet bijdraagt aan het realiseren van de klimaatdoelen. Het merendeel van de instrumenten is wel primair gericht op bijdragen aan het realiseren van klimaatdoelen. Dit principe speelt dan ook een relatief grote rol in de beleidsmix. Tot slot lijkt binnen de beleidsmix ‘de vervuiler betaalt’ dominantanter dan ‘de verduurzamer verdient’.

De beleidsuitkomsten zijn grotendeels in lijn met de onderliggende beleidstheorie: beprijzing stimuleert verduurzaming, subsidies verlagen investeringsdrempels en compensatie beschermt kwetsbare huishoudens. De dubbelglasnorm (DuGNo), waarvoor kwantitatieve data ontbreken, laat zien dat binnen de beleidsmix ook impliciete verdelingseffecten kunnen optreden. Hoewel de norm uniform is, kan deze in de praktijk zwaarder drukken op woningeigenaren met grotere woningen. Dit onderstreept het belang van synthese op beleidsmixniveau: afzonderlijke instrumenten kunnen ongelijk uitpakken, maar binnen de totale mix alsnog om een andere reden functioneel zijn.

A Overzicht indicatoren

Deze bijlage geeft per indicator een aantal praktische suggesties voor het gebruik.

A.1.1 Realisatie klimaatdoelen

Tabel 4

RK1	Wat zijn de koolstofwegleffecten van het beleid?
Verdelingsprincipe	Realisatie klimaatdoelen
Doelgroep	Bedrijven (industrie, luchtvaart, mobiliteit (in verband met grenstanken))
Te gebruiken bij	Met name beprijzende instrumenten, normerende instrumenten
Databronnen	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten: verdeling van betaalde belastingen/heffingen/meerkosten normering over sectoren op basis van verbruiksdata naar sector. Economische indicatoren op sectorniveau beschikbaar via CBS. • Eurostat voor vergelijking met andere landen. • Is er een ex ante risico-inschatting gedaan?
Alternatieven	Kwalitatieve beschouwing op basis van bestaande literatuur over koolstofwegleffecten.
Aandachtspunten	<ul style="list-style-type: none"> • Houd bij microdata/maatwerk rekening met kosten en doorlooptijden CBS; • Houd bij microdata rekening met beperkte dekking sectoren met weinig bedrijven; • Dataverzameling normerende instrumenten vergt maatwerk; • Houd bij een analyse van koolstofwegleffecten rekening met onderscheid tussen financiële druk en een feitelijke verplaatsing van output/investeringen.

Tabel 5

RK2	Zijn de andere mogelijke neveneffecten voor andere landen in beeld gebracht en welke beheersmaatregelen zijn hiervoor getroffen?
Verdelingsprincipe	Realisatie klimaatdoelen
Doelgroep	Alle
Te gebruiken bij	Met name beprijzende instrumenten, normerende instrumenten
Databronnen	<ul style="list-style-type: none"> • Is er een ex ante risico-inschatting gedaan?
Alternatieven	Kwalitatieve beschouwing op basis van bestaande literatuur over internationale rechtvaardigheid.
Aandachtspunten	Neveneffecten waaraan te denken valt, zijn: <ul style="list-style-type: none"> • baten van klimaatmitigatie; • baten van innovatie; • koolstoflekkage (zie RK1)/verplaatsen van productie; • lucht-/water-/bodempollutie/(kern)afval; • effecten op biodiversiteit; • mensenrechten/arbeidsomstandigheden.

Tabel 6

RK3	Zijn de mogelijke neveneffecten voor toekomstige generaties in beeld gebracht en welke beheersmaatregelen zijn hiervoor getroffen?
Verdelingsprincipe	Realisatie klimaatdoelen
Doelgroep	Alle
Te gebruiken bij	Alle typen instrumenten
Databronnen	De Generatietoets : is deze al toegepast of is een update vereist?
Alternatieven	Kwalitatieve beschouwing op basis van bestaande literatuur
Aandachtspunten	<ul style="list-style-type: none"> De generatietoets wordt alleen gebruikt wanneer significante intergenerationele effecten te verwachten zijn, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een aanzienlijke herverdeling van lusten en lasten, onomkeerbare effecten of grote onzekerheid. Een voorbeeld zijn grote infrastructuurprojecten of de bouw van kerncentrales. Voor neveneffecten kan worden nagedacht over veiligheid, lucht- en waterkwaliteit, etc. De omvang van de evaluatie is relevant voor de diepgang die deze indicator in de evaluatie kan krijgen. Indien een uitgebreide analyse wenselijk is kan gebruik worden gemaakt van het Denkkader Brede Welvaart. Neveneffecten waaraan te denken valt, zijn: baten van klimaatmitigatie; baten van innovatie; significante onomkeerbare investeringen (infrastructuur, ruimtelijke ingrepen); lucht/water/ bodemverontreiniging/(kern)afval; technologische lock-in; effecten op biodiversiteit.

A.1.2 Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht

Tabel 7

BOD1	Verdeling kosten (en baten) tussen huishoudens
Verdelingsprincipe	Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht (<i>draagkrachtprincipe</i>)
Doelgroep	Huishoudens
Te gebruiken bij	Alle typen instrumenten
Databronnen	<ul style="list-style-type: none"> Kosten: verdeling van betaalde belastingen/heffingen over inkomensgroepen (decielen, kwintielen) op basis van verbruiksdata naar inkomensgroep. Voor energieverbruiksdata kan gebruik gemaakt worden van huishoudprofielen van CBS of kan gebruik gemaakt worden van WOoN. Baten: verdeling van baten (zoals subsidiegelden) over inkomensgroepen. Voor woningen zijn data beschikbaar via CBS. Mogelijk microdata/maatwerk mogelijk bij CBS. Data zijn te verzamelen via (grootschalige) enquêtes i.c.m. ministerie of RVO.
Alternatieven	<p>Alternatieven voor inkomen: belastbaar inkomen, netto-inkomen, bruto-inkomen, beschikbaar inkomen, verzamelinkomen. Geef een duidelijke definitie voor de gekozen inkomensvorm.</p> <p>Alternatieven voor inkomensgroepen: type woning, huishoudenssamenstelling, leeftijd, geslacht, etc.</p>
Aandachtspunten	<ul style="list-style-type: none"> Houd bij microdata/maatwerk rekening met kosten en doorlooptijden CBS; Houd rekening met correctie voor freeriders bij subsidies in monitoringsdata; Houd bij uitvraag inkomensgegevens rekening met privacy; Het kan voor huishoudens lastig zijn om exact te weten hoe hoog hun inkomen of energieverbruik is; Dataverzameling normerende instrumenten vergt maatwerk.
*	Baten komen terug bij andere indicatoren.

Tabel 8

BOD2	Verdeling kosten (en baten) tussen bedrijven
Verdelingsprincipe	Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht
Doelgroep	Bedrijven
Te gebruiken bij	Subsidies, beprijzende instrumenten, normerende instrumenten
Databronnen	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten: verdeling van betaalde belastingen/heffingen over sectoren of type bedrijven naar omvang (mkb, grootbedrijf) op basis van verbruiksdata per groep bedrijven, via CBS. • Baten: verdeling van baten (zoals subsidies) over verschillende groepen. Mogelijk via monitoring via RVO. • Mogelijk microdata/maatwerk mogelijk bij CBS. • Data zijn te verzamelen via (grootschalige) enquêtes i.c.m. ministerie of RVO.
Alternatieven	Alternatieven voor toegevoegde waarde: (netto) omzet. Alternatieven voor bedrijven: bedrijfsgrootte in omvang of fte of per sector.
Aandachtspunten	<ul style="list-style-type: none"> • Houd bij microdata/maatwerk rekening met kosten en doorlooptijden CBS; • Houd bij microdata rekening met beperkte dekking sectoren met weinig bedrijven; • Houd rekening met correctie voor freeriders bij subsidies in monitoringsdata; • Houd bij uitvraag inkomensgegevens rekening met privacy; • Het kan voor huishoudens lastig zijn om exact te weten hoe hoog hun inkomen of energieverbruik is; • Dataverzameling normerende instrumenten vergt maatwerk; • Toegevoegde waarde is conjunctuurgevoelig, dus houd rekening met een vergelijking over meerdere jaren.
*	Baten komen terug bij andere indicatoren

Tabel 9

BOD3	Verdeling kosten (en baten) tussen bedrijven en huishoudens
Verdelingsprincipe	Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht
Doelgroep	Bedrijven en huishoudens
Te gebruiken bij	Alle typen instrumenten
Databronnen	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten: verhouding van betaalde belastingen/heffingen door huishoudens en het bedrijfsleven, • Baten: verdeling van baten (zoals subsidies) over huishoudens en bedrijven. Mogelijk via monitoring via RVO. • Mogelijk microdata/maatwerk mogelijk bij CBS. • Data zijn te verzamelen via (grootschalige) enquêtes i.c.m. ministerie of RVO.
Alternatieven	
Aandachtspunten	<ul style="list-style-type: none"> • Houd bij microdata/maatwerk rekening met kosten en doorlooptijden CBS; • Houd bij microdata rekening met beperkte dekking sectoren met weinig bedrijven; • Houd rekening met correctie voor freeriders bij subsidies in monitoringsdata; • Houd bij uitvraag inkomensgegevens rekening met privacy; • Het kan voor huishoudens lastig zijn om exact te weten hoe hoog hun inkomen of energieverbruik is; • Dataverzameling normerende instrumenten vergt maatwerk; • Toegevoegde waarde is conjunctuurgevoelig, dus houd rekening met een vergelijking over meerdere jaren.
*	Baten komen terug bij andere indicatoren.

Tabel 10

BOD4	Geografische verdeling van beleidsbaten (per gemeente, wijk of regio)
Verdelingsprincipe	Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht
Doelgroep	Huishoudens, bedrijven
Te gebruiken bij	Subsidies, beprijzende instrumenten, normerende instrumenten
Databronnen	<ul style="list-style-type: none"> Baten: voor een verdeling van ontvangen subsidies voor woningen zijn data beschikbaar via CBS of via monitoringsdata van RVO. Mogelijk microdata/maatwerk mogelijk bij CBS. Data zijn te verzamelen via (grootschalige) enquêtes i.c.m. ministerie of RVO. Voor alternatieve baten kan gebruik worden gemaakt van GIS-analyses of gemiddelde WOZ-waarden.
Alternatieven	Alternatieve beleidsbaten: veranderingen in broeikasgasuitstoot, geluidsoverlast of luchtkwaliteit, verandering in werkgelegenheid, toegevoegde waarde vastgoed.
Aandachtspunten	<ul style="list-style-type: none"> Houd bij microdata/maatwerk rekening met kosten en doorlooptijden CBS; Houd rekening met correctie voor freeriders bij subsidies in monitoringsdata; Houd bij uitvraag inkomensgegevens rekening met privacy; Het kan voor huishoudens lastig zijn om exact te weten hoe hoog hun inkomen of energieverbruik is; Dataverzameling normerende instrumenten vergt maatwerk. <p>Om daadwerkelijk een beleidseffect te kunnen isoleren moet een onderzoek gedaan worden naar het effect van het beleid op het aantal huishoudens in energiearmoede, hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de methoden zoals geschetst in Durf te meten/Ladder van Theeuwes.</p>
*	Baten komen terug bij andere indicatoren.

Tabel 11

BOD5	Vergelijking van financiële kenmerken (inkomen, vermogen) van de doelgroep met Nederlands gemiddelde
Verdelingsprincipe	Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht
Doelgroep	Huishoudens
Te gebruiken bij	Subsidies, beprijzende instrumenten, normerende instrumenten
Databronnen	<ul style="list-style-type: none"> Voor energieverbruiksdata kan gebruik gemaakt worden van CBS-statistieken of huishoudprofielen of kan gebruik gemaakt worden van WOO.N. Verder kan gedacht worden aan gegevens van energieleveranciers. Indien deze gegevens niet beschikbaar zijn kan gebruik worden gemaakt van enquêtes.
Alternatieven	<p>Kwalitatieve analyse.</p> <p>Voor doelgroepen wordt de regelingtekst gevolgd.</p> <p>Alternatieven voor inkomensgroepen: type woning, woonsituatie, huishoudenssamenstelling, leeftijd, geslacht, etc.</p> <p>Alternatieven voor bedrijfsgrootte: aantal medewerkers (in fte), categorie mkb/grootbedrijf, grootte op basis van omzetgroepen etc.</p>
Aandachtspunten	<ul style="list-style-type: none"> Houd bij uitvraag energieverbruiksgegevens er rekening mee dat ondervraagden het vaak lastig vinden om energiegebruik in te schatten.

Tabel 12

BOD6	Vergelijking van financiële kenmerken (inkomen, vermogen) van de gebruikers van de regeling met het gemiddelde van de doelgroep
Verdelingsprincipe	Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht
Doelgroep	Huishoudens
Te gebruiken bij	Subsidies, beprijzende instrumenten, normerende instrumenten
Databronnen	<ul style="list-style-type: none"> Voor energieverbruiksdata kan gebruik gemaakt worden van CBS-statistieken of huishoudprofielen of kan gebruik gemaakt worden van WOO.N. Verder kan gedacht worden aan gegevens van energieleveranciers. Indien deze gegevens niet beschikbaar zijn kan gebruik worden gemaakt van enquêtes.
Alternatieven	<p>Kwalitatieve analyse. Voor doelgroepen wordt de regelingtekst gevolgd.</p> <p>Alternatieven voor inkomensgroepen: type woning, woonsituatie, huishoudenssamenstelling, leeftijd, geslacht, etc.</p> <p>Alternatieven voor bedrijfsgrootte: aantal medewerkers (in fte), categorie mkb/grootbedrijf, grootte op basis van omzetgroepen, etc.</p>
Aandachtspunten	<ul style="list-style-type: none"> Houd bij uitvraag energieverbruiksgegevens er rekening mee dat ondervraagden het vaak lastig vinden om energiegebruik in te schatten.

Tabel 13

BOD7	Doenvermogenstoets van de WRR
Verdelingsprincipe	Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht
Doelgroep	Alle
Te gebruiken bij	Alle
Databronnen	<ul style="list-style-type: none"> Doenvermogenstoets van de WRR. Monitoringsgegevens over gebruik regeling (RVO) ten opzichte van doelgroep regeling (CBS). Enquêtes met daarin vragen over obstakels en behoeften van aanvragers en niet-aanvragers.
Alternatieven	Data-analyse kan worden aangevuld met een analyse van de knelpunten
Aandachtspunten	

Tabel 14

BOD8	% huishoudens in energiearmoede* vóór/na beleid
Verdelingsprincipe	Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht
Doelgroep	Huishoudens
Te gebruiken bij	Alle
Databronnen	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoringsgegevens over hoeveelheid huishoudens in energiearmoede door de tijd zoals de Monitor Energiearmoede. • Data over andere factoren (dan het beleidsinstrument) die uitkomst indicator kunnen beïnvloeden.
Alternatieven	Aandeel energiearmoede kan bekeken worden per woning- en huishoudtype, woonsituatie en inkomensgroepen. Daarnaast kan gekeken worden naar de ruimtelijke spreiding (per provincie of wijk).
Aandachtspunten	Om daadwerkelijk een beleidseffect te kunnen isoleren moet een onderzoek gedaan worden naar het effect van het beleid op het aantal huishoudens in energiearmoede, hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de methoden zoals geschetst in Durf te meten/Ladder van Theeuwes.
*	Energiearmoede is gedefinieerd als een huishouden met een laag inkomen en een hoge energie rekening (LIHE) of een laag inkomen en een woning van slechte energetische kwaliteit (LILEK);

Tabel 15

BOD9	Mate van energiearmoede vóór/na beleid: energie-armoedekloof*
Verdelingsprincipe	Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht
Doelgroep	Huishoudens
Te gebruiken bij	Alle
Databronnen	Monitoringsgegevens over hoeveelheid huishoudens in energiearmoede door de tijd zoals de Monitor Energiearmoede . Hierbij kan gebruik worden gemaakt van kerncijfers wijken en buurten . Data over andere factoren (dan het beleidsinstrument) die uitkomst indicator kunnen beïnvloeden.
Alternatieven	De energie-armoedekloof kan bekeken worden per woning- en huishoudtype, woonsituatie en inkomensgroepen. Daarnaast kan gekeken worden naar de ruimtelijke spreiding (per provincie of wijk).
Aandachtspunten	Om daadwerkelijk een beleidseffect te kunnen isoleren moet een onderzoek gedaan worden naar het effect van het beleid op de energiearmoedekloof, hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de methoden zoals geschetst in Durf te meten/Ladder van Theeuwes
*	De energiearmoedekloof is het verschil tussen het actuele niveau van energiearmoede van een huishouden en de energiearmoedegrens. Dat wil zeggen hoe meer energiearmoede een huishouden heeft, hoe groter de energiearmoedekloof van dit huishouden is.

Tabel 16

BOD10	% huishoudens in vervoersarmoede* vóór/na beleid
Verdelingsprincipe	Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht
Doelgroep	Huishoudens
Te gebruiken bij	Alle
Databronnen	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoringsgegevens over hoeveelheid huishoudens in vervoersarmoede door de tijd (bijv. afstand tot openbaar vervoer of autobezit). • Data over andere factoren (dan het beleidsinstrument) die uitkomst indicator kunnen beïnvloeden. • Kwalitatief onderzoek (zoals belevingsonderzoek, focusgroepen en interviews) zodat het mogelijk is om in te zoomen op de wensen van doelgroepen.
Alternatieven	(Risico op) vervoersarmoede kan bekeken worden per huishoudtype en inkomensgroepen. Daarnaast kan gekeken worden naar de ruimtelijke spreiding (per provincie of wijk).
Aandachtspunten	Om daadwerkelijk een beleidseffect te kunnen isoleren moet een onderzoek gedaan worden naar het effect van het beleid op de mate van vervoersarmoede, hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de methoden zoals geschetst in Durf te meten/Ladder van Theeuwes.
*	Vervoersarmoede ontstaat wanneer een beperkte bereikbaarheid, veroorzaakt door bijvoorbeeld dure, onbetrouwbare of de afwezigheid van vervoersmiddelen, samengaat met sociale achterstand, zoals een laag inkomen, verminderde gezondheid of lage geletterdheid.

A.1.3 De vervuiler betaalt

Tabel 17

VB1	Kosten per eenheid van vervuiling die door het beleid worden opgelegd (bijvoorbeeld € / ton CO₂)
Verdelingsprincipe	De vervuiler betaalt
Doelgroep	Huishoudens, Bedrijven
Te gebruiken bij	Beprijzende en normerende instrumenten
Databronnen	<ul style="list-style-type: none"> • De CO₂-belasting, milieuheffing of meerkosten van normeringen per eenheid vervuiling. • Voor een inschatting van de maatschappelijke kosten kan het Handboek Milieuprijzen worden gebruikt. • Studies PBL 'Klimaatverandering in de prijzen'.
Alternatieven	Een kwalitatieve analyse van externaliteiten die niet gemonetariseerd kunnen worden.
Aandachtspunten	

Tabel 18

VB2	Vergelijking van kosten per eenheid van vervuiling met milieuprijs van CO₂
Verdelingsprincipe	De vervuiler betaalt
Doelgroep	Bedrijven
Te gebruiken bij	Beprijzende en normerende instrumenten
Databronnen	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten per ton CO₂: De CO₂-belastingvoet geeft de belasting per ton uitgestoten CO₂ weer. De tarieven van de CO₂-heffing voor de industrie is beschikbaar bij de Nederlandse Emissieautoriteit (NEA); PBL, klimaatverandering in de prijzen. • Eigen analyse op basis van up-to-date tarieven. • Abatement costs: marginale reductiekosten voor verschillende technologieën, hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de Midden Database en andere literatuur. • Milieuprijs van CO₂ is te vinden in het Handboek Milieuprijzen.
Alternatieven	
Aandachtspunten	

A.1.4 De verduurzamer verdient

Tabel 19

VV1	Geld ontvangen per eenheid van verduurzaming
Verdelingsprincipe	De verduurzamer verdient
Doelgroep	Bedrijven, huishoudens
Te gebruiken bij	Subsidiërende instrumenten
Databronnen	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoringsdata van RVO voor de verstrekte subsidiebedragen. • Voor de eenheid van verduurzaming kan gekeken worden naar gerealiseerde emissiereductie indien bekend bij RVO of via enquêtes.
Alternatieven	Indien gerealiseerde emissiereductie onbekend is kan gekeken worden naar type maatregelen waar de subsidie voor is aangevraagd.
Aandachtspunten	Ondervraagden zijn vaak niet bekend met de gerealiseerde emissiereductie of het is lastig een inschatting te geven van (veranderingen) in energieverbruik. Benoem of houd rekening met freeriders.

Tabel 20

VV2	Rendement (ROI)² op groene investeringen
Verdelingsprincipe	De verduurzamer verdient
Doelgroep	Bedrijven
Te gebruiken bij	Subsidiërende instrumenten
Databronnen	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoringsdata via RVO of CBS, zoals de CAPEX/OPEX van technologieën (vaak niet openbaar).
Alternatieven	Proxy-benadering via marktprijzen of vermeden kosten. Macro- of sectorale benadering via input-outputtabellen (bijv. Exiobase).
Aandachtspunten	

Tabel 21

VV3	Toegang tot financiering voor duurzame technologieën
Verdelingsprincipe	De verduurzamer verdient
Doelgroep	Bedrijven
Te gebruiken bij	Alle
Databronnen	<ul style="list-style-type: none"> • De financieringsmonitor of statistieken investeringen in hernieuwbare energie van het CBS. • Mogelijk monitoringsdata van RVO of microdata/maatwerk bij het CBS.
Alternatieven	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn de financieringsvoorwaarden voor duurzame technologieën significant ongunstiger dan voor vergelijkbare conventionele investeringen? • Blijft het gerealiseerde investeringsniveau achter bij het niveau dat nodig is om beleidsdoelen te halen? • Worden duurzame technologieën in vergelijkbare mate gefinancierd als conventionele alternatieven? Bijvoorbeeld als het aandeel investeringsvolume duurzame technologie/totaal investeringsvolume.
Aandachtspunten	

² De ROI is een veelgebruikte financiële indicator voor investeringen. Het wordt berekend als: (opbrengst van project-investeringskosten)/investeringskosten x 100%. Investeringskosten omvatten zowel de aankoop prijs als de gerelateerde kosten zoals installatie, belastingen en financieringskosten.

B Ladder van Theeuwes

Tabel 22 laat zien hoe sterk de bewijskracht van verschillende onderzoeksmethoden is.

Tabel 22 – Ladder van Theeuwes

Niveau	Onderzoek	Effectiviteit	Beperkingen
1	<ul style="list-style-type: none"> • Randomised Control Trials (RCTs); • Natuurlijke instrumenten; • State-of-the-art econometrie: Regression discontinuity, Difference in difference, instrumentele variabelen of propensity score matching. 	Bewezen (in)effectief	<p>Deze onderzoeksmethoden zijn vaak duur in de uitvoering en niet altijd technisch mogelijk:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regression discontinuity schat slechts lokaal een causaal effect. • Difference-in-difference: er moet aan de common trend aanname zijn voldaan. • Instrumentele variabelen: zijn vaak lastig te vinden. • Propensity score matching: de onderliggende veronderstelling is erg sterk en nauwkeurige data zijn vereist.
2	Triangulatie: Combinatie van beleids-theorie, empirisch onderzoek en alternatieve verklaringen.	Zeer waarschijnlijk (in)effectief	De uitkomsten zijn gevoelig voor de kwaliteit en aannames van de onderliggende beleidstheorie en empirische studies. Alternatieve verklaringen kunnen niet volledig worden uitgesloten, en de weging tussen verschillende bronnen is deels interpretatief.
3	<ul style="list-style-type: none"> • Meta-analyses van onderzoek in niveau 4; • Tijdsreeksanalyse zonder panel-data; • Cross-sectie analyse; • Aantonen doelrealisatie, gedragsveranderingen of trends. 	Waarschijnlijk (in)effectief	<p>Deze methoden maken het moeilijk om causale effecten eenduidig toe te schrijven aan het beleid, omdat controle voor versturende factoren beperkt is.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meta-analyses zijn afhankelijk van de kwaliteit, context en vergelijkbaarheid van onderliggende studies; • Tijdsreeksanalyses zonder paneldata zijn gevoelig voor gelijktijdige externe ontwikkelingen; • Cross-sectieanalyses geven momentopnames en zeggen weinig over dynamiek of causaliteit.
4	<ul style="list-style-type: none"> • Expert judgement (indien gebaseerd op onderzoek kan een hoger niveau van toepassing zijn); • Beleidstheorie opstellen; • Theoretische modellen; • Theoretische analyses; • Kwalitatieve uitspraken. 	Potentieel (in)effectief	De resultaten zijn sterk afhankelijk van aannames, modelkeuzes en de expertise van betrokken experts. Empirische toetsing ontbreekt of is beperkt, waardoor onzekerheid over de feitelijke effectiviteit groot blijft.
5	Beschrijving doel, doelgroep en interventie.	Mogelijk (in)effectief	Dit niveau biedt geen empirische onderbouwing voor effectiviteit. Er kan niet worden vastgesteld of waargenomen veranderingen het gevolg zijn van het beleid of van externe factoren.

Bron: (CE Delft, 2024; Theeuwes et al., 2012)

C Ex-anteanalyse en beleidsontwikkeling

De werkwijzer is in de eerste plaats ontwikkeld voor ex-postevaluaties, maar kan ook als naslag worden gebruikt bij ex-antebeleidsontwikkeling. De gehanteerde rechtvaardigheidsprincipes en beoordelingscriteria zijn goed toepasbaar in de ontwerpfase van beleid. Ook kunnen indicatoren gebruikt worden voor ex-antetoetsing. Niet alle indicatoren zijn hier echter voor geschikt. Zo zijn indicatoren gericht op gerealiseerde beleidsuitkomsten niet direct bruikbaar voor ex-anteanalyse. Bijvoorbeeld: de verdeling van subsidiegelden over inkomensgroepen kan pas worden vastgesteld wanneer een regeling al in werking is.

Een deel van de indicatoren is wel geschikt voor ex-antetoepassing. Dit betreft met name indicatoren waarmee verwachte effecten indicatief kunnen worden ingeschat, bijvoorbeeld op basis van kengetallen of historische gegevens. Denk hierbij aan het inschatten van de lasten van een belasting op basis van historisch energieverbruik. Daarbij geldt wel dat bij een latere ex-postevaluatie zoveel mogelijk gebruik moet worden gemaakt van gerealiseerde beleidsuitkomsten om de daadwerkelijke verdelingseffecten te kunnen beoordelen.

Om de werkwijzer effectief te benutten in de beleidsontwikkeling, hebben we de volgende aanbevelingen:

- **Richt monitoring tijdig in.** Richt de monitoring zodanig in dat relevante gegevens beschikbaar zijn voor latere evaluaties. Dit vraagt om tijdige afstemming met uitvoeringsorganisaties zoals RVO of, indien relevant, het CBS, en om inzicht in de indicatoren die in deze werkwijzer worden gebruikt.
- **Maak rechtvaardigheid expliciet in de beleidstheorie.** Leg in de beleidstheorie expliciet vast wat de beoogde doelgroep is en welk rechtvaardigheidsprincipe (of welke principes) aan het instrument ten grondslag ligt. Dit vergemakkelijkt zowel de ex ante beoordeling als de latere evaluatie.
- **Gebruik indicatoren, die daarvoor geschikt zijn, voor ex-antetoetsing.** Gebruik indicatoren in de ex-antefase om te verwachten verdelingseffecten systematisch in beeld te brengen. Wanneer deze effecten niet in lijn zijn met het beoogde rechtvaardigheidsprincipe, kan dit aanleiding zijn om het beleid bij te sturen. Statistische gegevens, kengetallen en modelsimulaties kunnen hierbij ondersteunend zijn.

Literatuur

- CBS. (2023). *Monitor energiearmoede in nederland, 2019 en 2020. 2. Indicatoren voor energiearmoede*. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2023/monitor-energiearmoede-in-nederland-2019-en-2020>
- CBS, & RVO. (2025). *Dashboard subsidieregelingen voor woningen en vve's*. n.b. https://dashboards.cbs.nl/energiesubsidies_woningen/
- CE Delft. (2024). *Syntheseonderzoek klimaatbeleid*.
- CE Delft. (2025). *Effect ets2 op kwetsbare groepen. Analyse voor het sociaal klimaatplan*.
- Ministerie van KGG. (2024). *Klimaatplan 2025-2035*. Ministerie van KGG. <https://www.internetconsultatie.nl/klimaatplan2024/b1#sectie-4773>
- PBL. (2023). *Klimaatverandering in de prijzen: Actualisatie*.
- Rekenkamer Metropool Amsterdam. (2020). *Dienstverlening aan kwetsbare groepen*.
- SEO. (2023). *Beleidsevaluatie subsidieregeling indirecte emissiekosten eu ets*.
- Theeuwes, J., Hassink, W., Klaauw, B.v.d., Maasacker, M.v., Schaasberg, W., Straathof, B., & Dirkmaat, T. (2012). *Durf te meten : Eindrapport expertwerkgroep effectmeting*.
- TNO. (2023). *Energiearmoede in nederland 2022*.
- Vlaams Instituut Gezond Leven. (n.d.). *Mensen in maatschappelijk kwetsbare situaties*. Vlaams Instituut Gezond Leven. <https://www.gezondleven.be/themas/gezondheidsongelijkheid/mensen-in-maatschappelijk-kwetsbare-situaties?>
- WRR. (2020). *Doenvermogen: Van toets naar tools*.
- WRR. (2023). *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: Over de verdeling van klimaatkosten*.