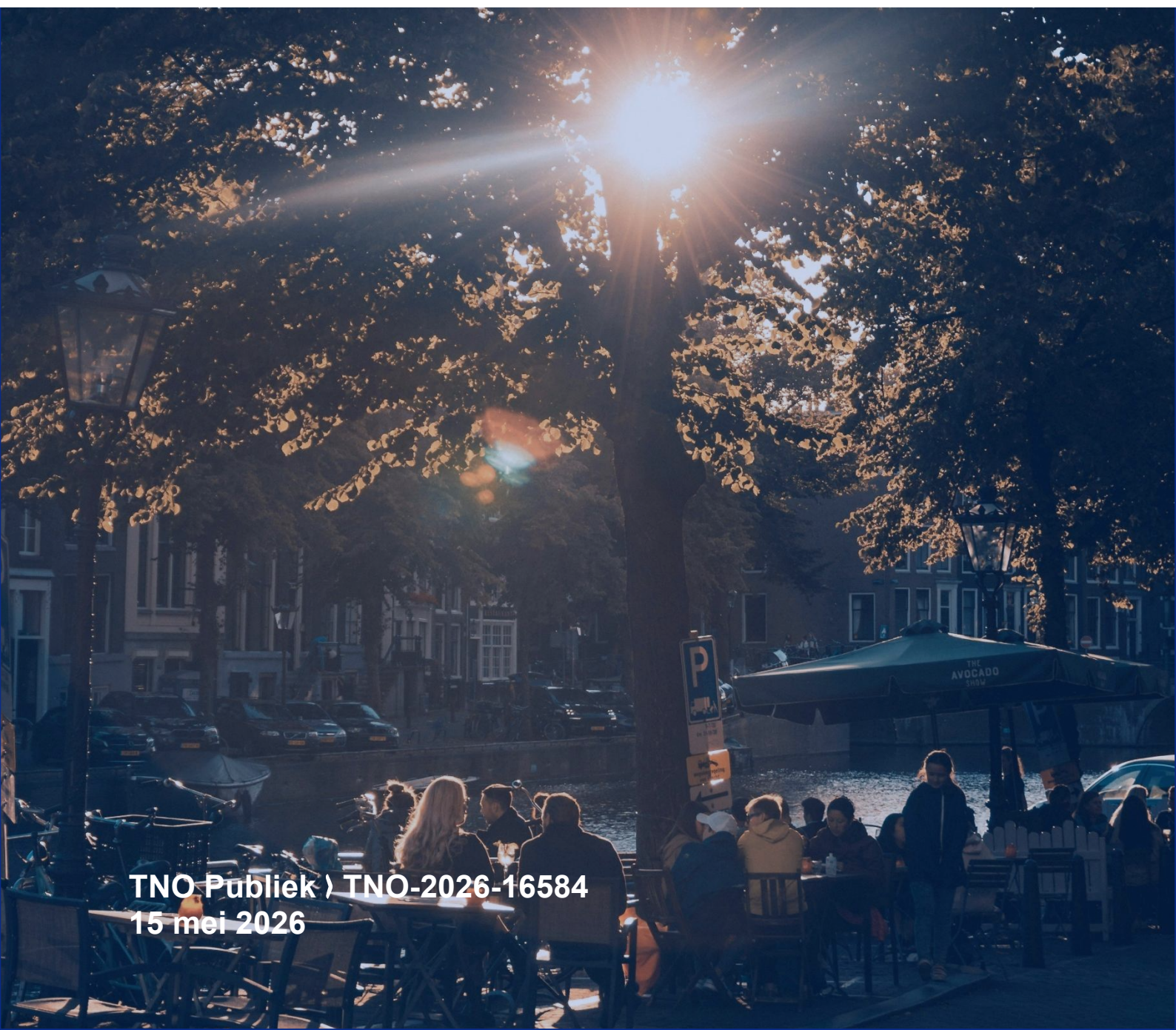


Gedragsreflectie beleidsmaatregelen Burgerberaad Klimaat

Expertreview van gedragseffectiviteit van beleidsvoorstellen op basis
van de aanbevelingen van het Burgerberaad



TNO Publiek › TNO-2026-16584
15 mei 2026

TNO-2026-16584 – 15 mei 2026

Gedragreflectie beleidsmaatregelen Burgerberaad Klimaat

Expertreview van gedragseffectiviteit van
beleidsvoorstellen op basis van de aanbevelingen van
het Burgerberaad

Auteurs	Geerte Paradies Melanie Klösters Julia Jansen
Rubricering rapport	TNO Publiek
Titel	TNO Publiek
Rapporttekst	TNO Publiek
Aantal pagina's	58 (excl. voor- en achterblad)
Aantal bijlagen	0
Programmanaam	Dit project is gefinancierd als onderdeel van het onderzoeksprogramma Kennis voor Energiebeleid met subsidie van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
Projectnaam	KVE 2026 gedragreflectie burgerberaad
Projectnummer	060.69180

Alle rechten voorbehouden

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

© 2026 TNO

Samenvatting

Rapport in het kort

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat vraagt TNO om vanuit expert opinie te reflecteren op beleidsvoorstellen gebaseerd op de aanbevelingen over eten, spullen en reizen van het Nationaal Burgerberaad Klimaat 2025. In de reflectie staat de volgende vraag centraal: in welke mate zijn de beleidsvoorstellen effectief in het veranderen van gedrag?

TNO adviseert voor het vergroten van gedragseffectiviteit, ofwel de kans dat de beoogde gedragsverandering zal plaatsvinden, om gecombineerde, samenhangende beleidspakketten te ontwikkelen in plaats van voor losse maatregelen te kiezen. Een combinatie van bewustwording, beprijzing, subsidiëring en normering zal waarschijnlijk het meest effectief zijn voor de door het Burgerberaad beoogde gedragsverandering, omdat verandering dan zowel mogelijk als aantrekkelijk gemaakt wordt.

Wat opvalt in de kabinetsreactie is dat beprijzend beleid voorgesteld door het Burgerberaad veelal (nog) niet wordt overgenomen door het kabinet. Zo kiest het kabinet er wel voor op termijn voor alle producten een duurzaamheidslabel in te voeren (bestaand beleid vanuit Europa), maar nog geen door het Burgerberaad aanbevolen heffing in te stellen op producten met duurzaamheidslabel B-F. Ook wordt er vooralsnog geen prijsdifferentiatie ingevoerd waardoor reizen met de trein in de spits duurder zou worden. Beprijzend beleid zou de gedragseffectiviteit sterk kunnen vergroten, omdat prijs een belangrijke drijfveer is voor gedragsverandering. Ten slotte adviseert TNO geïntegreerd en doelgroepgericht communicatiebeleid, omdat veel maatregelen pas effectief zijn als mensen nieuwe regelingen kennen en begrijpen hoe ze kunnen handelen.

Samenvatting

Het Nationaal Burgerberaad Klimaat, bestaande uit 175 Nederlanders met verschillende achtergronden en overtuigingen, heeft in december 2025 een advies aangeboden aan het kabinet. Hierin geeft het Burgerberaad door middel van aanbevelingen antwoord op de vraag: "Hoe kunnen we als Nederland eten, spullen gebruiken en reizen op een manier die beter is voor het klimaat?". Dertien van in totaal 23 aanbevelingen zijn in het Burgerberaad met een ruime meerderheid aangenomen (> 75% van de stemmen).

Het kabinet heeft toegezegd binnen zes maanden met een reactie te komen waarin op iedere aanbeveling van het Burgerberaad met meer dan 75% van de stemmen afzonderlijk wordt ingegaan. Om tot een kabinetsreactie te komen, zijn de aanbevelingen van het Burgerberaad uitgewerkt tot beleidsvoorstellen.

TNO is gevraagd om een kwalitatieve analyse te doen van de gedragseffecten van de voorgestelde beleidsmaatregelen zoals beschreven in de kabinetsreactie. Gedragsexperts van TNO reflecteren op deze beleidsvoorstellen vanuit de vraag: dragen de maatregelen in de beleidsvoorstellen daadwerkelijk bij aan een verandering van gedrag?

De reflectie van TNO

TNO adviseert om gecombineerde, samenhangende beleidspakketten te ontwikkelen in plaats van losse maatregelen. De aanbevelingen waar een combinatie wordt gemaakt van verschillende maatregelen die gericht zijn op bewustwording, beprijzing, subsidiëring en/of normering zullen waarschijnlijk het meest effectief zijn voor de beoogde gedragsverandering, omdat verandering dan zowel mogelijk als aantrekkelijk gemaakt wordt.

Voeding

Voor het tegengaan van **voedselverspilling** neemt het kabinet twee aanbevelingen van het Burgerberaad over. Ze kiest ervoor om huidig beleid te blijven doorzetten, zoals het stimuleren van ondernemers om zich aan te sluiten bij de Coalitie Houdbaarheid en nieuwe houdbaarheidsicoontjes op producten te plaatsen. Ook verkent het kabinet de haalbaarheid om de 'Annex X lijst' uit te breiden, een lijst met producten waar geen houdbaarheidsdatum op hoeft te staan. Deze maatregel richt zich niet op verspilling van vlees en zuivel, terwijl die de grootste klimaatimpact hebben wanneer ze verspilld worden. Het kabinet overweegt om later de consumentenaanpak met gedragsinterventies en gerichte campagnes over te nemen. Uitstel van deze maatregel gaat ten koste van de gedragseffectiviteit van het pakket aan maatregelen. De impact van maatregelen zou groter zijn wanneer het kabinet het aanpassen van de houdbaarheidsicoontjes op producten combineert met publiekscampagnes met doelgroepensegmentatie en ondersteuning bij keuzes over inkopen, koken en bewaren op het moment dat die keuzes gemaakt worden. Aandacht bij de publiekscampagnes voor het inkopen en minder verspillen van specifiek zuivel en vlees is belangrijk vanwege de klimaatimpact van deze voedingsmiddelen.

Voor het bevorderen van gezonde voeding blijft het kabinet inzetten op het onaantrekkelijk maken van ongezonde keuzes: er wordt al een suikertaks uitgewerkt, er is een wetsvoorstel in de maak om kindermarketing voor ongezonde voeding te beperken en er wordt met supermarkten gesproken over het vergroten van het aandeel van gezonde producten dat zij aanbieden. Het kabinet overweegt om op een later moment te verkennen of een verplichting voor een minimaal percentage biologisch voor ketenpartijen haalbaar is. Bovenstaande maatregelen die ingrijpen op de omgeving zijn effectief omdat het gezond eten makkelijker en logischer maakt. Positief is dat het kabinet ervoor kiest om ongezonde voeding duurder te maken en minder aan te prijzen en gezonde voeding een groter aandeel te maken van het voedselaanbod, met name door voortzetting van huidig beleid. Het zou effectiever zijn om dit beleid te combineren met het beter herkenbaar maken van ongezonde voeding (zoals met de zwarte stip) en door ook gezond voedsel aantrekkelijker te maken.

De besproken maatregelen voor **gezonde voeding** zijn gericht op het veranderen van de voedselomgeving van mensen. Waarschijnlijk hebben ze geen positief effect op het klimaat, omdat ze niet gericht zijn op rundvlees en zuivel die de grootste klimaatimpact hebben. Daarom adviseren we om beleid te richten op het stimuleren van plantaardige voeding, waarvan we weten dat het goed is voor de gezondheid en het klimaat. Voor die gedragsverandering zal een combinatie van normerend, beprijzend en informerend beleid effectiever zijn.

Spullen

Bij 'spullen' kiest het kabinet voor het op Europees niveau uitbreiden van de 'right to repair' met meubels en kleding en het blijven stimuleren van repair cafés. Verder kiest het kabinet voor het labelen van producten in productcategorieën op duurzaamheid. Deze maatregelen verlagen barrières voor reparatie en maken de duurzaamheid van producten inzichtelijker, maar spelen niet in op een belangrijke drijfveer: de kosten. De kosten voor reparatie zijn op dit moment erg hoog in verhouding tot de kosten van een nieuw product. Het kabinet kiest

ervoor om later te beslissen over een heffing op basis van het eerder genoemde duurzaamheidslabel. Ook beslist het kabinet later over een reparatiefonds om reparaties goedkoper te maken. Garantietermijnen voor reparatie worden niet duidelijker gemaakt, terwijl hier wel onduidelijkheid over is bij consumenten welke rechten zij hebben. Softwareondersteuning van elektronica kan niet langer verplicht worden dan vijf jaar omdat dit Europees bepaald is. Tot slot is er geen beleid voorgesteld wat ingrijpt op een belangrijke drijfveer om te kopen: het gemak waarmee spullen nu online aanschaf kunnen worden.

Reizen

Voor **bewuster vliegen** geeft het kabinet aan zich te blijven inzetten op het beprijzen van kerosine binnen bestaande (internationale) samenwerkingsverbanden, maar stelt vooralsnog geen nieuw beleid voor. Een kerosinebelasting zou gedragseffectief kunnen zijn, maar is moeilijk te implementeren. Voor het bereiken van de beoogde gedragsverandering zijn dus alternatieve maatregelen nodig, zoals hogere gedifferentieerde vliegbelastingen, vliegplafonds op luchthavens en een verbod op reclames voor (verre) vluchten. De effectiviteit kan versterkt worden door de combinatie met een verbeterd internationaal treinnetwerk en boekingssysteem, zoals voorgesteld in de aanbeveling over reizen met de trein.

Voor **reizen met de internationale trein** verwijst het kabinet naar nieuwe EU-wetgeving gericht op verbeterde aansluitingen en boekingssystemen van internationale treinen. Dit kan reizen met de internationale trein aantrekkelijker maken, ook in vergelijking met reizen met de auto of het vliegtuig. Doordat het kabinet niet direct inzet op verlaging van de kosten en verbetering van comfort in internationale treinen, zoals het Burgerberaad adviseert, is het beleidsvoorstel beperkter qua gedragseffectiviteit om mensen vaker met de internationale trein te laten reizen. Wat betreft reizen met de trein in Nederland zegt het kabinet in te zetten op afspraken met de NS en ProRail voor meer comfort en service bij nationale treinen en stelt een Nederland-ticket (voor €49 per maand onbeperkt reizen buiten de spits in de zomermaanden) voor. Het kabinet geeft aan later te besluiten over prijsdifferentiatie, waardoor reizen met de trein in de spits duurder zou worden, omdat het verdere uitwerking vereist. Het kabinet gaat echter niet inzetten op goedkopere internationale treinen en verbetering van aansluitingen van trein op regionaal vervoer, omdat andere partijen hiervoor verantwoordelijk zijn. Dat vermindert de gedragseffectiviteit om mensen vaker met het OV en de trein te laten reizen. We adviseren het kabinet dan ook om die andere partijen te stimuleren deze maatregelen te nemen.

Het kabinet kiest ervoor om **thuiswerken** te blijven stimuleren door als overheid het goede voorbeeld te geven en faciliteiten beschikbaar te stellen voor thuiswerken, wat al bestaand beleid is. Ook blijft de overheid informeren over de voordelen van thuiswerken en fietsen. Het kabinet besluit later over het vormgeven van een uitbreiding van de leasefietsregeling. Vanuit het oogpunt van gedragseffectiviteit raden we aan om werkgevers en werknemers te stimuleren de beschikbare belastingvrije vergoeding voor fietsen te benutten. Aangezien een (elektrische) fiets de fietsbare afstand naar werk vergroot, kan een leasefietsregeling een positief effect hebben op het aantal fietskilometers naar werk. Deze maatregelen neemt het kabinet nu niet over. De maatregelen zouden meer effect hebben als ze gecombineerd worden met richtlijnen (voor bijvoorbeeld reizen en thuiswerken) of verplichtende maatregelen. Echter, het is expliciet de wens van het Burgerberaad om geen verplichtingen op te leggen wanneer het gaat om thuiswerken en fietsen.

Tot slot kiest het kabinet bij **duurzame automobility** voor een inruilregeling gericht op (lage) middeninkomens en uitprobeeracties om (tweedehands) elektrisch rijden te stimuleren, en een gedragscampagne over duurzame mobiliteit. Er wordt later besloten over een

accukwaliteitsrapport voor tweedehands EV's. Deze maatregel is belangrijk om ook te implementeren voor gedragsverandering, omdat twijfels over de accu een belangrijke barrière vormen voor de overstap naar tweedehands EV. Omdat nog niet van alle maatregelen duidelijk is hoe deze vorm zullen krijgen, is de verwachte gedragseffectiviteit van een inruilregeling onbekend en van uitprobeeraacties waarschijnlijk beperkt, afhankelijk van de opzet. Daarnaast wil het kabinet biobrandstoffen stimuleren om de CO2-uitstoot van fossiele brandstofauto's te verminderen. Hier zullen consumenten weinig van merken, omdat er geen gedragsverandering wordt gevraagd, aangezien de biobrandstoffen worden gemengd in de benzine en diesel.

Algemene reflectie

Wat opvalt in de kabinetsreactie op het advies van het Burgerberaad is dat beprijzend beleid veelal wegvalt. Zo kiest het kabinet ervoor om wel een duurzaamheidslabel in te voeren (bestaand beleid), maar nu nog geen heffing in te stellen op producten met duurzaamheidslabel B-F, wat het Burgerberaad wel adviseerde. Ook wordt er vooralsnog geen prijsdifferentiatie ingevoerd, waardoor reizen met de trein in de spits duurder zou worden. Beprijzend beleid zou de gedragseffectiviteit sterk kunnen vergroten, omdat prijs een belangrijke drijfveer is voor gedragsverandering.

De voorgestelde maatregelen zullen nog verder uitgewerkt moeten worden tot implementeerbaar beleid. Het is verstandig om hier gedragsexperts bij te betrekken om de gedragseffectiviteit per maatregel te optimaliseren.

Ten slotte adviseert TNO geïntegreerd en doelgroepgericht communicatiebeleid te voeren, omdat veel maatregelen pas effectief zijn als burgers de urgentie voelen, nieuwe regelingen kennen en begrijpen hoe ze kunnen handelen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding en aanpak.....	8
1.1 Achtergrond.....	8
1.2 Doel.....	8
1.3 Reflectievragen	8
1.4 Proces	9
1.5 Aanpak	9
2 Gedragsreflectie per aanbeveling.....	11
2.1 Samen tegen voedselverspilling (aanbeveling 1 - eten).....	11
2.2 Gezonde voeding voor iedereen (aanbeveling 3 - eten)	15
2.3 Lang leven (de) spullen! (aanbeveling 4 - spullen).....	20
2.4 Voor wat het waard is (aanbeveling 6 - spullen)	28
2.5 Bewuster vliegen (aanbeveling 7 - reizen).....	31
2.6 De trein, duurzaamheid en kwaliteit op het juiste spoor (aanbeveling 8 - reizen).....	33
2.7 Werk thuis, in de buurt of pak de fiets! (aanbeveling 9 - reizen)	43
2.8 Schoner rijden sneller beschikbaar en bereikbaar (aanbeveling 11 - reizen).....	47
3 Algemene reflecties en aanbevelingen.....	53
3.2 Combinaties van beleidsmaatregelen het meest effectief	55
3.3 Communicatie van groot belang	55
3.4 Europese samenwerking blijvend van belang	55
3.5 Draag zorg voor draagvlak	56
3.6 Betrek gedragsexperts bij verdere uitwerking van de maatregelen	56
Referenties	57

1 Inleiding en aanpak

1.1 Achtergrond

In 2025 heeft Nederland voor het eerst op nationaal niveau een burgerberaad georganiseerd over klimaatbeleid: het Nationaal Burgerberaad Klimaat. Voor dit Burgerberaad zijn 175 Nederlanders met verschillende achtergronden en overtuigingen zeven keer samengekomen om onder begeleiding van experts gezamenlijk antwoord te geven op de vraag: “Hoe kunnen we als Nederland eten, spullen gebruiken en reizen op een manier die beter is voor het klimaat?”.

In december 2025 heeft het Burgerberaad zijn advies aangeboden aan het kabinet. Dertien van in totaal 23 aanbevelingen zijn in het Burgerberaad met een ruime meerderheid aangenomen (> 75% van de stemmen). Het kabinet heeft toegezegd binnen zes maanden met een reactie te komen waarin op iedere aanbeveling van het Burgerberaad afzonderlijk wordt ingegaan.

Om tot een kabinetsreactie te komen, heeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) penvoerders bij de betreffende vakdepartementen¹ gevraagd om beleidsvoorstellen uit te werken op basis van de aanbevelingen van het Burgerberaad. Daarin beschrijven zij hoe zij de aanbevelingen van het Burgerberaad kunnen uitvoeren. Samen vormen deze voorstellen de kabinetsreactie een beleidsvoorstel per maatregel en of het kabinet de maatregel wel of niet wil invoeren, of hier later (bijvoorbeeld bij de voorjaarsbesluitvorming) mee aan de slag wil.

1.2 Doel

Het ministerie van EZK heeft TNO gevraagd om een kwalitatieve analyse² van de gedragseffecten van de voorgestelde beleidsmaatregelen. Gedragsexperts van TNO reflecteren op deze beleidsvoorstellen vanuit de vraag: dragen de maatregelen in de beleidsvoorstellen daadwerkelijk bij aan een verandering van gedrag? De beleidsvoorstellen zijn gebaseerd op de dertien aanbevelingen van het Burgerberaad waar ten minste 75% van de deelnemers vóór stemde. Naast deze reflectie op gedragseffecten doen andere experts van TNO een analyse op de rechtvaardigheid van de maatregelen. Deze analyse verschijnt in een afzonderlijke publicatie.

1.3 Reflectievragen

We beantwoorden per maatregel de volgende vragen op basis van huidige wetenschappelijke kennis over gedragsverandering:

1. Wat zijn de verwachte gedragseffecten van de voorgestelde beleidsmaatregelen op het klimaat?
 - › Wat is het verwachte bereik van de maatregel?
 - › Wat is de verwachte invloed op gedrag gerelateerd aan de klimaatimpact?
2. Wat zijn de verwachte gedragseffecten van de maatregelen voorgesteld in de kabinetsreactie?

¹ Spullen en reizen: IenW; eten: LVVN; algemene aanbevelingen: KGG, BZK, OCW, FIN, e.a.

² CE Delft heeft een inschatting gemaakt van de verwachte CO₂-reductie van de adviezen van het Burgerberaad: Impactanalyse advies Nationaal Burgerberaad Klimaat (2025).

1.4 Proces

Beleidsmedewerkers van verschillende ministeries werkten de dertien aanbevelingen van het Burgerberaad uit tot beleidsvoorstellen. Alle aanbevelingen omvatten meerdere maatregelen. Soms zijn er voor een maatregel verschillende opties uitgewerkt. Tabel 1 toont per aanbeveling van het Burgerberaad een overzicht van alle dertien aanbevelingen.

Tabel 1.1: Overzicht van de aanbevelingen van het Burgerberaad

Domein	Titel aanbeveling Burgerberaad
Eten	1. Samen tegen voedselverspilling
Eten	2. Duurzaam agrarisch ondernemen moet lonen
Eten	3. Gezonde voeding voor iedereen
Spullen	4. Lang leven de spullen
Spullen	5. Circulaire economie - het begint bij de grondstof
Spullen	6. Voor wat het waard is: het beste product voor de beste prijs
Reizen	7. Bewuster vliegen: hef een mondiale belasting op kerosine
Reizen	8. De trein, duurzaamheid en kwaliteit op het juiste spoor!
Reizen	9. Werk thuis, in de buurt, of pak de fiets, en onderwijs
Algemeen	10. Pak de regie in ruimtelijke ordening
Reizen	11. Schoner rijden sneller beschikbaar en bereikbaar
Algemeen	12. De kracht van jongeren, dialoog en burgerschapsonderwijs
Algemeen	13. Iedere stem telt: belangen in balans

TNO heeft op verschillende momenten reflecties op beleidsvoorstellen gedeeld met EZK. In een eerste ronde kregen we de uitgewerkte beleidsmaatregelen op een moment dat zij ongeveer 75% af waren. Op deze manier kon de reflectie van TNO worden betrokken bij de beleidsontwikkeling. Een paar weken later kregen we de 90% versie van de uitgewerkte beleidsmaatregelen en keken we of er nog aanpassingen nodig waren. Deze reflectie ontving EZK en werd verspreid onder de penvoerders van de vakdepartementen. We ontvingen vervolgens de conceptkabinetsreactie (de 70% en later 90%-versie) waarin werd aangegeven welke beleidsvoorstellen wel of niet worden aangenomen, en in welke vorm. Hier hebben we een reflectie op gegeven. In het rapport wat voorligt is de reflectie op de bijna finale (90%) kabinetsreactie te lezen.

1.5 Aanpak

Selectie van de maatregelen

We reflecteren op een selectie van de beleidsmaatregelen die gericht zijn op gedrag van burgers en consumenten vanwege de gevraagde expertise. We kijken daarmee niet naar maatregelen gericht op bedrijven en overheden. Daarmee valt een aantal maatregelen buiten onze reflectie die indirect wel een effect zullen hebben op gedrag van consumenten, zoals over duurzaam agrarisch ondernemen (aanbeveling 2) en regie in ruimtelijke ordening (aanbeveling 10). Wanneer er maatregelen genoemd worden die niet direct gericht zijn op gedragsverandering van burgers en consumenten, noemen we deze niet in onze reflectie in Hoofdstuk 2.

Daarnaast hebben we nog twee andere aanbevelingen en bijbehorende beleidsmaatregelen niet opgenomen in onze reflectie, ondanks dat deze aanbevelingen gedragsmatig wel nuttig zijn. Het gaat om:

- › Burgerparticipatie met jongeren (aanbeveling 12). Deze aanbeveling is nuttig om te komen tot gedragen beleid, net als het Burgerberaad zelf, maar heeft geen directe gedragseffecten.
- › Transparantie in lobbyactiviteiten via een register (aanbeveling 13). Deze aanbeveling kan eraan bijdragen dat maatregelen die gedragseffectief kunnen zijn meer kans hebben om geïmplementeerd te worden, maar heeft geen directe gedragseffecten.

Vanwege de indirecte effecten op gedrag is het lastig om een goede reflectie te geven voor deze aanbevelingen.

Reflectiemethodiek

In onze reflectie wordt op iedere maatregel afzonderlijk gereflecteerd met behulp van het raamwerk dat we hiervoor hebben opgesteld, naar voorbeeld van het raamwerk in Paradies et al. (2023).³ We bekijken of de voorgestelde beleidsmaatregelen inspelen op barrières en drijfveren die van invloed zijn op het beoogde gedrag. Per beleidsmaatregel beschrijven we een inschatting van de gedragseffectiviteit. Daarnaast geven we aan wat randvoorwaarden zijn om gedragseffectiviteit te realiseren.

Het verschilt per maatregel hoe gedetailleerd deze is uitgewerkt door beleidsmedewerkers. Daardoor was er soms meer informatie om op te reflecteren en soms minder. Soms werd uit de tekst van de kabinetsreactie niet duidelijk hoe een beleidsmaatregel ongeveer geïmplementeerd zal worden, wat het lastiger maakt om op het beleid te reflecteren.

Naast een reflectie op de maatregelen, reflecteren we vanuit het oogpunt van gedragseffectiviteit ook op het verschil tussen de aanbevelingen van het Burgerberaad en de maatregelen in de kabinetsreactie, en op de combinatie van maatregel gericht op eenzelfde gedragsverandering.

Deze reflectie is uitgevoerd in de periode februari tot en met mei 2026, door drie gedragsexperts van TNO (de auteurs van dit rapport) die zich bezighouden met duurzaamheidstransities. Om mee te kunnen gaan in de korte tijdslijnen van het beleidsproces is ervoor gekozen om de reflectie te doen op basis van expert opinion.

³ Zie [Gedrags- en draagvlakanalyse IBO Klimaat](#)

2 Gedragsreflectie per aanbeveling

In dit hoofdstuk beschrijven we per aanbeveling van het Burgerberaad, onze reflectie op de maatregelen die het kabinet formuleerde bij die aanbeveling. We beschrijven steeds eerst kort wat de aanbeveling van het Burgerberaad was. Vervolgens beschrijven we kort – op basis van wetenschappelijke kennis – de verwachting wat betreft gedragseffectiviteit per maatregel in de kabinetsreactie.

2.1 Samen tegen voedselverspilling (aanbeveling 1 - eten)

Het Burgerberaad wil de voedselverspilling halveren in 2035 tot een reductie van 3 miljard kilogram CO₂-uitstoot. Voedselverspilling is maatschappelijk onwenselijk, ook vanuit oogpunt voor het klimaat. Het Burgerberaad wil dat de consument en de commercie zich bewust worden van voedselverspilling. Ze adviseren de hele keten mee te nemen bij het tegengaan van voedselverspilling.

Het Burgerberaad wil dit onder andere bereiken met de volgende maatregelen die indirect of direct gericht zijn op gedrag van burgers:

- › Elementen uit een Spaanse wet overnemen tegen voedselverspilling om ervoor te zorgen dat bedrijven en ondernemers actief bezig zijn met het voorkomen van voedselverspilling. Zoals dat cafés/restaurants doggybags gebruiken, supermarkten overblijvend voedsel afprijzen en daarna doneren, bedrijven en ondernemers actief bezig zijn met het voorkomen van voedselverspilling.
- › De regels voor het bewaren van voedsel aanpassen
- › Het plaatsen van andere (houdbaarheids)icoontjes op voedsel
- › Inzet op bewustwording en gedragsverandering d.m.v. voorlichting en reclame.

2.1.1 Maatregelen die het kabinet overneemt

2.1.1.1 Houdbaarheidsicoontjes introduceren op producten voor meer duidelijkheid

Houdbaarheidsicoontjes op producten aanpassen, in lijn met de nieuwe icoontjes van de Coalitie Houdbaarheid, zodat die begrijpelijker zijn. Het stimuleren van producenten en supermarkten om aan te sluiten bij de Coalitie houdbaarheid en de nieuwe icoontjes ('kijk-ruik-proef'-icoontjes met datum) te gebruiken. Het gebruik van kleur wordt besproken binnen de Coalitie Houdbaarheid.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Normerend Infomerend via icoontjes op verpakkingen	Mensen vertrouwen hun zintuigen bij het beoordelen van of voeding nog houdbaar is, en gooien minder voedsel dat nog eetbaar is weg.	Iedereen die voedingsmiddelen koopt kan potentieel de icoontjes bekijken en ernaar handelen.

Verwachting gedragseffectiviteit

Deze maatregel faciliteert dat mensen meer op hun zintuigen vertrouwen bij productcategorieën van voedsel met een THT-datum. Ook communiceren nieuwe icoontjes deze norm, wat tot minder voedselverspilling kan leiden. De maatregel heeft afzonderlijk waarschijnlijk een klein effect.

De grootste impact van deze maatregel zit waarschijnlijk bij zuivel. Productcategorieën met de meeste klimaatimpact zijn vlees en zuivel. Vlees zal naar verwachting geen 'kijk-ruik-proef'-icoontje krijgen, maar een 'stop'-icoontje.

De productgroepen waar de meeste verspilling plaatsvindt zijn brood, deegwaren, groente, fruit en zuivel (Van Lieshout & Knüppe, 2022), wat allemaal producten zijn met 'THT'-aanduiding wanneer ze verpakt zijn. Een aanzienlijk deel van de mensen ruikt en/of proeft niet om te bepalen of voedsel nog goed is (40% volgens Flycatcher Internet Research, 2019; 24% volgens van Lieshout & Knüppe, 2022). Het is onduidelijk of dat voor deze categorieën voeding ook geldt.

(On)gewenste bijeffecten?

Als mensen de icoontjes niet begrijpen, kunnen mensen verkeerde conclusies trekken en bedorven voeding nuttigen, maar waarschijnlijk zijn icoontjes begrijpelijker dan 'THT' en 'TGT'.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

De icoontjes moeten voldoende duidelijk zijn. Het Burgerberaad stelt het gebruik van kleur voor. Dat wordt meegenomen in de evaluatie van de nieuwe icoontjes.

2.1.1.2 Regels m.b.t. bewaren voedsel aanpassen

Het Burgerberaad adviseert om regels met betrekking tot het bewaren van voedsel aan te passen. Deze maatregel krijgt vorm door een verkenning van de haalbaarheid binnen de EU om de 'Annex X lijst', een lijst met producten waarop geen datumaanduiding nodig is, uit te breiden. .

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Normerend Verplichting opheffen	Mensen gooien geen voedsel weg dat nog eetbaar is.	Iedereen die voedingsmiddelen koopt en de verpakking bekijkt.

Verwachting gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit van deze maatregel is waarschijnlijk klein. Deze maatregel stelt mensen in staat om binnen sommige productgroepen voedsel niet meer weg te gooien. Aangezien het met name om lang houdbare producten gaat (zoals pasta en rijst), zal de voedselverspilling waarschijnlijk niet veel afnemen. Ook richt de maatregel zich niet op productgroepen waar de meeste verspilling van (onbereid) voedsel plaatsvindt: brood, verse

deegwaren, groente, fruit en zuivel (Van Lieshout & Knüppe, 2022). Slechts 15% van de mensen gooit het vaakst voedsel weg vanwege de houdbaarheidsdatum. De rest gooit voedsel weg omdat ze onder andere te veel hebben gekocht, te veel hebben gekookt, of omdat ze het niet lekker vinden. Het afschaffen van een datumaanduiding zal dus niets doen aan het weggooien van voeding om deze laatste redenen.

(On)gewenste bijeffecten?

Door de huidige aanpak tegen voedselverspilling lopen de voedseldonaties aan voedselbanken de afgelopen jaren terug. Dat effect kan bij deze maatregel ook optreden.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?
Voedselveiligheid moet gewaarborgd worden.

2.1.2 Maatregelen waar het kabinet later over besluit

Spaanse wet overnemen om voedselverspilling in de keten en bij de consument te voorkomen.

Het Burgerberaad adviseert om delen van een Spaanse wet tegen voedselverspilling over te nemen. Het gaat om: restaurants verplichten 'doggybags' te gebruiken; supermarkten verplichten voedsel eerst af te prijzen en daarna doneren; ondernemers stimuleren voedselverspilling te voorkomen en overblijvend voedsel weg te geven.

De maatregel krijgt in de kabinetsreactie vorm via

- › Intensiveren van programma's gericht op monitoring, innovatie en samenwerking in de keten om verspilling te voorkomen;
- › afspraken maken met bedrijven om voedselverspilling in de hele keten te voorkomen en verminderen;
- › een subsidieregeling om bedrijven te ondersteunen voedselverspilling te verminderen en reststromen te benutten.

Deze maatregel heeft in deze vorm slechts indirect een impact op consumentengedrag en het wordt daarmee te lastig om de verwachte gedragseffectiviteit te bespreken.

2.1.2.1 Bewustwording en gedragsverandering bij consumenten d.m.v. voorlichting, reclame, etc.

Het Burgerberaad adviseert om via voorlichting en reclame consumentenbewustzijn te vergroten en gedragsverandering te realiseren. Het kabinet stemt daarmee in en vindt gedragsverandering bij consumenten onmisbaar in de aanpak van voedselverspilling.

Dat betekent mogelijk een versterking van de bestaande consumentenaanpak met gedragsinterventies en gerichte campagnes.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Informerend & faciliterend	Mensen verspillen minder voedsel.	Afhankelijk van de inrichting van de voorlichting. Burgers met uiteenlopende leeftijden, leefstijl en gedrag

Verwachting gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit is waarschijnlijk klein. Al vindt bij huishoudens 24-38% van de voedselverspilling plaats (Voedingscentrum), een groot deel van de mensen vindt het al belangrijk om geen voedsel te verspillen. Het niet willen verspillen van voedsel is een belangrijke voorwaarde van minder voedselverspilling. Een publiekscampagne die verschillende doelgroepen bereikt kan het bewustzijn wel deels vergroten, met name door campagnes te richten op groepen die meer verspillen. Echter, bewustwording is nog geen gedragsverandering. Ondanks dat veel mensen bewust zijn, gooien ze nog veel weg. Onderzoek laat zien dat dit vooral komt omdat mensen niet goed inschatten hoeveel er thuis daadwerkelijk gegeten wordt of niet goed weten welke hoeveelheden passend zijn voor het aantal personen (van Lieshout & Knüppe, 2022). Ze kopen en koken dus vaak meer dan men daadwerkelijk nuttigt. Het zou daarom gedragseffectiever zijn om op dit gegeven in te spelen. Het liefst help je ze op de momenten dat deze keuze wordt gemaakt, dus op het moment dat ze een boodschappenlijst maken, in de winkel staan en gaan koken. Daar kunnen praktische middelen, zoals het keukenmaatje bij helpen.

Mensen ondersteunen om minder zuivel en vlees te verspillen zal het grootste effect hebben op klimaat.

On)gewenste bijeffecten?

Voor zover worden er geen (on)gewenste bijeffecten verwacht.

Overige aandachtspunten?

Een publiekscampagne alleen gericht op bewustwording is niet voldoende om voedselverspilling tegen te gaan. Mensen hebben een concreet handelingsperspectief nodig en inzicht in hun eigen voedselverspilgedrag.

2.1.3 Reflectie op verschillen tussen aanbevelingen Burgerberaad en kabinetsvoorstel

Wat betreft de publiekscampagnes interpreteren we de kabinetsreactie zo dat we daarin meer aandacht voor doelgroepsegmentatie zien ("gerichte campagnes"). Dat zal de gedragseffectiviteit ten goede komen, maar is niet genoeg. Mensen hebben met name handelingsperspectief nodig: ondersteuning bij het inschatten van hoeveel eten ze moeten inkopen en koken op de momenten dat de keuze wordt gemaakt.

2.1.4 Conclusie 'Samen tegen voedselverspilling'

De besproken maatregelen zijn gericht op een toename van kennis over en handelingsperspectieven voor het tegengaan van voedselverspilling, groter bewustzijn van de impact, concrete gedragsverandering in koop- en bewaarpatronen ('nieuwe sociale norm') en uiteindelijk een structurele afname van voedselverspilling in huishoudens of bij consumenten. De impact van voedselverspilling op het klimaat is het grootst bij zuivel en vlees, dus het is effectief voor het klimaat om de maatregelen met name op die verspilling te richten.

Nieuwe houdbaarheidsicoontjes, andere regels voor houdbaarheidsdata en publiekscampagnes en praktische tools hebben waarschijnlijk een effect op voedselverspilling bij mensen thuis, door mensen meer te laten vertrouwen op hun zintuigen om te bepalen of voedsel nog goed is. Het effect zal niet heel groot zijn, en dat komt met name omdat bewustwording zich niet direct vertaalt naar aanpassing van gedrag. Er zijn

verschillende kleine gedragsveranderingen nodig om voedselverspilling effectief tegen te gaan (Van Lieshout & Knüppe, 2022). Bijvoorbeeld het beter inschatten van hoeveel er gegeten wordt. Het is daarom waarschijnlijk effectiever om in te spelen op dit probleem.

De impact van maatregelen op gedragsverandering, en daarmee uiteindelijk op het klimaat, is waarschijnlijk het grootst bij een combinatie van het aanpassen van de houdbaarheidsicoontjes op producten en publiekscampagnes met doelgroepensegmentatie en ondersteuning bij keuzes over inkopen en koken op het moment dat die keuzes gemaakt worden. Zo is het zinvol om ze te richten op doelgroepen waarbij de meeste verspilling plaatsvindt, en voor de meest impactvolle voeding, zoals zuivel. Het kabinet neemt twee van de aanbevolen maatregelen over en vult die in door huidig beleid door te zetten. Het kabinet overweegt later de inzet van aanvullende gerichte (rijksoverheid)campagnes, afhankelijk van financiële middelen. We vinden het verstandig dat het kabinet nieuwe houdbaarheidsicoontjes stimuleert. We raden aan dit te combineren met een campagne met uitleg waarom de nieuwe icoontjes worden geplaatst en welk gedrag wordt verwacht. Dit draagt bij aan bewustwording en gedragsverandering.

2.2 Gezonde voeding voor iedereen (aanbeveling 3 - eten)

Het Burgerberaad wil de transitie naar een klimaatvriendelijke veeteelt, land- en tuinbouw realiseren in 2040, en meer concreet dat Nederland in 2030 voldoet aan het (EU-)doel van 25% biologische landbouwareaal. Het Burgerberaad vindt dit belangrijk omdat een duurzaam Nederlands landbouw- en voedselsysteem een positief effect heeft op het klimaat, de gezondheid van de mens, dier, de biodiversiteit, de bodem, het water en de lucht. Het Burgerberaad wil dit onder andere bereiken met de volgende maatregelen die indirect of direct gericht zijn op gedrag van burgers:

- › Gezonde voeding beter beschikbaar en betaalbaar maken.
- › Vergroten van marktaandeel van producten met het EU-Biolabel, dat transparantie moet opleveren inzake herkomst, bewerking, gezondheid en verpakking.
- › Een zwarte stip op een verpakking van ongezonde voeding, in verband met transparantie over de gezondheid van een product (zoals in Chili).

2.2.1 Maatregelen die het kabinet overneemt

Gezond voedsel beter betaalbaar en beschikbaar maken

Het Burgerberaad heeft geen concrete maatregelen of voorstellen genoemd voor dit onderdeel, maar vanuit het ministerie wordt gesteld dat een breed pakket aan maatregelen nodig is om een gezonde voedselomgeving te creëren en stimuleren. Daarbij moet worden gedacht aan:

- › Belastingmaatregelen waarbij ongezondere producten duurder worden en gezondere producten goedkoper. Er wordt momenteel een suikerbelasting op voedingsmiddelen uitgewerkt. Ook wordt gekeken naar de mogelijkheid om alcoholvrije dranken te belasten op basis van het suikergehalte.
- › Het beperken van marketing van ongezonde voeding, met name gericht op kinderen via een wetsvoorstel.
- › Afspraken met producenten over productverbetering (het verminderen van suiker, zout en vet in voedingsmiddelen) en afspraken met supermarkten over het verkoopaandeel van producten die binnen de Schijf van Vijf vallen en monitoren van dit verkoopaandeel.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Faciliterend, stimulerend, beprijsend, normerend.	Mensen kopen en nuttigen meer gezonde en minder ongezonde voeding.	Breed: mensen die voeding kopen, jeugdigen, kinderen.

De maatregelen zijn vooral gericht op het stimuleren van gezonder eten. Gezonder eten is nuttig voor de volksgezondheid, maar hangt niet direct samen met klimaatimpact. De meeste klimaatimpact kan behaald worden met het verminderen van vlees en zuivel. Het is onduidelijk of deze maatregelen daarop zijn gericht. Ondanks deze onduidelijkheid, evalueren we deze maatregelen op gedragseffectiviteit.

Verwachting gedragseffectiviteit

Deze maatregelen hebben waarschijnlijk effect hebben op het kopen en nuttigen van (on)gezonde voeding. Welk voedsel beschikbaar en betaalbaar is in mensen hun omgeving, op school, werk en in winkels, is het meest bepalend in voedselkeuzes van mensen, dus ingrijpen in die voedselomgeving is effectief. We verwachten dat het stimuleren van productverbetering ervoor zorgt dat mensen minder ongezonde voeding nuttigen, zonder dat er gedragsverandering nodig is. De grootte van het effect is onduidelijk. Ook het beperken van kindermarketing voor ongezonde voeding kan ervoor zorgen dat kinderen minder ongezonde voeding kopen en nuttigen. Deze maatregelen zouden effectiever zijn als het duidelijker wordt voor mensen welke voeding ongezond is, bijvoorbeeld door ze te combineren met de later besproken 'zwarte stip'-maatregel. De Nutri-Score of de later besproken 'zwarte stip' kunnen daar een rol in spelen.

De suikertaks voor alcoholvrije dranken grijpt in op de kosten van ongezonde voeding. Gemiddeld genomen kost gezond eten meer dan ongezond eten, dus maatregelen die ongezonde voeding voldoende duurder maken hebben een positief effect. Mensen zijn gevoelig voor kosten. De hoogte van de belasting is daarbij cruciaal, wanneer de belasting te laag is verandert er waarschijnlijk niet veel.

Naast de besproken maatregelen zou het effectief zijn om maatregelen te richten op het beter beschikbaar en betaalbaar maken van gezonde alternatieven. Bijvoorbeeld door gezonde voeding goedkoper te maken. Uit een meta-analyse blijkt dat een afname van 10% van de prijs (bijvoorbeeld door subsidie) leidt tot een toename van de consumptie van gezonde producten met 12% (RIVM, 2021).

(On)gewenste bijeffecten?

Een belasting op ongezonde voeding kan een stimulans vormen voor producenten om hun producten gezonder te maken.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

Bij de afspraken met producenten en supermarkten is het belangrijk dat gemonitord wordt en dat de afspraken nageleefd worden.

2.2.1.1 Bevorderen marktaandeel EU-biolabel met transparantie op gebied van herkomst, bewerking, gezondheid en verpakking

Het burgerberaad adviseert om het marktaandeel voor het EU-Bio label te vergroten en transparantie te bieden op het gebied van herkomst, bewerking, verpakking en gezondheid. Het kabinet wil de consumptie van biologische en duurzame producten stimuleren. Er wordt ingezet op stimulering van de vraag van consumenten. Ook worden ketenpartijen momenteel

gestimuleerd om meer biologisch eten aan te bieden, en geeft het kabinet aan dat supermarkten al belangrijke stappen hebben gezet en dat een versnellingsplan richting de Tweede Kamer zal worden verstuurd waarin aanvullende maatregelen worden genomen. Het is onduidelijk wat deze maatregelen zijn. Het kabinet verkent of een verplichting voor ketenpartijen om een minimaal percentage biologisch aan te bieden haalbaar is.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Stimuleren van supermarkten over aandeel biologische producten, vraagstimulering bij consumenten.	Het aanbod van biologische producten is groter. Mensen kopen meer biologische producten.	Alle supermarkten. Alle mensen die voeding inkopen.

Verwachting gedragseffectiviteit

Deze maatregel is gericht op biologische voeding. Dat is nuttig voor biodiversiteit en stikstof, maar de impact op het klimaat is niet eenduidig. Ondanks deze onduidelijkheid evalueren we de maatregel op gedragseffectiviteit.

Deze maatregelen kunnen een positief effect hebben op het aanschaffen van biologische producten. Grotere beschikbaarheid van biologisch voedsel in supermarkten maakt deze producten zichtbaarder en maakt het makkelijker om deze producten te kopen. De belangrijkste gedragsdeterminant in aankoopgedrag van voedsel is 'gewoonte'. Mensen doen routineus boodschappen. Het is mogelijk dat een groter biologisch assortiment routines van mensen verandert, met name als niet-biologische producten verdwijnen uit het assortiment. Daarnaast geeft het veranderende assortiment een signaal af. Het is echter onduidelijk hoeveel het aandeel biologische producten zal toenemen in verschillende winkels. Een verplichting voor een minimaal percentage biologisch in het aanbod biedt daar meer zekerheid over.

Verder is de prijs en met name de ervaren disbalans tussen prijs van biologisch voedsel en de persoonlijke voordelen, een belangrijke reden voor mensen om niet biologisch te kopen (Bos e.a., 2023). Een groter aanbod helpt hier niet bij. Lagere prijzen zouden de gedragseffectiviteit van de maatregel meer bevorderen, dus een combinatie met maatregelen die ook de prijs naar beneden brengen is aan te raden.

Tot slot zou deze maatregel kunnen bijdragen aan draagvlak voor andere maatregelen die erop gericht zijn om producenten over te laten stappen op biologische landbouw, omdat er dan voldoende markt is om boeren hun producten af te zetten.

(On)gewenste bijeffecten?

Een grotere afzetmarkt voor biologische producenten.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

Een combinatie met andere maatregelen – die de prijzen omlaag brengen – en informatie voor een breed publiek is aanbevolen om de gedragseffectiviteit te vergroten.

2.2.2 Maatregelen die het kabinet niet overneemt

2.2.2.1 Zwarte stip op ongezonde voeding

Het Burgerberaad wil naar voorbeeld van Chili een zwarte stip op productverpakkingen toevoegen voor transparantie over de gezondheid van een product. In Chili worden stippen (waarschuwborden) op voeding gezet die bepaalde grenswaarden van calorieën, zout, suiker en verzadigd vet per 100 gram of milliliter overschrijden. In het midden van een 'stip', die de vorm van een waarschuwbord heeft, staat welk van deze onderdelen wordt overschreden. Als voor meerdere grenswaarden de waarde wordt overschreden, staan er dus meerdere zwarte stippen op de verpakking met aanduidingen als 'hoog in vet' of 'hoog in suiker'.

Het kabinet vindt het niet voor de hand liggen om een zwarte stip op verpakkingen te plaatsen, omdat de Nutri-Score op dit moment het voedselkeuzelogo is en dit afgestemd is in Europa. Veel producten komen van over de grens.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Faciliteren van 'leesbaarheid' van ongezonde voeding via icoontjes op verpakkingen.	Mensen kopen minder ongezonde voeding.	Breed bereik, alle mensen die voeding (in)kopen.

Het verband tussen voedselkeuzelogo's voor gezondheid en klimaatimpact is onduidelijk. In sommige gevallen is gezonde voeding ook beter voor het klimaat. Zo kunnen rundvlees (grote klimaatimpact) en kaas een zwarte stip krijgen, omdat het de grenswaarde van vet overschrijdt. Maar er zijn ook rundvleesproducten die onder de grenswaarden blijven en dus geen stip zouden krijgen. Het is onduidelijk of Nutri-Score in Europa of de zwarte stip in Chili tot minder consumptie leiden van producten met hoge klimaatimpact. Het doel van de Nutri-Score of de zwarte stip is gezondere keuzes maken, niet klimaatbewuste keuzes. Desondanks bespreken we de gedragseffectiviteit van deze maatregel.

Verwachte gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit van het kabinetsvoorstel verschilt niet van de status quo. Aangezien het kabinet ervoor kiest om het voedselkeuze logo niet aan te passen, maakt de maatregel van het kabinet de voedselomgeving van mensen niet duidelijker of beter leesbaar dan die nu is. De zwarte stip geeft duidelijk aan dat iets ongezond is en waarom, door te communiceren welk ongezond bestanddeel een te hoge waarde heeft. Dit laatste ontbreekt bij de huidige Nutri-Score.

Wanneer de voedselomgeving van mensen goed leesbaar is, kunnen mensen gemakkelijker een gezonde keuze maken. Een groot deel van de mensen wil gezonde voeding kopen. Het kabinet geeft aan dat het effect van de Nutri-Score nog niet goed bekend is en dat er wordt gewerkt aan een uniform Europees voedselkeuzelogo. We bevelen aan om in de evaluatie van de Nutri-Score na te gaan of die de leesbaarheid voor gezondheid voldoende ondersteunt.

(On)gewenste bijeffecten?

Een duidelijk voedselkeuzelogo dat koopgedrag van consumenten beïnvloedt, heeft als bijeffect dat fabrikanten het suikergehalte en calorieën van producten naar beneden brengen.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

Verplicht gebruik van een voedselkeuzelogo op alle verpakte levensmiddelen is alleen mogelijk als het op Europees niveau wordt ingevoerd. Dit vergt dus afstemming in Europa en lobby vanuit Nederland voor de stip, zoals het kabinet benoemt. In Nederland is de (vrijwillige) Nutri-Score ingevoerd. Vraag is hoe de zwarte stip zich tot de Nutri-Score verhoudt. In de wetenschappelijke literatuur is er geen overtuigend en consistent bewijs dat de Nutri-Score in de praktijk invloed heeft op de keuze van consumenten uit voedingsmiddelen (RIVM, 2019). Eind 2026 staat de evaluatie van de Nutri-Score gepland, wat een kans is om de begrijpelijkheid van dit soort iconen te verbeteren en alternatieven te overwegen.

2.2.3 Reflectie op verschillen tussen aanbevelingen Burgerberaad en kabinetsvoorstel

Om gezonde voeding beter beschikbaar te maken kiest het kabinet ervoor om producenten te (blijven) stimuleren om minder suiker, zout, en verzadigd vet in voedingsproducten te verwerken. De beprijzende maatregelen zorgen ervoor dat eten met toegevoegde suikers relatief duurder worden dan voedingsmiddelen met minder suiker.

Het meest gezond is echter onbewerkt voedsel en daar richt het kabinet geen maatregelen op. Het Burgerberaad adviseerde een label dat ook transparantie geeft op het gebied van herkomst, bewerking, verpakking en gezondheid. Dat neemt het kabinet niet over. Hiermee wordt voor consumenten niet leesbaarder dan nu welk voedsel lokaal of onbewerkt is.

Het kabinet neemt ook de aanbeveling van het Burgerberaad om een zwarte stip op ongezonde voeding te zetten niet over. De gezondheid van producten wordt dus niet leesbaarder.

2.2.4 Conclusie ‘Gezonde voeding voor iedereen’

De besproken maatregelen zijn gericht op het veranderen van de voedselomgeving van mensen en informatie over de voedingswaarden van ongezonde producten. Het is onduidelijk of de maatregelen ook een positief effect op het klimaat hebben. Rundvlees en zuivel hebben de grootste klimaatimpact, maar het is onduidelijk of het kopen en nuttigen van die producten beïnvloed wordt door de maatregelen. De leesbaarheid van ongezonde voeding of een suikertaks zal geen positief effect op het klimaat hebben. Daarom adviseren we om de instrumenten vooral te richten op het stimuleren van plantaardige voeding, waarvan we weten dat het goed is voor de gezondheid en het klimaat (zie bijvoorbeeld Paradies et al., 2025). Voor die gedragsverandering zal een combinatie van normerend, beprijzend en informerend beleid nodig zijn.

We verwachten een positieve impact van het stimuleren van productverbetering voor de volksgezondheid, al is deze maatregel niet gericht op gedragsverandering bij consumenten. Ook kan het beperken van kindermarketing voor ongezonde voeding een positief effect hebben op gedrag. Om een positieve impact op gezondheid via gedragsverandering te bewerkstelligen is het meest effectief om te kiezen voor een combinatie van maatregelen die gezonde voeding goedkoper maken en duidelijk maken welke voeding ongezond is. Het kabinet werkt momenteel een beprijzende maatregel uit voor voedingsmiddelen en een belasting op basis van suikergehalte voor ongezonde alcoholvrije dranken. Ze kiest niet voor het duidelijker communiceren van ongezonde voedingswaardes (geen aanpassing in voedselkeuzelogo's) of herkomst en bewerking van voedsel. De verwachting

gedragseffectiviteit van de overgenomen maatregelen is daarmee kleiner dan het voorstel van het Burgerberaad. We bevelen aan om in de evaluatie van de Nutri-Score na te gaan of die de leesbaarheid voor gezondheid voldoende ondersteunt.

Het kabinet gaat later een besluit nemen over de aanbeveling om het aandeel biologisch voedsel in winkels te vergroten via een verplichting. Zonder maatregelen die ook de prijs van deze producten verlagen en maatregelen die ingrijpen op 'boodschappen-routines' van mensen is gedragseffect waarschijnlijk klein. Deze maatregel kan wel bijdragen aan draagvlak voor maatregelen die erop gericht zijn om producenten over te laten stappen op biologische landbouw.

2.3 Lang leven (de) spullen! (aanbeveling 4 - spullen)

In deze aanbeveling worden maatregelen voorgesteld om er voor te zorgen dat mensen hun spullen vaker laten repareren, zodat zij langer doen met spullen en minder nieuwe spullen kopen. Vanuit Europa is er al wetgeving, namelijk de Ecodesign verordening, die o.a. de repareerbaarheid van apparaten verhoogt ('right to repair') en software updates verplicht stelt (upgrades van het beveiligings- en besturingssysteem moeten voor minimaal 5 jaar beschikbaar blijven).

Onder de 'right to repair' vanuit Europa vallen momenteel de volgende productgroepen:

- › Smartphones, mobiele telefoons en tablets
- › Huishoudelijke apparaten: wasmachines en was-droogcombinaties, wasdrogers, vaatwassers
- › Koel- en vriesapparatuur
- › Elektronische displays (incl. televisies, monitors)
- › Stofzuigers
- › Servers en dataopslagproducten
- › Batterijen voor lichte elektrische voertuigen

Uitbreiding is voorzien (maar nog niet geregeld) voor:

- › Meubels en interieurproducten
- › Huishoudtextiel en kleding

Het burgerberaad stelt de volgende maatregelen voor.

Garantieperiode

- › Er moet een verplichte garantie van 6 jaar komen voor elektronica en huishoudelijke apparaten, zoals de Consumer Right Act in Schotland. Daar heb je recht tot 6 jaar om een claim in te dienen als het product niet voldoet aan de vereiste levensduur van 6 jaar.
- › Software-updates voor elektronica en elektrische apparaten moeten net zo lang beschikbaar blijven als de technische levensduur van het apparaat.
- › We willen per productgroep een wettelijke garantietermijn vaststellen.

Productie voor repareerbaarheid

- › De overheid moet het recht op reparatie – zoals het Right to Repair vanuit de EU – op korte termijn scherp neerzetten. Producenten moeten zorgen dat reparatie van een product altijd mogelijk is.

Betaalbaarheid repareerbaarheid

- › Er moet een reparatiefonds komen (zoals het Franse model), gefinancierd door de producenten en de overheid. Uit dit fonds worden reparaties voor 50% vergoed.
- › Reparatiediensten voor elektronica, meubels en textiel vrijstellen van btw.

Beschikbaarheid repareerbaarheid

- › Onder de Europese Richtlijn Ecodesign ook de repareerbaarheid van textiel en meubels toevoegen.
- › Het reparatieregister (overzicht van reparateurs) moet worden uitgebreid, inzichtelijk gemaakt en hier moet meer bekendheid aan worden gegeven. De overheid (gemeenten) of het Versnellingshuis Nederland Circulair kunnen hier een rol in spelen.
- › Er moeten meer repair cafés en repairshops komen. Deze komen op plekken waar mensen komen, zoals winkelstraten en buurtcentra. De overheid moet gemeenten stimuleren om milieustraten/afvalscheidingsstations uit te breiden met repair cafés/ -shops en kringloopwinkels. Er zou ook een online repair-desk moeten worden opgezet die mensen helpt bij het zelf repareren van producten.

Gedragsonderzoek

Vanuit een literatuurstudie (QuickScan van D&B, 2025) weten we dat verschillende factoren een rol spelen bij de keuze om een apparaat (niet) te laten repareren. Het is daarom aan te bevelen om verschillende beleidsmaatregelen te combineren om op deze factoren in te spelen.

- › Kosten
 - (Hoge) kosten van reparatie
 - Te goedkoop en/of klein product
 - Kosten na verlopen van garantie
- › Gedoe
 - Ontwerp maakt repareren lastig
 - Gebrek aan plekken om te laten repareren
 - Foutmelding afwezig op apparaat
 - Product voor langere tijd kwijt zijn gedurende de reparatie
 - Niet weten door wie te laten repareren
 - Te veel gedoe in het algemeen
- › Sociale norm
 - Weinig anderen laten producten repareren
- › Liever nieuw
 - Voorkeur voor kopen van nieuw product
 - Iets nieuws kopen maakt gelukkig
 - Vervangen product wordt gestimuleerd door bedrijven

2.3.1 Maatregelen die het kabinet overneemt

Beschikbaarheid repareerbaarheid – right to repair textiel en meubels

Het Burgerberaad adviseert onder de Europese Richtlijn 'Right to Repair' ook de repareerbaarheid van textiel en meubels toe te voegen. Ook kleding en meubels moeten dan ontworpen worden zodat ze goed te repareren zijn.

Voor deze aanbeveling van het Burgerberaad neemt het kabinet al bestaand Europees beleid over, namelijk de richtlijn genaamd 'Right to Repair' die uiterlijk in 2026 in werking treedt in Nederland. Fabrikanten moeten dan - al dan niet tegen een redelijke vergoeding - producten zoals stofzuigers, televisies en smartphones repareren. Ook als de wettelijke garantie op

deze producten is verlopen. Ook worden fabrikanten verplicht om reserveonderdelen en gereedschap voor bepaalde producten beschikbaar te stellen aan reparateurs en consumenten.

Eventuele uitbreiding van deze richtlijn naar andere categorieën wordt Europees bepaald, waarbij Nederland ook aan tafel zit. Nederland kan sturen op uitbreiding naar textiel en meubels. Uit de kabinetsreactie wordt niet duidelijk of Nederland hier ook op gaat sturen.

Daarnaast werken we in Europa aan de Ecodesign-verordening (ook wel ESPR genoemd). Hierdoor worden op EU-niveau ontwerpeisen gesteld aan steeds meer producten (zoals textiel en meubels) om de circulariteit te bevorderen. Daardoor gaan producten langer mee en zijn ze beter te repareren. En op die manier draagt de ESPR bij aan het beschermen van biodiversiteit en het klimaat. De ESPR gaat in per productgroep. Er is al begonnen met textiel. De komende jaren wordt de ESPR uitgebreid en aangescherpt.

We beschrijven hieronder de reflectie op de right to repair en Ecodesign-verordening.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Normerend, makkelijker maken via productontwerp	Vaker spullen laten repareren zodat zij langer doen met spullen en minder nieuwe spullen hoeven kopen.	Beter te repareren producten bereikt automatisch iedereen die spullen koopt. De rechten die mensen krijgen zullen niet automatisch bekend zijn.

Verwachte gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit van deze maatregel kan redelijk zijn wanneer producten makkelijker (zelf) te repareren zijn, en dit ook bekend is bij consumenten. Dit zorgt er namelijk voor dat de kosten van reparatie lager zullen worden, en de gedoefactor wat kleiner.

(On)gewenste bijeffecten?

Producenten kunnen hun producten duurder maken, omdat zij voor hogere kosten komen te staan. Dit kan ook als een positief effect gezien worden: hoe duurder het product, hoe groter de kans op reparatie en dus levensduur. Uiteindelijk gaan producten langer mee dus de consument is op de lange termijn niet duurder uit.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

Mensen moeten weten hoe zij producten kunnen (laten) repareren. Bijvoorbeeld, op de verpakking en op het product zelf moet staan aangegeven dat en hoe het product gerepareerd kan worden. Bijvoorbeeld via een QR code.

2.3.1.1 Beschikbaarheid repareerbaarheid - meer repair cafés en -shops

Het Burgerberaad adviseert dat er meer repair cafés en repairshops moeten komen. Deze moeten komen op plekken waar mensen komen, zoals winkelstraten en buurtcentra. De overheid moet gemeenten stimuleren om milieustraten/afvalscheidingsstations uit te breiden met repair cafés/ -shops en kringloopwinkels. Er zou ook een online repair-desk moeten worden opgezet die mensen helpt bij het zelf repareren van producten.

Het kabinet beroept zich op bestaand beleid. De Rijksoverheid heeft als doel om in 2030 in heel het land een netwerk van circulaire ambachtscentra te hebben. Een circulair

ambachtscentrum combineert een milieustraat, kringloopwinkel en reparatiewerkplaats (of repair cafés) om hergebruik te bevorderen en afval te verminderen. Om dit te bereiken heeft de overheid het Kernteam Circulaire Ambachtscentrum opgezet. Hierdoor worden circulaire ambachtscentra gestimuleerd en kunnen zij onderzoeken en pilots doen.

We beschrijven hieronder de reflectie op het uitbreiden van het aantal repair cafés en -shops.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Faciliterend, subsidiëren, mogelijk maken	Vaker spullen laten repareren zodat zij langer doen met spullen en minder nieuwe spullen hoeven kopen.	Bereik hangt af van aanvullende communicatie.

Verwachte gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit kan redelijk zijn, het brengt reparatie dichterbij in de leefomgeving. Consumenten weten vaak niet waar en door wie ze iets kunnen laten repareren.

(On)gewenste bijeffecten?

Sociale cohesie kan toenemen door lokale repair cafés en -shops.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

Consumenten moeten weten waar de repair cafés en -shops zijn en met welke producten ze hier terecht kunnen, voor welke prijs en onder welke voorwaarden.

2.3.2 Maatregelen waar het kabinet later over beslist

2.3.2.1 Betaalbaarheid van repareerbaarheid via reparatiefonds

Het burgerberaad stelt een reparatiefonds voor waarbij producenten en overheid een fonds financieren waardoor reparaties voor 50% worden vergoed (geen plafond).

Het kabinet wil doorgaan met het onderzoek of reparaties via de UPV financieel gestimuleerd kunnen worden. Een reparatiefonds is daarbij een optie, maar er wordt ook gekeken naar andere mogelijkheden. Denk aan: een verplichting voor producenten tot het ondersteunen van de reparatie-infrastructuur (waaronder repair cafés, ambachtscentra en/of professionele reparateurs). Met name voor de productgroepen textiel, meubels en huishoudelijke apparaten reparatie via de (Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid ⁴ (UPV) als een interessante optie, maar hoe dit precies zou kunnen werken moet nog nader uitgewerkt worden. Er is in ieder geval aanvullende wetgeving voor nodig om de UPV zo in te richten dat er een reparatiefonds of verplichting tot ondersteuning van reparatie-infrastructuur er onder valt. Het kabinet verwacht hierover meer te kunnen vertellen na de voorjaarsbesluitvorming 2027.

We beschrijven hieronder de reflectie op het reparatiefonds, al dan niet gefinancierd via de UPV.

⁴ De UPV is een milieuregelgeving waarbij producenten en importeurs verantwoordelijk zijn voor de volledige afvalfase van hun producten, waaronder inzameling, recycling en hergebruik. Het doel is de circulaire economie te stimuleren en zwerfafval te verminderen.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Subsidiërend, kosten verlagen	Vaker spullen laten repareren zodat zij langer doen met spullen en minder nieuwe spullen hoeven kopen.	Deze maatregel geldt voor iedereen. Het bereik is echter afhankelijk van communicatie over deze maatregel of mensen van de maatregel afweten.

Verwachte gedragseffectiviteit reparatiefonds

De gedragseffectiviteit van een reparatiefonds wordt ingeschat als redelijk, omdat de kosten van reparatie een rol spelen bij het overwegen van reparatie of het kopen van een nieuw product. Een belangrijke voorwaarde is dat de maatregel wordt gecombineerd met communicatie over deze maatregel: mensen moet wel weten dat er een fonds is en hoe ze er eenvoudig gebruik van kunnen maken. Op deze manier draagt de maatregel ook aan het bevorderen van een reparatiecultuur.

Een reparatiefonds kan bekostigd en georganiseerd worden via de regeling Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid (UPV). Dit klinkt, mits goed gemonitord, als een goede verdere uitwerking van de maatregel om een reparatiefonds in te stellen. Wel zullen er spullen zijn die buiten de categorieën vallen waar nu een UPV voor is.

(On)gewenste bijeffecten?

Voor zover worden er geen (on)gewenste bijeffecten verwacht.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

- › Bekendheid van het fonds onder doelgroepen die nog niet reparatiegezind zijn
- › De gedoefactor voor het aanvragen beperken
- › Voldoende reparateurs

2.3.2.2 Beschikbaarheid repareerbaarheid – reparatieregister

De EU-richtlijn Gemeenschappelijke regels ter bevordering van reparatie verplicht lidstaten om een nationaal reparateursregister op te zetten, dan wel deel te nemen aan een EU-breed systeem. Dit moet het makkelijker maken voor consumenten om betrouwbare reparateurs te vinden. In samenwerking met Techniek Nederland is in Nederland al zo'n register opgezet. De aanbeveling van het Burgerberaad is om het reparateursregister (overzicht van reparateurs) uit te breiden, inzichtelijker te maken en er meer bekendheid aan te geven. De overheid (gemeenten) of het Versnellingshuis Nederland Circulair kunnen hier een rol in spelen. Het kabinet wil het uitbreiden van het register (bijv. meubels en textiel) graag eerst verder onderzoeken.

We beschrijven hieronder de reflectie op het reparatieregister.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Faciliterend, mogelijk maken	Vaker spullen laten repareren zodat zij langer doen met spullen en minder nieuwe spullen hoeven kopen.	Bereik hangt af van communicatie.

Verwachte gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit kan redelijk zijn wanneer mensen weten waar ze terecht kunnen voor reparaties van verschillende producten, wat de prijs ongeveer is, de reparatietijd, en de garantie op de reparatie. Onbekendheid hierover is een barrière voor het kiezen voor reparatie.

(On)gewenste bijeffecten?

Voor zover worden er geen (on)gewenste bijeffecten verwacht.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

Consumenten moeten weten dat dit register bestaat op het moment dat hun product stuk gaat. Hier is een communicatieplan voor nodig.

2.3.3 Maatregelen die het kabinet niet overneemt

2.3.3.1 Betaalbaarheid van repareerbaarheid via btw

Het burgerberaad om reparatiediensten voor elektronica, meubels en textiel vrij te stellen van btw.

Het kabinet is het ermee eens dat reparaties aantrekkelijker moeten worden. Een gehele vrijstelling van BTW is wettelijk gezien niet mogelijk. Een verlaagd btw-tarief op reparatie van huishoudelijke apparaten is juridisch gezien wel mogelijk, maar brengt significante afbakeningsproblematiek met zich mee en de budgettaire consequenties zijn fors. Uit de evaluatie van de verlaagde btw-tarieven blijkt dat deze hooguit deels doeltreffend zijn, en over het algemeen niet doelmatig. Oftewel: stimuleren via de btw werkt maar beperkt en is relatief duur.

Hieronder geven we de gedragsreflectie op het vrijstellen van reparatiediensten van btw.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Beprijzend, kosten verlagen	Vaker spullen laten repareren zodat zij langer doen met spullen en minder nieuwe spullen hoeven kopen.	Deze maatregel geldt automatisch voor iedereen die producten laat repareren. Echter, het bereik is afhankelijk van communicatie over deze maatregel of mensen van de maatregel afweten.

Verwachte gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit wordt ingeschat als redelijk, de kosten van reparatie spelen namelijk een rol bij het overwegen van reparatie of het kopen van een nieuw product. Belangrijke voorwaarde is dat de maatregel wordt gecombineerd met communicatie over deze maatregel: mensen moet wel weten dat de belasting verlaagd wordt. Op deze manier draagt de maatregel ook bij aan een reparatiecultuur.

(On)gewenste bijeffecten?

Voor zover worden er geen (on)gewenste bijeffecten verwacht.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

Consumenten moeten wel weten dat reparatie goedkoper is geworden.

2.3.3.2 Verplichte garantie van zes jaar voor elektronische en huishoudelijke apparaten

Het Burgerberaad adviseert dat er een verplichte garantie van 6 jaar moet komen voor elektronica en huishoudelijke apparaten, zoals de Consumer Right Act in Schotland. Daar heb je recht tot 6 jaar om een claim in te dienen als het product niet voldoet aan de vereiste levensduur van 6 jaar.

Het voorstel van het burgerberaad vraagt om een vaste garantieperiode voor alle producten binnen productgroepen meubels, textiel en huishoudelijke apparaten en elektronica. Het kabinet is echter van mening dat deze maatregel niet logisch is, gezien de verscheidenheid in levensduur van deze productgroepen. Bijvoorbeeld: een fietslampje en een wasmachine zouden dan een even lange garantieperiode krijgen.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Normerend, kosten verlagen	Vaker spullen laten repareren zodat zij langer doen met spullen en minder nieuwe spullen hoeven kopen.	Deze maatregel geldt voor iedereen. Het bereik is echter afhankelijk van communicatie over deze maatregel of mensen van de maatregel afweten.

Verwachte gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit kan redelijk zijn wanneer deze maatregel wordt gecombineerd met het goed informeren van consumenten over hun rechten en hoe deze goed te kunnen verdedigen tegenover verkopers en producenten. Aangezien er al ruime garantietermijnen gelden, die door mensen doorgaans niet benut worden, is het informeren een zeer belangrijke voorwaarde voor deze maatregel. De kracht van deze maatregel is dat het 'zachte' wettelijke garantieperioden die er nu gelden, naast de vaak twee jaar fabrieksgarantie, omzet in harde garantieperioden zodat deze makkelijker te communiceren en verzilveren zijn. Op dit moment zijn de wettelijke garantieperioden 'zacht' omdat de regel is dat men recht heeft op een goed product zolang dat te verwachten is bij normaal gebruik. Het is vaak onduidelijk voor consumenten wat dat precies betekent.

We adviseren om met duidelijkere garantie termijnen te komen en beter te communiceren over wat deze garantietermijnen inhouden en hoe mensen deze kunnen benutten. Het benutten kan worden vergemakkelijkt met bijvoorbeeld standaardteksten die mensen kunnen gebruiken om garanties te verzilveren. Op dit moment ervaren mensen dit als gedoe.

(On)gewenste bijeffecten?

Producenten kunnen hun producten duurder maken, omdat zij voor hogere kosten komen te staan. Dit kan als een positief effect gezien worden: hoe duurder het apparaat/product, hoe groter de kans op reparatie. Uiteindelijk gaan producten door reparaties langer mee waardoor de consument waarschijnlijk niet duurder uit is.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

- ▶ Werkt alleen in combinatie met een informatiecampagne, bijvoorbeeld het verplicht vermelden van garantieregels en voorwaarden op de bon of sticker op het apparaat. Het moet bekend zijn hoe mensen de garantie te gelde kunnen maken. En dit moet niet te ingewikkeld zijn, of op geweigerd kunnen worden door verkopers.
- ▶ Bij duurdere producten kan de verwachte levensduur nu juist langer zijn dan zes jaar en wordt door deze generieke bepaling de garantietermijn juist korter.

2.3.3.3 Besturingssysteem- en beveiligingsupdates

Het burgerberaad adviseert dat software-updates voor elektronica en elektrische apparaten net zo lang beschikbaar moeten blijven als de technische levensduur van het apparaat. Het kabinet onderschrijft het belang van het beschikbaar houden van een besturingssysteem- en beveiligingsupdates. Het voorstel van het burgerberaad is om het besturingssysteem- en beveiligingsupdates voor de levensduur van een product beschikbaar te houden. Dit sluit goed aan bij de onlangs ingevoerde Europese verplichting om software van nieuwe tablets en telefoons minimaal 5 jaar te ondersteunen met besturingssysteem- en beveiligingsupdates. Als er een Europese verordening geldt, is het niet mogelijk om daar nationaal van af te wijken. Het kabinet kan dus niet verder dan de 5 jaar gaan.

Voor deze maatregel is om deze reden geen gedragsreflectie uitgevoerd.

2.3.3.4 Online repairdesk

Het Burgerberaad adviseert dat er een online repair-desk moeten worden opgezet die mensen helpt bij het zelf repareren van producten.

Het kabinet is het ermee eens dat informatie beschikbaar moet zijn voor het zelf repareren van producten. Online zijn er reparatiecursussen, tutorials, tips en tricks van producenten⁵, vrijwilligers en professionals (waaronder influencers) beschikbaar waarin getoond wordt hoe producten te onderhouden, repareren en te up-cyclen. Ook repair cafés zijn gericht op het helpen van mensen om zelf hun product te repareren. Hier nog een platform aan toevoegen vindt het kabinet niet doelmatig.

Voor deze maatregel is om deze reden geen gedragsreflectie uitgevoerd.

2.3.4 Reflectie op verschillen tussen aanbevelingen Burgerberaad en kabinetsvoorstel

Het kabinet neemt de beslissing om alleen verder te gaan met Europees beleid dat apparaten makkelijker repareerbaar maakt (richtlijn 'right to repair'). Dit beleid kan ervoor zorgen dat de kosten van reparatie van meubels en textiel voor consumenten lager kunnen worden, en de gedoefactor wat kleiner. Dit geldt (nog) niet voor meubels en textiel. Belangrijke voorwaarde voor het slagen van deze maatregel is dat mensen weten hoe zij gebruik kunnen maken van hun nieuwe rechten, en waar ze terecht kunnen voor welke reserveonderdelen. Daarnaast zet het kabinet het ondersteunen van circulaire ambachtscentra door.

Het kabinet beslist later over het benutten van de UPV om reparaties te ondersteunen, al dan niet via een reparatiefonds; en onderzoekt het of er behoefte is aan een reparatieregister.

2.3.5 Conclusie 'Lang leven (de) spullen!'

Vanuit de gedragsreflectie komen we tot de volgende conclusies:

- › Voor deze aanbeveling is het onvoldoende om alleen bestaand beleid uit te voeren.
 - De 'right to repair' vanuit Europa is wel een goede stap om producten makkelijker repareerbaar te maken. Dit is ook van belang voor goedkopere producten die

⁵ Zoals bijvoorbeeld <https://www.dilling.nl/reparatiehandleiding>.

consumenten waarschijnlijk minder snel zullen laten repareren en onder de right to repair makkelijker zelf te repareren kunnen worden.

- › Het lijkt verstandig te beginnen met betere communicatie over, en het makkelijker maken van het gebruik kunnen maken van bestaande garanties. Het probleem is niet dat er geen garanties gelden, maar dat mensen ze vaak niet benutten.
 - Hierbij kan het zeker helpen als er duidelijker garantietermijnen zijn die mensen kunnen afdwingen. We raden daarom om per productcategorie duidelijke garantietermijnen vast te stellen.
- › Een reparatiefonds (bekostigd vanuit UPV) lijkt gedragseffectief bij het creëren van meer aandacht voor reparatie onder consumenten en het stimuleren van repareerbaarheid door producenten.
 - We raden dus aan deze mogelijk inderdaad verder uit te werken en hier voor te kiezen.
- › Repair cafés en -shops en een register met reparateurs zijn belangrijk, zodat mensen weten waar ze heen kunnen om hun spullen te laten repareren. Hier kan ook aandacht zijn voor het zelf leren repareren van kleinere, goedkopere spullen waarvan reparatiekosten niet in verhouding staan tot de nieuwkosten. Al blijft het van belang de gedoe-factor zo veel mogelijk weg te nemen.
 - We raden daarom aan om deze te blijven financieren, ook na 2027.
- › Bij 'spullen' is het van belang om verschillende maatregelen tegelijkertijd uit te voeren, zodat zij elkaar kunnen versterken: de kosten van reparaties verlagen én zorgen dat mensen minder gedoe ervaren.
- › Om dit pakket goed te laten slagen is een goede communicatiestrategie van belang: het moet voor consumenten logisch en makkelijk zijn om de juiste stappen te ondernemen bij reparatie. Ontwerp beleid en de implementatie daarom aan de hand van verschillende klantreizen om gedoe tot een minimum te beperken.
- › Combineer de voorgestelde beleidsmaatregelen met de maatregelen uit aanbeveling 6, 'Voor wat het waard is', voor maximaal effect. Het beprijzen van spullen zorgt ervoor dat spullen meer waard worden, waardoor de kans groter wordt dat mensen ze laten repareren in plaats van een nieuw exemplaar kopen.

2.4 Voor wat het waard is (aanbeveling 6 - spullen)

In deze aanbeveling worden door het Burgerberaad maatregelen voorgesteld om het kopen van duurzamere producten (spullen) te stimuleren, en het kopen van niet-duurzame producten te ontmoedigen. Het Burgerberaad wil dit bereiken met invoering van een duurzaamheidslabel en bijbehorende heffing, en om daarnaast ook fossiele subsidies af te bouwen om een eerlijke markt voor producten te creëren.

2.4.1 Maatregelen die het kabinet overneemt

2.4.1.1 Duurzaamheidslabel invoeren

Het kabinet neemt het voorstel over van het Burgerberaad om een duurzaamheidsscore A-F in te voeren op alle producten en een label over CO₂-uitstoot, levensduur, repareerbaarheid, hergebruik, materialen en herkomst van spullen via het Europese Digitale Product Paspoort (EU DPP). Dit is onderdeel van de Ecodesignverordening (ESPR). Er wordt verwacht dat de Europese Commissie met een voorstel komt in 2027.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Informeren.	Mensen kopen duurzamere producten (spullen); mensen weten beter welke producten duurzaam zijn.	Iedereen die producten koopt kan het duurzaamheidslabel zien.

Verwachte gedragseffectiviteit

Een duurzaamheidslabel maakt beter inzichtelijk hoe duurzaam producten zijn. Consumenten die belang hechten aan duurzame producten zullen naar alle waarschijnlijkheid hun keuze hierdoor laten beïnvloeden. Niet iedereen hecht hier echter evenveel waarde aan, daarom zijn er extra maatregelen nodig om ook deze groep te stimuleren, bijvoorbeeld middels beprijzing. Ook stimuleert het label producenten mogelijk om hun producten te verduurzamen, waardoor het aanbod van duurzame producten groter kan worden, wanneer zij de doelgroep willen aanspreken die bereid is extra te betalen voor duurzaamheid.

(On)gewenste bijeffecten?

Producenten worden gestimuleerd hun producten te verduurzamen.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

- › Het label moet eenvoudig te begrijpen zijn.
- › Verplichting van het label vergroot de effectiviteit.
- › Ook helpt het om middels communicatie uitingen mensen bewust te maken van het bestaan en de betekenis van het label.

2.4.1.2 Fossiele subsidies afbouwen

Het Burgerberaad adviseert om fossiele subsidies af te bouwen om een eerlijke markt voor producten te creëren. Het kabinet geeft aan dat ze reeds inzet op afbouw van fossiele subsidies. In Europees verband zet het kabinet in op het afbouwen van fossiele subsidies gericht op de energievoorziening. Nationaal zet het kabinet ook stappen in de afbouw van fossiele brandstofsubsidies. Een overzicht hiervan heeft het kabinet gegeven in het “Uitfaseerplan fossiele brandstofsubsidies” dat in oktober 2025 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Een voorbeeld is de afschaffing van vrijstellingen in de kolenbelasting.

Gedragmatig is dit bestaande beleid een goed idee omdat het producten en diensten waar fossiele brandstoffen voor nodig zijn duurder kan maken dan producten en diensten waar minder fossiele brandstoffen voor nodig zijn. De invulling van de afbouw van fossiele brandstoffen is verder niet besproken in de kabinetsreactie en heel breed, waardoor de (indirecte) impact op gedrag buiten scope van deze studie valt.

2.4.1.3 Innovatiesubsidie voor bedrijven

In aanvulling op de aanbevelingen van het burgerberaad wil het kabinet meer geld vrij maken voor innovatie bij bedrijven. Het kabinet vindt, net als het burgerberaad, dat het bedrijfsleven moet kunnen meegaan in de duurzaamheidstransities, terwijl producten betaalbaar blijven voor consumenten. Daarom heeft het kabinet subsidies voor bedrijven, zoals de MIA en Vamil voor ondernemers. Op dit moment is er zonder extra financiële middelen geen mogelijkheid om bestaande verduurzamingsinstrumenten verder uit te breiden. Deze maatregel heeft geen direct effect op gedrag van burgers en valt daarom buiten de scope van deze studie.

2.4.2 Maatregel waar het kabinet later over beslist

2.4.2.1 Heffing bij duurzaamheidslabel invoeren

Het Burgerberaad adviseert om producten met een hogere klimaatimpact (label B-F) trapsgewijs te gaan belasten. Ze wil de heffing neerleggen bij de producenten en de eisen elk jaar verhogen. De maatregel krijgt in de kabinetsreactie vorm via het onderzoeken hoe een heffing ingericht zou kunnen worden. Er moet gekeken worden naar de optimale hoogte van de prijs per productcategorie, de effectiviteit, en de uitvoerbaarheid. Tot slot is onduidelijk of een dergelijke maatregel op Europees niveau of op nationaal niveau geïmplementeerd kan worden. Het kabinet gaat een verkenning doen naar de heffing gekoppeld aan de ESPR, en komt terug op de resultaten na het voorjaar van 2027.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Informerend, Beprijzen	Duurzamere producten (spullen) kopen	Iedereen die producten koopt krijgt te maken met de beprijzing.

Het effect van een eventuele heffing gekoppeld aan het duurzaamheidslabel zal afhangen van de hoogte van de heffing. Deze maatregel heeft veel potentieel omdat het de prijs van niet-duurzame producten verhoogt. Voor veel spullen geldt dat de lage kosten meer consumptie in de hand werken, en het voor consumenten minder aantrekkelijk maakt om de spullen te laten repareren. Het benutten van de opbrengsten van de heffing om bijvoorbeeld mensen met lager inkomen te ontzien kan helpen om draagvlak te vergroten voor een beprijzende maatregel.

(On)gewenste bijeffecten?

Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat er geen 'loop holes' zijn, waardoor consumenten producten via andere markten gaan kopen, waar producenten geen heffing hoeven te betalen.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

- De hoogte van beprijzing is van groot belang. Hierbij kan gedacht worden aan een bijdrage die geleidelijk oploopt in de tijd zodat mensen zich erop kunnen voorbereiden.
- Er is onderzoek nodig naar de hoogte van de beprijzing om gedragseffectief te zijn.

2.4.3 Maatregel die het kabinet niet overneemt

2.4.3.1 Teruggeven aan de consument

Het burgerberaad verwijst naar een aanbeveling "Duurzaam kiezen met impactlabel" die de benodigde meerderheid van 75% van het burgerberaad niet heeft gehaald. De aanbevelingen die niet een meerderheid van 75% hebben behaald, staan uitgewerkt onder het kopje "De niet aangenomen aanbevelingen".

Het zou gedragsmatig goed zijn om deze aanbeveling toch over te nemen. Draagvlak een belasting kan vergroot worden door duidelijk te zijn over waar de belastinginkomsten voor gebruikt worden.

2.4.3.2 Reflectie op verschillen tussen aanbevelingen kabinet en Burgerberaad

De maatregel met potentieel het grootste gedragseffect (de beprijzing) is door het kabinet losgetrokken van het duurzaamheidslabel en wordt (nog) niet ingevoerd maar eerst verder onderzocht op o.a. effectiviteit en uitvoerbaarheid.

2.4.4 Conclusie ‘Voor wat het waard is’

Het voorstel van het kabinet om alleen bestaand beleid uit te voeren – duurzaamheidslabel invoeren en afbouw fossiele subsidies – is minder effectief dan de aanbeveling van het Burgerberaad. Ten eerste omdat de heffing via het duurzaamheidslabel nog niet is overgenomen en het duurzaamheidslabel daarmee geen prijsprikkel in zich heeft. Ten tweede omdat die maatregel in eerste instantie vorm krijgt door verder onderzoek. De invoering van het duurzaamheidslabel, de heffing en het teruggeven van belastinginkomsten aan de consument moeten in gezamenlijkheid worden ingevoerd om gedragseffectief te zijn.

2.5 Bewuster vliegen (aanbeveling 7 - reizen)

Het Burgerberaad wil de luchtvaart verduurzamen door bewuster vliegen te stimuleren en de sector eerlijker te maken, waarbij de verbindende en economische waarde van vliegen behouden blijft. Het Burgerberaad pleit onder meer voor bewuster vliegen door middel van een wereldwijde kerosinebelasting en internationaal leiderschap van Nederland om dit te realiseren, het stimuleren van duurzame luchtvaartbrandstoffen en het inzetten van financiële prikkels om de ontwikkeling van schonere en stillere vliegtuigen te bevorderen.

Het Burgerberaad wil dit onder andere bereiken met de volgende maatregelen die (in)direct gericht zijn op gedrag van burgers:

- › Invoering van een wereldwijde kerosinebelasting.

Daarnaast worden maatregelen geadviseerd die niet op gedragsverandering gericht zijn, en die dus niet terugkomen in deze reflectie:

- › Luchtvaartmaatschappijen die op Nederlandse luchthavens opereren, moeten de mogelijk bieden aan passagiers om vrijwillig extra duurzame vliegtuigbrandstof (SAF) te kopen.
- › Nederland moet een trekkersrol nemen door het onderwerp op de agenda te zetten binnen de EU, ICAO en andere internationale gremia.
- › Biobrandstoffen, waterstof en elektriciteit worden niet meer fiscaal gelijk behandeld als kerosine. Daarnaast moet de productie van duurzame brandstoffen worden vrijgesteld van energiebelasting.
- › Landingsgelden dienen sterker gedifferentieerd te worden: schonere en stillere vliegtuigen betalen minder, terwijl vervuilende toestellen meer betalen.

2.5.1 Maatregelen die het kabinet overneemt

2.5.1.1 Invoeren van een wereldwijde kerosinebelasting

Het beprijzen van kerosine met een wereldwijde belasting door het verbod op het belasten van kerosine (Chicago-conventie) op te heffen.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Beprijzend Kosten verhogen	Bewuster (minder vaak of minder ver) vliegen	Alle reizigers die met het vliegtuig reizen

Verwachte gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit is waarschijnlijk groot, omdat de maatregel ervoor kan zorgen dat reizen met het vliegtuig duurder wordt, en daarmee één van de grootste barrières voor mensen opwerpt: de kosten. Deze maatregel grijpt daarmee deels in op de (meest) relevante gedragsdeterminanten. Vliegen is nu – mede door de belastingvrijstelling op kerosine – voor sommige bestemmingen relatief goedkoop ten opzichte van reizen met andere vervoermiddelen zoals de trein. Vliegen wordt duurder doordat een kerosinebelasting indirect de kosten van de ticketprijzen zal verhogen (ongeveer 4% voor Europese vluchten en 9% voor intercontinentale vluchten). Daardoor kunnen vooral mensen die minder te besteden hebben mogelijk niet meer vliegen. Dat vliegen duurder wordt zal dus voor slechts een deel van de reizigers effectief zijn. Het deel van de mensen dat niet door hogere kosten wordt aangemoedigd anders te reizen, dient op andere manieren gestimuleerd te worden. Bijvoorbeeld door overtuiging met voorbeelden en goede ervaringen met reizen dichtbij of reizen met de trein. Dat vergroot de kans dat mensen ook anders willen reizen (in plaats van vliegen). De maatregel kan minder vaak/ver vliegen ook normaler maken.

Deze maatregel hangt samen met de aanbeveling over de internationale trein (aanbeveling 8, over het spoor). Wanneer de kosten voor vliegen hoger worden én de kosten voor internationale treinreizen lager, draagt dat waarschijnlijk bij aan groter draagvlak voor het bepalen van de kerosine en hebben de maatregelen een grotere gedragseffectiviteit.

(On)gewenste bijeffecten?

Luchtvaartmaatschappijen kunnen hun vliegtickets duurder maken, omdat zij voor hogere kosten komen te staan. In de impactanalyse voor het kerosinevoorstel rekent CE Delft (2025) als voorbeeld een ticketprijsstijging van ongeveer 4% voor Europese vluchten en 9% voor intercontinentale vluchten door een brandstofheffing, wat de vraag en reiskeuzes kan veranderen. Daarmee neemt het prijsverschil tussen deze twee typen vluchten toe, waardoor reizigers wellicht voor een Europese bestemming kiezen, wat zorgt voor minder CO₂-uitstoot. Deze prijsstijging raakt vooral de mensen die minder te besteden hebben. De mensen die meer te besteden hebben zullen blijven vliegen en minder genoodzaakt zijn tot andere keuzes.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

Alle andere landen in de wereld moeten meedoen om er ook daadwerkelijk een wereldwijde belasting van te maken, waarop de kans van slagen erg klein wordt geacht.

2.5.2 Reflectie op verschillen tussen aanbevelingen Burgerberaad en kabinetsvoorstel

Het kabinet zegt positief te staan tegenover het bepalen van kerosine, maar geeft ook aan niet direct invloed te hebben op invoering van een (wereldwijde) belasting op kerosine. Het is ingewikkeld en tijdrovend om een wereldwijde kerosinebelasting in te voeren (of het verbod erop op te heffen), omdat op dit moment de Europese wetgeving dit niet toestaat. Ondanks de positieve houding, spreekt het kabinet vooral van bestaande maatregelen om de klimaatimpact van de luchtvaart te verminderen, zoals de verplichting van het gebruik van

duurzame brandstof en beprijzing van de CO₂-uitstoot via het ETS in Europees verband. Aangezien dit nu al gebeurt, wordt er effectief geen nieuw beleid voorgesteld.

2.5.3 Conclusie ‘Bewuster vliegen’

Een (wereldwijde) belasting op kerosine kan effectief zijn om mensen bewuster (minder, minder vaak of ver) te laten vliegen, doordat vervuilende keuzes duurder worden. Toch wordt de haalbaarheid van deze maatregel door het kabinet erg klein ingeschat. De andere maatregelen bij ‘bewuster vliegen’ zijn aangemerkt als (juridisch) niet haalbaar, of niet indirect of direct gericht op gedrag van burgers. Daardoor is het beleidsvoorstel zeer beperkt qua gedragseffectiviteit om mensen bewuster te laten vliegen. We adviseren het kabinet daarom te kijken naar aanvullende maatregelen. Daarbij kan worden gedacht aan maatregelen die al eerder zijn voorgesteld (Hamersma et al., 2025) om mensen bewuster te laten vliegen, zoals het invoeren van ecolabels voor vliegreizen (net zoals de Nutri-Score), het verhogen van de vliegbelasting gedifferentieerd naar afstand (staat al op de planning), het invoeren van beperkende vliegplafonds op luchthavens, het invoeren van een verbod op reclame voor (verre) vliegreizen, het afschaffen van ‘frequent flyer’-programma’s en het promoten van duurzamere alternatieven, zoals een vakantie dichterbij, via reclames en campagnes.

2.6 De trein, duurzaamheid en kwaliteit op het juiste spoor (aanbeveling 8 - reizen)

Het Burgerberaad wil de trein als zeer aantrekkelijk alternatief voor auto en vliegtuig, en dat in 2030 tenminste 20% meer mensen voor de trein kiezen. De trein is volgens het Burgerberaad namelijk duurzamer, schoner, stiller en veiliger. Het Burgerberaad wil dit bereiken door het (inter)nationaal treinverkeer sneller en comfortabeler te maken en beter op elkaar aan te laten sluiten. Tickets moeten goedkoper worden en het boeken van tickets moet makkelijker zijn. Dieselmateriaal moet vervangen worden door duurzame treinen.

Het Burgerberaad wil dit onder andere bereiken met de volgende maatregelen die (in)direct gericht zijn op gedrag van burgers:

Internationaal treinverkeer

- › Internationale treinen sluiten beter op elkaar aan.
- › Internationale treinen worden betaalbaarder dan het vliegtuig.
- › Het boeken van internationale treinreizen is net zo makkelijk als een vliegticket boeken.
- › Het comfort van internationale treinen wordt verbeterd.
- › Belangrijke internationale routes worden versneld.

Nationaal treinverkeer

- › Reizen buiten de spits wordt gestimuleerd met slimme prijsprikkels/de invoering van prijsdifferentiatie.
- › Treinreizen worden zeer comfortabel en servicegericht.
- › Het wordt makkelijker om (OV) fietsen mee te nemen en gratis in te leveren op elk NS-station.
- › Er komen kortere wachttijden en betere aansluitingen op regionaal openbaar vervoer.
- › Daarnaast worden voor Nationaal treinverkeer maatregelen aanbevolen die niet op gedragsverandering gericht zijn, en die dus niet terugkomen in deze reflectie:

- › Overleg met werkgevers en onderwijsorganisaties om de roosters flexibeler in te delen wordt gestimuleerd.
- › De verduurzaming op het spoor wordt versneld.

2.6.1 Maatregelen die het kabinet overneemt

2.6.1.1 Internationale treinen sluiten beter op elkaar aan

Het Burgerberaad wil geen lange wachttijden meer bij overstappen in Brussel of Keulen, maar snelle, logische verbindingen tussen treinen van verschillende landen. De verwachting is dat medio 2026 de nieuwe EU Verordening capaciteit spoorweginfrastructuur in werking zal treden die meer harmonisatie aan zal brengen in capaciteitsmanagementprocessen via Europees afgestemde kaders.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Faciliterend Mogelijk en/of gemakkelijk maken	Reizigers reizen vaker met de internationale trein	Iedereen die in, van en naar Nederland kan en wil reizen

Verwachte gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit is waarschijnlijk redelijk, omdat de maatregel ervoor kan zorgen dat reizen met de internationale trein, door minder gedoe met overstappen, aantrekkelijker wordt, waardoor reizigers vaker met de internationale trein reizen. De maatregel grijpt in op de (meest) relevante gedragsdeterminanten, omdat één van de barrières voor reizen met de internationale trein het (gepercipieerde) gedoe van het (vele) overstappen is (Hamersma et al., 2025; Witlox et al., 2022). De maatregel kan ervoor zorgen dat mensen reizen met de internationale trein als minder omslachtig en sneller, en daardoor aantrekkelijker, gaan zien. Indien bekend, kan deze maatregel ervoor zorgen dat mensen vaker met de internationale trein willen reizen. De maatregel zorgt er niet voor dat meer mensen in staat worden gesteld met de internationale trein te reizen, want dat kunnen ze nu ook al.

(On)gewenste bijeffecten?

Bij vertragingen wordt de kans op gemiste aansluitingen groter, maar als de gehele internationale dienstregeling wordt verbeterd met meer treinen op trajecten, zou er dan juist snel weer een nieuwe aansluiting kunnen zijn om verder te reizen.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

- › Meer regie vanuit EU nodig op politieke verantwoordelijkheid en beleid in Europees verband om het internationale spoornetwerk en dienstregeling als geheel beter op elkaar afgestemd te krijgen en een grensoverschrijdend investeringsprogramma om dat te bekostigen.
- › Stimulering van betere samenwerking en afstemming tussen spoorwegbeheerders en treinaanbieders in verschillende landen (bijv. uitbreiding samenwerkingsverband RailNetEurope of EuroLink).
- › Bekendheid met de betere aansluitingen bij potentiële reizigers.

2.6.1.2 Het boeken van internationale treinreizen is net zo makkelijk als een vliegticket boeken

Eén duidelijk Europees informatie- en boekingssysteem voor alle internationale treinen, inclusief check-in, bagage en serviceopties. In de eerste helft van 2026 worden voorstellen van de Europese Commissie verwacht ter verbetering van grensoverschrijdende ticketing en informatie-uitwisseling.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Faciliterend Mogelijk en/of gemakkelijk maken	Reizigers reizen vaker met de internationale trein	Iedereen die in, van en naar Nederland kan en wil reizen

Verwachte gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit is waarschijnlijk groot, omdat de maatregel ervoor kan zorgen dat het boeken van internationale treintickets gemakkelijker wordt en daarmee één van de grootste barrières van mensen wegneemt voor reizigers om met de internationale trein te reizen. De maatregel grijpt in op de (meest) relevante gedragsdeterminanten, omdat één van de grootste barrières de (gepercipieerde) moeite van treintickets boeken is (Hamersma et al., 2025; Witlox et al., 2022). De maatregel kan ervoor zorgen dat mensen het boeken van tickets voor de internationale trein als gemakkelijker en daardoor aantrekkelijker gaan zien. Indien bekend, kan deze maatregel ervoor zorgen dat mensen vaker met de internationale trein willen reizen. De maatregel zorgt ervoor dat mensen gemakkelijker internationale treintickets kunnen boeken vergeleken met nu.

(On)gewenste bijeffecten?

Voor zover worden er geen (on)gewenste bijeffecten verwacht.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

- › Meer regie vanuit EU nodig op politieke verantwoordelijkheid en beleid in Europees verband om het internationale spoornetwerk en dienstregeling als geheel beter op elkaar afgestemd te krijgen en een grensoverschrijdend investeringsprogramma om dat te bekostigen.
- › Verbetering van de internationale communicatie tussen spoorbeheerders en treinaanbieders (o.a. de mogelijkheid tot het delen van data).
- › Bekendheid met het verbeterde boekingssysteem bij potentiële reizigers.

2.6.1.3 (Nationale) treinreizen worden zeer comfortabel en servicegericht

De reiservaring wordt verbeterd door te zorgen voor veilige en prettige treinen en perrons. De Nederlandse overheid stuurt hierop via concessies aan NS en ProRail. De verantwoordelijkheid voor het verbeteren van veiligheid en comfort ligt echter bij vervoerders en ProRail zelf.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Faciliterend, meer een doel dan een maatregel Mogelijk en/of gemakkelijk maken	Reizigers reizen vaker met de trein in Nederland	Nederlandse treinreizigers

Verwachte gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit is waarschijnlijk klein, omdat de maatregel er mogelijk onvoldoende voor kan zorgen dat mensen meer met de trein gaan reizen. De maatregel grijpt deels in op de (meest) relevante gedragsdeterminanten, omdat het (gepercipieerde) discomfort van reizen met de trein één van de barrières van reizen met de trein is. Uit de QuickScan van D&B (2025) blijkt dat betere servicekwaliteit van OV, waar comfort van het vervoermiddel onderdeel is van, een relevante gedragsdeterminant is. Toch heeft dit een klein effect op OV-gedrag, omdat het mogelijk niet opweegt tegen de sterkere effecten van de gewoonte om met de auto te reizen, de waarde die gehecht wordt aan status (van autobezit), en andere gepercipieerde voordelen van reizen met de auto, zoals reistijd, ontspannen reizen, privacy, lagere reiskosten en een hogere reiskostenvergoeding (D&B, 2025).

(On)gewenste bijeffecten?

Verbeterd comfort kan mogelijk resulteren in nóg hogere kosten van treinkaartjes en/of drukke treinen.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

- › De verantwoordelijkheid voor het verbeteren van veiligheid en comfort ligt bij vervoerders en ProRail zelf, maar kan wel worden gestimuleerd door de Nederlandse overheid.
- › Bekendheid met het verbeterde comfort bij potentiële reizigers.

2.6.1.4 Introductie van een ‘Nederland-ticket’ voor treinreizen

Om treinreizen in Nederland, met name buiten de spits, aantrekkelijker en toegankelijker te maken, introduceert het kabinet het ‘Nederland-ticket’. Dit is een tijdelijk voordeelabonnement waarmee reizigers gedurende de zomermaanden (juni, juli en augustus) van 2026 voor €49 per maand buiten de spits onbeperkt kunnen reizen.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Subsidiërend Kosten verlagen	Reizigers reizen vaker met de trein in Nederland	Nederlandse treinreizigers

Verwachte gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit is waarschijnlijk redelijk, omdat de maatregel er mogelijk voor kan zorgen dat mensen meer met de trein gaan reizen. Het goedkoper maken van reizen met de trein buiten de spits kan er ook voor zorgen dat meer reizigers buiten de spits reizen, mits andere barrières niet spelen, zoals verplichte werktijden. De maatregel grijpt deels in op de (meest) relevante gedragsdeterminanten, omdat kosten één van de barrières van reizen met de trein is. Uit de QuickScan van D&B (2025) blijkt dan ook dat ‘het ov te duur vinden’ geldt voor 27% van de filerijders, die wel anders zouden kunnen reizen (bijvoorbeeld met de trein), maar dit niet doen. Toch is het mogelijk dat de kostenverlaging niet geheel opweegt tegen de sterkere effecten van de gewoonte om met de auto te reizen, de waarde die gehecht wordt aan status (van autobezit), en andere gepercipieerde voordelen van reizen met de auto, zoals reistijd, ontspannen reizen, privacy, lagere reiskosten en een hogere reiskostenvergoeding (D&B, 2025).

Uit evaluaties van een soortgelijke maatregel die in Duitsland in 2023 is ingevoerd (‘Deutschlandticket’) komt een gemiddeld beeld. Eén evaluatie toont aan dat het effect van de invoering van het Deutschlandticket in de regio Hamburg aanzienlijk was, en heeft geleid tot een merkbare daling van het autogebruik (-8,8%), met name in de stad zelf vergeleken met

de omgeving daaromheen (Krämer & Korbitt, 2026). Uit een andere evaluatie van het Deutschlandticket blijkt daarentegen juist een klein effect, en dat reisgedrag met het OV ook bepaald wordt door seizoensgebonden schommelingen en de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van het OV (Gaus & Link, 2025).

(On)gewenste bijeffecten?

Goedkopere treinreizen kunnen mogelijk resulteren in nóg drukker treinen.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

-

2.6.2 Maatregelen waar het kabinet later over beslist

2.6.2.1 Het comfort van internationale treinen wordt verbeterd

Met nachttreinen, slaapcoupés, catering en ruimte voor bagage en fietsen, wordt ook een lange treinreis ontspannen, comfortabel en servicegericht.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Faciliterend, meer een doel dan een maatregel Mogelijk en/of gemakkelijk maken	Reizigers reizen vaker met de internationale trein	Iedereen die in, van en naar Nederland kan en wil reizen

Verwachte gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit is waarschijnlijk redelijk, omdat de maatregel ervoor kan zorgen dat reizen met de internationale treintickets comfortabeler wordt, waardoor reizigers vaker met de internationale trein reizen. De maatregel grijpt in op de (meest) relevante gedragsdeterminanten, omdat één van de barrières het (gepercipieerde) discomfort van reizen met de internationale trein is (Hamersma et al., 2025; Witlox et al., 2022). De maatregel kan ervoor zorgen dat mensen reizen met de internationale trein als comfortabeler, en daardoor aantrekkelijker, gaan zien. Indien bekend en effectief in het bieden van comfortabele ervaringen, kan deze maatregel ervoor zorgen dat mensen vaker met de internationale trein willen reizen. De maatregel stelt niet meer mensen in staat om met de internationale trein te reizen, want dat kunnen ze nu ook al.

(On)gewenste bijeffecten?

Voor zover worden er geen (on)gewenste bijeffecten verwacht.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

- › De verantwoordelijkheid voor het verbeteren van comfort ligt bij vervoerders zelf, maar kan wel worden gestimuleerd door de Nederlandse overheid.
- › Bekendheid met het verbeterde comfort bij potentiële reizigers.

2.6.2.2 Belangrijke internationale routes worden versneld

Snellere spoorverbindingen en betere treinen zorgen ervoor dat reizen zoals Amsterdam–Berlijn vlotter gaan en deze de concurrentie aankunnen met reizen met het vliegtuig.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Faciliterend Mogelijk en/of gemakkelijk maken	Reizigers reizen vaker met de internationale trein	Iedereen die in, van en naar Nederland kan en wil reizen

Verwachte gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit is waarschijnlijk groot, omdat de maatregel ervoor kan zorgen dat reizen met de internationale trein sneller wordt en daarmee één van de grootste barrières voor reizigers wegneemt om vaker met de internationale trein te reizen. De maatregel grijpt in op de (meest) relevante gedragsdeterminanten, omdat een van de barrières de (gepercipieerde) lange reistijd van reizen met de internationale trein is (Hamersma et al., 2025; Witlox et al., 2022). Dit kan ervoor zorgen dat mensen reizen met de internationale trein als sneller en daardoor aantrekkelijker gaan zien. De maatregel kan ervoor zorgen dat mensen vaker met de internationale trein willen reizen en het als realistisch alternatief voor (relatief korte) vluchten zien.

(On)gewenste bijeffecten?

Voor zover worden er geen (on)gewenste bijeffecten verwacht.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?
Bekendheid met de snellere routes bij potentiële reizigers.

2.6.2.3 Reizen buiten de spits wordt gestimuleerd met slimme prijsprikkels/de invoering van prijsdifferentiatie

Treinkaartjes worden iets duurder tijdens de 45 min (7.45-8.30 uur) durende ochtend hyperspits en de rest van de dag goedkoper. Voor de invoering van tariefdifferentiatie zijn diverse varianten mogelijk:

- › Een budgetneutrale variant waarbij de tarieven in de (ochtend)spits worden verhoogd en de opbrengsten worden gebruikt voor de korting gedurende de rest van de dag.
- › Varianten met extra korting in het dal.
- › Varianten waarbij de tarieven in de spits slechts gedeeltelijk stijgen.
- › Tariefdifferentiatie binnen OV-abonnementen, zoals een aanpassing van het studentenreisproduct. Overwogen kan worden om bijvoorbeeld vrij/met korting reizen in de spits te beperken, en korting buiten de spits te verhogen.

Deze maatregel heeft niet direct als doel de klimaatimpact van treinreizen te verkleinen, omdat alleen het tijdstip van treinreisbewegingen dient te veranderen.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Beprijzend Kosten verhogen	Reizigers reizen vaker buiten de spits met de trein in Nederland	Nederlandse treinreizigers

Verwachte gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit is waarschijnlijk klein, omdat de maatregel er mogelijk onvoldoende voor kan zorgen dat een substantieel deel van de spitsreizigers buiten de spits met de trein gaat reizen. Het duurder maken van reizen met de trein tijdens de spits en het goedkoper maken hiervan buiten de spits kan ervoor zorgen dat reizigers buiten de spits reizen, mits andere barrières niet spelen, zoals verplichte werktijden. Reizigers zijn namelijk doorgaans

niet erg flexibel in het moment dat ze naar hun werk reizen, en blijven tijdens de spits reizen door ‘berusting’ in de situatie, het ontbreken van de noodzaak om buiten de spits te reizen en gewoontes (MARE, 2025). Ondanks dat de maatregel deels ingrijpt op de (meest) relevante gedragsdeterminanten – kosten is één van de barrières van reizen met de trein – heeft de maatregel waarschijnlijk vooral onbedoelde effecten. De maatregel werpt een nog grotere barrière op qua kosten, waardoor reizigers mogelijk met de auto in plaats van buiten de spits met de trein naar hun werk reizen. Voor het klimaat heeft het waarschijnlijk dus een negatief effect wanneer je autorijders op weg naar hun werk wilt verleiden om de trein te pakken. Reizen met de trein wordt immers duurder tijdens de spits. Uit de QuickScan van D&B (2025) blijkt dan ook dat ‘het ov te duur vinden’ geldt voor 27% van de filerijders die wel anders zouden kunnen reizen (bijvoorbeeld met de trein), maar dit niet doen. Ook heeft de maatregel door de hogere kosten vooral invloed op mensen die minder te besteden hebben.

(On)gewenste bijeffecten?

De nog verder stijgende kosten van reizen met de trein (tijdens de spits) kunnen ervoor zorgen dat mensen juist geheel uit het OV/de trein gaan en in de auto.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

Lagere tarieven in het OV leiden waarschijnlijk niet per se tot minder autogebruik. Deze maatregel helpt vooral om de spits in de trein te ontlasten.

2.6.3 Maatregelen die het kabinet niet overneemt

2.6.3.1 Internationale treinen worden betaalbaarder dan het vliegtuig

Het Burgerberaad wil dat de btw op internationale treinkaartjes wordt afgeschaft, zodat treinreizen net zo behandeld worden als vliegtickets. Zo wordt de trein goedkoper en wordt treinreizen eerlijker geprijsd. De Nederlandse overheid heeft slechts beperkte mogelijkheden om de prijs van treinreizen en vluchten verder te beïnvloeden aangezien die voor een significant deel bepaald worden door de aanbieders van de reizen. De Nederlandse overheid kan hier invloed op uitoefenen met het verlagen van het btw-tarief op nationale treinreizen of het subsidiëren van treinreizen. Het is op dit moment niet mogelijk om de btw op de gehele reis te verlagen naar 0% omdat Nederland alleen de bevoegdheid heeft te beslissen over het btw-tarief dat geldt voor het traject in Nederland. Voor het Nederlandse deel van het traject kan de btw in beginsel worden verlaagd naar 0%. Daarnaast wordt binnen de EU gesproken over de mogelijkheid om de plaats van het personenvervoer (de dienst) te wijzigen naar het begin- of eindpunt van de reis, waardoor de heffingsbevoegdheid over die reis bij één land wordt gelegd.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Subsidiërend Kosten verlagen	Reizigers reizen vaker met de internationale trein	Iedereen die in, van en naar Nederland kan en wil reizen

Verwachte gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit is waarschijnlijk redelijk, omdat de maatregel ervoor kan zorgen dat reizen met de internationale trein goedkoper wordt, en daarmee één van de grootste barrières van mensen wegneemt en waardoor reizigers vaker met de internationale trein reizen. De maatregel grijpt in op de (meest) relevante gedragsdeterminanten, omdat één van de barrières voor reizen met de internationale trein het (gepercipieerde) verschil in kosten met vliegtickets is (Hamersma et al., 2025; Witlox et al., 2022). De maatregel kan ervoor

zorgen dat mensen de tickets voor de internationale trein als goedkoper, en daardoor aantrekkelijker, gaan zien. Indien hier helder over wordt gecommuniceerd, kan deze maatregel ervoor zorgen dat mensen vaker met de internationale trein willen reizen. De maatregel zorgt er vooral voor dat mensen die minder te besteden hebben waarschijnlijk gemakkelijker kunnen kiezen voor de trein vergeleken met het vliegtuig. Toch is uit recent onderzoek van het KiM gebleken dat bij een groot deel van de reizen van Nederland naar 24 bestemmingen de trein al goedkoper dan, of net zo duur is als vliegen (De Haas & Arendsen, 2025). De vraag is of mensen zich hier bewust van zijn.

Deze maatregel hangt samen met de aanbeveling over bewuster vliegen (aanbeveling 7, over de kerosinebelasting). Wanneer de kosten voor internationale treinreizen lager worden én de kosten voor vliegen hoger, draagt dat waarschijnlijk bij aan groter draagvlak en hebben de maatregelen een grotere gedragseffectiviteit.

(On)gewenste bijeffecten?

Voor zover worden er geen (on)gewenste bijeffecten verwacht.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?
Overeenstemming van EU-landen nodig om de belasting van internationale treintickets in alle landen te verlagen.

2.6.3.2 Het wordt makkelijker om (OV) fietsen mee te nemen en gratis in te leveren op elk NS-station

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Faciliterend Mogelijk en/of gemakkelijk maken	Reizigers reizen vaker met de trein in Nederland	Nederlandse treinreizigers

Verwachte gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit is waarschijnlijk klein. De maatregel zou kunnen leiden tot meer mogelijkheden voor mensen om van deur tot deur met de fiets en trein te reizen en grijpt daarmee in op één van de (meest) relevante gedragsdeterminanten. Uit de QuickScan van D&B (2025) blijkt namelijk dat bereikbaarheid van het OV een relevante gedragsdeterminant is, met een medium tot groot effect op OV-gedrag. Toch verandert de maatregel niet veel aan de huidige situatie, waarin op de meeste NS-stations al OV-fietsen beschikbaar zijn, maar waarbij de fietsen bij hetzelfde station moeten worden ingeleverd. De maatregel levert daarom een klein voordeel op ten opzichte van de huidige situatie. Het is onduidelijk voor hoeveel mensen het (structureel) een probleem is dat zij hun OV-fiets op een andere locatie willen inleveren, maar nu niet kunnen. Daardoor heeft de maatregel qua gedragseffectiviteit waarschijnlijk weinig toegevoegde waarde om de reizigers in Nederland vaker met de trein te laten reizen.

(On)gewenste bijeffecten?

Meer logistiek regelwerk voor NS om OV-fietsen op de juiste plaatsen te krijgen.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?
De OV-fiets is een zelfstandig product van de NS. NS bepaalt daarom zelf de mogelijkheden met OV-fietsen.

2.6.3.3 Er komen kortere wachttijden en betere aansluitingen op regionaal openbaar vervoer

De Nederlandse overheid stuurt nu al via de Hoofdrailnet (HRN)-concessie NS op het bieden van optimale aansluitingen en wachttijden. Dit wordt gemonitord en gestimuleerd met een bonus-malusregeling. De Nederlandse overheid heeft echter geen invloed op afspraken over wachttijden en aansluitingen in regionale concessies. Dat is een verantwoordelijkheid van decentrale concessieverleners – de vervoerregio's, provincies en gemeenten.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Faciliterend Mogelijk en/of gemakkelijk maken	Reizigers reizen vaker met het openbaar vervoer (waaronder de trein) in Nederland	Nederlandse reizigers

Verwachte gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit is waarschijnlijk klein. De maatregel zou kunnen leiden tot meer mogelijkheden voor mensen om van deur tot deur met het regionale OV en trein te reizen en grijpt daarmee in op één van de (meest) relevante gedragsdeterminanten. Uit de QuickScan van D&B (2025) blijkt dat bereikbaarheid van het OV en netwerkdichtheid van het OV (diversiteit in lengte en station-dichtheid) relevante gedragsdeterminanten zijn, met een medium tot groot effect op OV-gedrag. Ook is een goede verbinding van het OV een relevante gedragsdeterminant. Het verwachte effect op gedrag is echter klein, omdat betere aansluitingen in het OV reizen met het OV echter niet direct aantrekkelijker maken dan reizen met de auto. Als het OV meer op tijd rijdt en treinen, bussen, metro's en trams beter op elkaar aansluiten, gaat niet ineens een substantieel deel van de reizigers het OV verkiezen boven de auto. Deze verbetering in de aansluitingen weegt mogelijk niet op tegen de sterkere effecten van de gewoonte om met de auto te reizen, de waarde die gehecht wordt aan status (van autobezit), en andere gepercipieerde voordelen van reizen met de auto, zoals ontspannen reizen, privacy, lagere reiskosten en een hogere reiskostenvergoeding (D&B, 2025).

(On)gewenste bijeffecten?

Verbeterde aansluitingen kunnen mogelijk resulteren in nóg drukker bussen, trams, metro's en treinen.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

-

2.6.4 Reflectie op verschillen tussen aanbevelingen Burgerberaad en kabinetsvoorstel

Net als het Burgerberaad wil het kabinet ook dat de trein een aantrekkelijker alternatief is voor reizen met de auto of het vliegtuig. Voor de betere aansluiting van internationale treinen verwijst het kabinet naar nieuwe EU-wetgeving die naar verwachting dit jaar in zal gaan en die de afstemming tussen internationale beheerders meer gelijk zal trekken en zal zorgen voor kortere wachttijden. Voor het gemakkelijker boeken van internationale treinreizen verwacht het kabinet dit jaar ook voorstellen van de Europese Commissie.

Het kabinet geeft aan later te besluiten over maatregelen gericht op het versnellen van belangrijke internationale routes, verbetering van comfort in internationale treinen en prijsdifferentiatie bij treinreizen, omdat deze maatregelen nog verder worden uitgewerkt.

Verder zegt het kabinet echter niet in te (kunnen) zetten op goedkopere internationale treinen door verlaging van de btw, omdat Nederland alleen bevoegd is te beslissen over het btw-tarief geldend voor het Nederlandse traject. Ook neemt het kabinet de maatregelen over verbetering van de OV-fiets en kortere wachttijden en aansluitingen in het regionaal vervoer niet over, omdat de verantwoordelijkheid hiervoor bij andere partijen ligt.

2.6.5 Conclusie ‘De trein, duurzaamheid en kwaliteit op het juiste spoor’

De maatregelen die gericht zijn op het verbeteren van reizen met de internationale trein zouden er in combinatie aan kunnen bijdragen dat meer mensen internationaal met de trein reizen en minder met de auto of het vliegtuig. Het maakt reizen met de internationale trein aantrekkelijker op zichzelf, en ook in vergelijking met reizen met de auto of het vliegtuig. Met name de combinatie van verlaagde kosten en meer gemak en comfort zullen bijdragen aan het doelgedrag. Een deel van de voorgestelde maatregelen ligt echter buiten de verantwoordelijkheid van het Rijk, en bij (internationale) spoorbeheerders en treinaanbieders. Doordat het kabinet niet direct inzet op verlaging van de kosten en verbetering van comfort in internationale treinen, is het beleidsvoorstel beperkter qua gedragseffectiviteit om mensen vaker met de internationale trein te laten reizen. We adviseren het kabinet dan ook om (internationale) spoorbeheerders en treinaanbieders te stimuleren deze maatregelen te nemen.

De maatregel die gericht is op reizen buiten de spits, prijsdifferentiatie, kan er waarschijnlijk onvoldoende aan bijdragen dat mensen daadwerkelijk buiten de spits gaan reizen, en kan zelfs een negatief effect voor het klimaat hebben omdat het voor werkend Nederland dan aantrekkelijker wordt om de auto te pakken. Het kabinet geeft bovendien aan later te besluiten over deze maatregel, omdat het verdere uitwerking vereist. Omdat nog niet duidelijk is hoe dit vorm zal krijgen, is er nog weinig te zeggen over de gedragseffectiviteit. Daarnaast introduceert het kabinet een ‘Nederland-ticket’ (voor €49 per maand buiten de spits in de zomermaanden onbeperkt reizen met de trein) om treinreizen in Nederland, met name buiten de spits, aantrekkelijker en toegankelijker te maken. Het goedkoper maken van reizen met de trein buiten de spits kan er voor zorgen dat meer reizigers met de trein gaan reizen, ook buiten de spits. Toch is het mogelijk dat de kostenverlaging niet geheel opweegt tegen de gewoonte om met de auto te reizen en andere gepercipieerde voordelen van reizen met de auto, zoals reistijd, privacy en lagere reiskosten.

Daarom zullen mogelijk andere of aanvullende maatregelen genomen moeten worden om het doelgedrag te bereiken, zoals wijziging van werktijden en stimuleren van thuiswerken. In combinatie met de maatregelen onder aanbeveling 9 – zoals het financieel belonen van fietsen en stimuleren van thuiswerken – is het mogelijk dat het doelgedrag om minder in de spits te reizen wordt behaald, omdat mensen daarmee worden gestimuleerd niet te reizen.

De drie maatregelen die gericht zijn op vaker reizen met het openbaar vervoer en de trein kunnen er waarschijnlijk beperkt aan bijdragen dat mensen vaker met het OV en de trein gaan reizen, in plaats van de auto. Van deze drie maatregelen zal met name de verbetering van aansluitingen van trein op regionaal vervoer het meeste effect hebben. De mogelijkheid om OV-fietsen mee te nemen en gratis in te leveren op elk NS station en verbeterde comfort

en service tijdens treinreizen zullen een bijkomend voordeel zijn. Het kabinet geeft echter aan niet in te zetten op deze maatregelen, omdat andere partijen hiervoor verantwoordelijk zijn. Daardoor is het beleidsvoorstel beperkt qua gedragseffectiviteit om mensen vaker met het OV en de trein te laten reizen. We adviseren het kabinet dan ook om die andere partijen te stimuleren deze maatregelen te nemen.

2.7 Werk thuis, in de buurt of pak de fiets! (aanbeveling 9 - reizen)

Het Burgerberaad wil dat minder mensen met de auto naar het werk reizen. Dit wil het Burgerberaad bereiken door mensen aan te moedigen om vaker thuis of in de directe omgeving te werken, of met de fiets naar het werk te reizen. Hierbij wordt benadrukt dat de keuze om thuis te werken of anders te reizen altijd een vrije keuze moet zijn.

Het Burgerberaad wil dit bereiken door een combinatie van maatregelen, waarvan de volgende relevant zijn in het kader van gedragseffectiviteit:

- › Werkgevers en werknemers maken duidelijke afspraken over thuiswerken, zoals het minimum aantal dagen en faciliteiten voor thuiswerken.
- › Stimuleren van werkgevers dat ze de belastingvrije vergoeding voor fietsen daadwerkelijk uitbetalen.
- › Informatie van de overheid, brancheverenigingen en vakbonden over voordelen van thuiswerken, werken in de buurt en fietsen.
- › De Belastingdienst verhoogt de belastingvrije vergoeding van 0,23 naar 0,50 cent per kilometer voor fietsen naar het werk en werkgevers betalen deze vergoeding ook daadwerkelijk uit.

2.7.1 Maatregelen die het kabinet overneemt

2.7.1.1 Duidelijke afspraken over thuiswerken

Het Burgerberaad adviseert dat werkgevers en werknemers duidelijke afspraken maken over thuiswerken, zoals minimumaantal dagen dat mensen thuis mogen werken. Ook adviseert het Burgerberaad om meer informatie te geven over de voordelen van thuiswerken (opgenomen in volgende maatregel). Het kabinet stelt dat thuiswerkbeleid een zaak is tussen werkgevers en werknemers, maar ondersteunt wel duidelijke afspraken en werkt daaraan door bestaand beleid te blijven doorzetten. Daaronder vallen fiscale mogelijkheden en jaarlijkse communicatie richting werkgevers hoe die reizen van werknemers kunnen verduurzamen. De Rijksoverheid geeft zelf als werkgever het goede voorbeeld door de cao te verduurzamen. Overheidsorganisaties maken afspraken over het (verder) mogelijk maken van thuiswerken en het beschikbaar stellen van faciliteiten voor thuiswerken. Ook geven ze informatie over de voordelen van thuiswerken.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Faciliterend Normerend	Mensen werken vaker thuis, als dat kan. Rijksambtenaren werken vaker thuis, als dat kan.	Werknemers en specifiek Rijksambtenaren die kunnen thuiswerken en voor wiens werk dat geen problemen oplevert.

Verwachting gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit van deze maatregel is waarschijnlijk klein. Eén van de belangrijkste determinanten van thuiswerken is de aard van het werk. Daar verandert met deze maatregel niks aan. Afspraken die thuiswerken mogelijk maken, zullen enige invloed hebben op het aantal uren dat mensen thuiswerken. Aanpassen van de norm voor thuiswerken bij de Rijksoverheid heeft een signaalfunctie. Het is de vraag in hoeverre dat gedragseffect sorteert, zonder verplichtende maatregelen om meer te gaan thuiswerken. CE Delft ging voor het berekende besparingspotentieel (besparing op CO₂-uitstoot, met name door minder autokilometers) uit van een verdrievoudiging van het aantal thuiswerkdagen voor het aandeel van de beroepsbevolking dat kan thuiswerken. Dat lijkt echter onrealistisch. In 2023 werkte 52% van de werknemers een deel van de werktijd thuis. In 2023 werkten thuiswerkers gemiddeld bijna twee volledige werkdagen (15 uur) per week thuis. Dat is iets minder dan de helft van al hun gewerkte uren. Het verschilt per beroepsgroep. Opgeteld maakten alle thuiswerkuren bijna 20% uit van de gewerkte uren door alle werkenden (CBS, 2024).

(On)gewenste bijeffecten?

Mogelijk is er een 'reboundeffect' van de maatregelen. Mensen die veel thuiswerken gaan vaker reizen voor andere doeleinden. Dat geldt ook voor mensen die verder van hun werk afwonen, al ligt de oorzaak daarvan niet bij thuiswerkbeleid maar voornamelijk bij de woningmarkt. Een ander mogelijk reboundeffect is de verhoogde energievraag om woningen te verwarmen waar mensen thuiswerken. We hebben niet uitgezocht hoe groot dit is ten opzichte van kantoorverwarming.

Een mogelijk positief bijeffect is dat mensen, wanneer zij mogen kiezen om thuis te werken, werk en privé beter in balans kunnen brengen, zonder minder productief te zijn op werk (TNO & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2022).

Overige aandachtspunten?

Er wordt al best veel thuisgewerkt in Nederland. Nederland is 'koploper thuiswerken' in Europa.

2.7.2 Maatregelen waar het kabinet later over beslist

2.7.2.1 Maatregelen om fietsen te stimuleren

Het Burgerberaad doet verschillende voorstellen om fietsen te stimuleren. Ze willen dat de belastingvrije vergoeding omhooggaat (zie volgende maatregel). Ook willen ze stimuleren dat werkgevers de vergoeding daadwerkelijk uitbetalen, dat werkgevers ook mensen belonen die soms met de fiets naar het ov gaan, en dat overheid, brancheorganisaties en vakbonden informatie verspreiden over thuiswerken, werken in de buurt of fietsen.

Het kabinet wil deze maatregel in samenwerking met werkgevers vormgeven en verder verkennen hoe het stimuleren van fietsen kan worden vormgegeven. Zo gaat het kabinet een uitbreiding van de leasefietsregeling vormgeven. Het kabinet geeft bovendien aan dat ze informatie over de voordelen van thuiswerken, werken in de buurt en fietsen al verspreiden en dit blijft doen.

Vanwege de beperkte invulling van deze maatregel of beperkte afwijking van staand beleid werken we alleen de gedragseffectiviteit van een leasefietsregeling uit.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Faciliterend, beprijzend	Fietsen naar werk	Waarschijnlijk mensen die binnen 7,5 tot 15 km van het werk wonen.

Verwachting gedragseffectiviteit

Toegang tot een (goede) fiets is noodzakelijk om naar werk te kunnen fietsen. De gemiddelde afstand die mensen naar werk afleggen lag in 2023 op 23,9 kilometer (voor mensen met voltijd baan) en 16,4 kilometer (voor mensen met deeltijd baan; CBS, 2023). Aangezien deze maatregel ook toegang tot een (elektrische) fiets bereikbaarder maakt voor werknemers bij werkgevers die de regeling gaan aanbieden, kan het de groep die naar het werk kan fietsen vergroten. Met name omdat elektrische fietsen relatief duur zijn en juist die de fietsafstand naar werk vergroten, en minder ongemak (zoals zweten) met zich meebrengen, kan de maatregel de groep fietsers vergroten.

(On)gewenste bijeffecten?

- › Fietsen naar het werk heeft een positief effect op de gezondheid en leidt tot een lager ziekteverzuim. Gezondheidseffect van elektrisch fietsen is kleiner, maar het is gezonder dan de auto of ov.
- › Ongelijkheid. Alleen mensen die op fietsafstand van het werk wonen profiteren van deze maatregel.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?
Werkgevers moeten gestimuleerd worden om de regeling daadwerkelijk aan te bieden.

2.7.3 Maatregelen die het kabinet niet overneemt

2.7.3.1 Verhogen maximale belastingvrije vergoeding voor fietsen & stimuleren van werkgevers om de vergoeding te betalen

Het Burgerberaad adviseert om de belastingvrije vergoeding voor fietsen naar werk te verhogen. Het kabinet geeft aan dat dit al mogelijk is maar dat de huidige vergoeding op niet moment niet maximaal gebruikt wordt. Ze brengen dit regelmatig onder de aandacht bij werkgevers.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Beprijzend	Fietsen naar werk	Waarschijnlijk mensen die binnen 7,5 tot 15 km van het werk wonen.

Verwachting gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit van dit (al bestaande) beleid is waarschijnlijk klein maar gecombineerd met andere maatregelen groter. De kilometervergoeding voor de fiets zorgt voor significant meer fietsdagen. Hoe hoger de vergoeding, hoe meer de fiets wordt gebruikt voor woon-werkritten. Uit diverse effectmetingen (2017-2020) en onderzoek MuConsult (2019) blijkt dat gebruikers van deze regeling 0% tot 20% minder autoritten per week maken door deze regeling. Een studie van MuConsult (2019) berekende dat een stijging van de fietskilometervergoeding met 10% leidt tot een gemiddelde toename van het aantal fietsdagen met 0,45%.

Ook het stimuleren van werkgevers om beschikbare ruimte voor vergoedingen te benutten heeft waarschijnlijk een redelijk gedragseffect. Niet alle werkgevers benutten momenteel de ruimte voor fietsvergoedingen. 40% tot 68% van de werkgevers biedt de regeling aan (Rijkswaterstaat), dus daar is nog potentieel voor groei.

De maatregelen zijn effectief alleen gericht op mensen die binnen 7,5 tot 15 km van het werk wonen en op de fiets naar het werk kunnen.

(On)gewenste bijeffecten?

- › Fietsen naar het werk heeft een positief effect op de gezondheid en leidt tot een lager ziekteverzuim.
- › Alleen mensen die op fietsafstand van het werk wonen profiteren van deze maatregel. Bovendien hebben niet alle bedrijven evenveel mogelijkheid om de vrije ruimte te benutten. Er zijn minder mogelijkheden voor MKB en voor bedrijven waar de lonen gemiddeld laag zijn. Daarmee kan de vergoeding ongelijk terecht komen.
- › Gezien de spreiding van werkgelegenheid, zullen mensen in de Randstad meer van de maatregel profiteren dan anderen. Woon-werkafstanden verschillen sterk per regio en provincie.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

De vergoeding zou daadwerkelijk uitbetaald moeten worden. Het stimuleren van werkgevers, onderdeel van de maatregel, is hierop gericht. De gedragseffectiviteit van de maatregel zou daarmee toenemen.

2.7.4 Reflectie op verschillen tussen aanbevelingen kabinet en Burgerberaad

Het Burgerberaad adviseert om ruimte te maken voor een cultuurverandering en te stimuleren dat positiever gedacht wordt over thuiswerken. Het kabinet geeft aan dat het al bestaand beleid is om informatie te geven over de voordelen van thuiswerken, werken in de buurt en fietsen. Er wordt in Nederland ook al redelijk veel thuisgewerkt.

De verhoging van de belastingvrije fietsvergoeding die het Burgerberaad adviseerde wordt niet overgenomen, omdat het budget voor de vergoeding op dit moment niet wordt opgebruikt. Wel gaat het kabinet later beslissen of ze een uitbreiding van de leasefietsregeling gaan vormgeven en wil het kabinet werkgevers stimuleren om de belastingvrije vergoeding voor fietsen daadwerkelijk uit te betalen.

Het is onduidelijk of de uitbreiding van de leasefietsregeling in deze vorm tot een groter of kleiner gedragseffect zal leiden.

2.7.5 Conclusie ‘Werk thuis, in de buurt of ga op de fiets’

Wat betreft klimaatimpact zijn zowel maatregelen gericht op het stimuleren van thuiswerken als op het stimuleren van fietsen effectief. De maatregelen gericht op financieel belonen van fietsen en ruimere afspraken over thuiswerken kunnen het gewenste gedrag bevorderen. Het kabinet neemt alleen het advies over om thuiswerken te stimuleren door werkgevers de stimuleren duidelijke afspraken te maken en zelf het goede voorbeeld te geven, wat al bestaand beleid is. Vanuit oogpunt van gedragseffectiviteit is het begrijpelijk dat de verhoging van de belastingvrije vergoeding voor fietsen niet wordt overgenomen, omdat het effect

onzeker is. Wel is het aan te bevelen dat werkgevers gestimuleerd worden beter gebruik te maken van de bestaande fiscale ruimte. Ook uitbreiding van de leasefietsregeling, waar het kabinet later over beslist, zou waarschijnlijk een positief effect hebben omdat dit de toegang tot een goede (eventueel elektrische) fiets kan vergroten.

De maatregelen zouden meer effect hebben als ze gecombineerd worden met richtlijnen (voor bijvoorbeeld reizen en thuiswerken) of verplichtende maatregelen. Echter verplichtende maatregelen is expliciet niet de wens van het Burgerberaad. Het beraad wil werkgevers meekrijgen juist door ze niet te verplichten. Ook willen ze autonomie van werknemers beschermen en benoemt het beraad dat thuiswerken en fietsen niet voor iedereen mogelijk zijn.

2.8 Schoner rijden sneller beschikbaar en bereikbaar (aanbeveling 11 - reizen)

Het Burgerberaad wil de CO₂-uitstoot afkomstig van autorijden verminderen door het gebruik van 100% biodiesel (HVO) te stimuleren en door tweedehands elektrische auto's in Nederland te behouden en elektrisch rijden te promoten. Schoner rijden moet hiermee voor meer mensen sneller toegankelijk gemaakt worden.

Het Burgerberaad wil dit onder andere bereiken met de volgende maatregelen die (in)direct gericht zijn op gedrag van burgers:

Brandstof HVO100

- › De prijs van HVO (biodiesel) moet gelijk of goedkoper gemaakt worden aan de prijs van fossiele diesel.
- › HVO bekender maken via een publiekscampagne en door stakeholders te betrekken uit de markt.

Tweedehands elektrische auto's

- › Tweedehands elektrische auto's betaalbaarder maken door een persoonsgebonden subsidie.
- › Een accukwaliteitsrapport beschikbaar maken bij verkoop.
- › Het uitproberen van elektrisch rijden bij een breed publiek promoten, eventueel met behulp van deelauto's en samen met de Vereniging van Elektrische Rijders.
- › Een feel-good publiekscampagne lanceren om CO₂-reductie door elektrisch rijden bekender te maken.

Daarnaast worden maatregelen geadviseerd die niet op gedragsverandering gericht zijn, en die dus niet terugkomen in deze reflectie:

Brandstof HVO100

- › De regelgeving voor de import van grondstoffen die nodig zijn voor HVO-productie moet vereenvoudigd worden.
- › Er moet worden gezorgd voor duidelijke regelgeving voor de lange termijn.
- › De aanplant van het tussengewas Camelina stimuleren als grondstof voor biodiesel.
- › HVO moet in meer tankstations beschikbaar worden gemaakt en verplicht aangeboden worden door grote brandstofmaatschappijen.
- › Een ontheffing op milieuzones voor voertuigen die HVO gebruiken.

Tweedehands elektrische auto's

- › Leasemaatschappijen stimuleren om tweedehands elektrische auto's niet te exporteren.

2.8.1 Maatregelen die het kabinet overneemt

2.8.1.1 Inruilregeling occasion elektrische auto

In plaats van een persoonsgebonden subsidie voor tweedehands elektrische auto's zoals het Burgerberaad voorstelt, wil het kabinet inzetten op een inruilregeling gericht op (lage) middeninkomens voor occasion elektrische auto's. Door de regeling neemt het aandeel (gebruikte) elektrische auto's toe in het Nederlands wagenpark en wordt een stimulans geboden om oudere, relatief meer vervuilende auto's uit het wagenpark te laten verdwijnen.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Subsidiërend Kosten verlagen	Automobilisten stappen over op elektrisch rijden/kopen een tweedehands elektrische auto	Automobilisten die van plan zijn een andere auto te kopen

Verwachte gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit is waarschijnlijk redelijk. Ondanks dat onduidelijk is hoe de inruilregeling er precies uit gaat zien, is het aannemelijk dat de regeling leidt tot een verlaging van de kosten van de aanschaf van een tweedehands EV. Verlaagde kosten via een inruilregeling kunnen ervoor zorgen dat meer mensen een tweedehands EV kopen, en daardoor overstappen op elektrisch rijden. De maatregel kan voor automobilisten gedeeltelijk de barrière van hoge kosten wegnemen om een tweedehands elektrische auto aan te schaffen en grijpt daarmee in op één van de (meest) relevante gedragsdeterminanten. Uit eerder TNO-onderzoek (Smit et al., 2021; 2024) blijkt namelijk dat aankoop prijs, actieradius en kilometerstand de belangrijkste aspecten zijn voor automobilisten om elektrisch rijden te overwegen.

(On)gewenste bijeffecten?

Voor zover worden er geen (on)gewenste bijeffecten verwacht.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

De 'total cost of ownership' (TCO) van elektrisch rijden vergeleken met fossiel moet bekender worden voor mensen. Hier kan via communicatie-uitingen meer aandacht aan worden besteed.

2.8.1.2 Stimuleren van HVO (biodiesel)

Het Burgerberaad wil HVO (biodiesel) stimuleren door aanpassing van de prijs ten opzichte van de prijs van fossiele diesel en een publiekscampagne.

Het kabinet gaat de prijs niet aanpassen, maar geeft aan HVO, net als andere biobrandstoffen, te willen stimuleren via verlenging van de Brandstoftransitieverplichting (BTV) tot ten minste 2035. Hierdoor moeten brandstofleveranciers een toenemend aandeel hernieuwbare brandstoffen aanbieden. Het verschil tussen de prijs van HVO en fossiele diesel zal hierdoor in combinatie met het emissiehandelssysteem (ETS, een andere Europese verplichting) naar verwachting kleiner worden.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Kosten verlagen	Automobilisten tanken biobrandstoffen	Een relatief klein deel van de particuliere personenauto's in het Nederlandse wagenpark (<9% dieselweggebruikers) is geschikt voor deze brandstof.

Verwachte gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit is waarschijnlijk klein. Ondanks dat lagere kosten voor biobrandstoffen ervoor kunnen zorgen dat meer mensen deze gaan tanken, is de doelgroep klein: minder dan 9% van de dieselweggebruikers. Daarnaast zijn biobrandstoffen, waaronder biodiesel, op dit moment op veel plekken nog niet beschikbaar. Voor deze kleine groep speelt de maatregel wel in op één van de (meest) relevante gedragsdeterminanten, namelijk de hogere kosten ten opzichte van fossiele diesel. Indien bekend is dat biobrandstoffen geschikt zijn voor het voertuig, nemen lagere kosten voor deze brandstoffen mogelijk de barrière van hogere kosten ten opzichte van fossiele diesel voor automobilisten weg.

(On)gewenste bijeffecten?

De overstap naar elektrisch rijden wordt mogelijk vertraagd doordat mensen brandstofauto's blijven kopen en langer met brandstofauto's blijven rijden.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

De huidige energiebelastingrichtlijn (Energy Taxation Directive, ETD) voorkomt dat hernieuwbare diesel verkocht mag worden onder de prijs van fossiele diesel. Het is wel toegestaan om hernieuwbare brandstoffen even duur te maken als fossiele brandstoffen middels accijnsverlaging. Momenteel leveren vooral kleinere tankstations HVO100. Grotere tankstations doen dit nog niet. De beschikbaarheid is echter zeer belangrijk, als het doel is mensen anders te laten tanken. Hiervoor moet het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging aangepast worden.

2.8.1.3 Flankerend beleid om elektrisch rijden te promoten: uitproberen elektrisch rijden

Het uitproberen van elektrisch rijden bij breed publiek promoten, eventueel met behulp van deelauto's en samen met de Vereniging van Elektrische Rijders.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Faciliterend Informerend en overtuigen, scepsis wegnemen	Automobilisten stappen over op elektrisch rijden/kopen een tweedehands elektrische auto	Automobilisten die van plan zijn een andere auto te kopen

Verwachte gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit is waarschijnlijk redelijk, omdat ervaring opdoen met elektrisch rijden de acceptatie van elektrisch rijden verhoogt en ervoor kan zorgen dat meer mensen overtuigd raken van overstappen op elektrisch rijden. De maatregel kan voor automobilisten gedeeltelijk de barrière van scepsis/twijfels over elektrisch rijden wegnemen om een tweedehands elektrische auto aan te schaffen en grijpt daarmee in op één van de (meest) relevante gedragsdeterminanten (Smit et al., 2024). Deze maatregel kan elektrisch rijden normaler maken en ervoor zorgen dat meer mensen elektrisch willen rijden.

(On)gewenste bijeffecten?

Voor zover worden er geen (on)gewenste bijeffecten verwacht.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

-

2.8.1.4 Gedragscampagne duurzame mobiliteit

In plaats van een feel-good publiekscampagne lanceren om CO₂-reductie door elektrisch rijden bekender te maken, wil het kabinet inzetten op een bredere gedragscampagne gericht op duurzame mobiliteit (fietsen, elektrisch rijden en deelmobiliteit).

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Informerend Informereren en overtuigen	Automobilisten maken meer gebruik van duurzame mobiliteit (gaan vaker fietsen, stappen over op elektrisch rijden/kopen een tweedehands elektrische auto en maken gebruik van deelmobiliteit)	Weggebruikers

Verwachte gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit is waarschijnlijk klein, omdat een gedragscampagne er onvoldoende voor kan zorgen dat meer mensen gebruikmaken van duurzame mobiliteit, zoals fietsen, elektrisch rijden en deelmobiliteit. Omdat nog niet duidelijk is hoe deze campagne vorm zal krijgen, is er nog weinig te zeggen over de gedragseffectiviteit.

(On)gewenste bijeffecten?

Voor zover worden er geen (on)gewenste bijeffecten verwacht.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?

Een gedragscampagne alleen is niet voldoende en zal altijd in combinatie met andere maatregelen moeten plaatsvinden.

2.8.2 Maatregelen waar het kabinet later over beslist

2.8.2.1 Flankerend beleid om elektrisch rijden te promoten: accukwaliteitsrapport bij verkoop

Een accukwaliteitsrapport beschikbaar maken bij verkoop.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Faciliterend Informereren en overtuigen, scepsis wegnemen	Automobilisten stappen over op elektrisch rijden/kopen een tweedehands elektrische auto	Automobilisten die van plan zijn een andere auto te kopen

Verwachte gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit is waarschijnlijk redelijk, omdat een accukwaliteitsrapport ervoor kan zorgen dat meer mensen overtuigd raken van overstappen op elektrisch rijden. De maatregel kan voor automobilisten gedeeltelijk de barrière van scepsis/twijfels over de staat van de

accu wegnemen. De maatregel grijpt daarmee in op één van de (meest) relevante gedragsdeterminanten in de aanschaf van een tweedehands elektrische auto (Smit et al., 2024). Deze maatregel kan ervoor zorgen dat meer mensen elektrisch willen rijden.

(On)gewenste bijeffecten?

Voor zover worden er geen (on)gewenste bijeffecten verwacht.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?
Bekendheid met het accukwaliteitsrapport, zodat mensen überhaupt overwegen om naar een tweedehands EV te kijken/zoeken.

2.8.3 Maatregelen die het kabinet niet overneemt

2.8.3.1 HVO (biodiesel) bekender maken via een publiekscampagne

De noodzaak van een publiekscampagne over biodiesel is om mensen die twijfelen tussen twee producten met dezelfde prijs maar verschillende klimaateffecten, te overtuigen de juiste te kiezen.

Type instrument & beïnvloedingsmechanisme	Doelgedrag	Ingeschat bereik
Informerend Informereren en overtuigen	Automobilisten tanken HVO	Vooraf zwaar wegverkeer. Een relatief klein deel van de particuliere personenauto's in het Nederlandse wagenpark (<9% dieselweggebruikers) is geschikt voor deze brandstof.

Verwachte gedragseffectiviteit

De gedragseffectiviteit is waarschijnlijk klein, omdat een publiekscampagne alleen er onvoldoende voor kan zorgen dat veel meer mensen biodiesel gaan tanken. Een publiekscampagne is vooral gericht op mensen bekend maken met en bewust maken van biodiesel. Momenteel zijn veel Nederlanders niet bekend met deze biobrandstof en de mogelijkheden daarvan, maar de doelgroep is klein en op dit moment is biodiesel op veel plekken niet beschikbaar.

(On)gewenste bijeffecten?

Een campagne kan er mogelijk voor zorgen dat automobilisten met een dieselbrandstofauto denken dat hun auto nog wel even meekan en dat ze niet hoeven te overstappen op een elektrische auto.

Overige aandachtspunten / Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden voor grote slagingskansen?
Een relatief klein deel (<9%) van de particuliere personenauto's in het Nederlandse wagenpark is geschikt voor deze brandstof, waardoor het effect klein zal zijn. Een publiekscampagne alleen is niet voldoende en zal altijd in combinatie met andere maatregelen moeten plaatsvinden voor effectieve gedragsverandering.

2.8.4 Reflectie op verschillen tussen aanbevelingen kabinet en Burgerberaad

Net als het Burgerberaad wil het kabinet ook dat elektrisch rijden voor meer mensen betaalbaarder en sneller toegankelijk wordt. Het kabinet gaat hiervoor geen persoonsgebonden subsidie inzetten, maar zegt eind 2026 te starten met een inruilregeling, waarbij een oude fossiele auto kan worden ingeruild voor een tweedehands elektrische auto. De inruilregeling sluit ook aan bij de wens van het Burgerberaad om leasemaatschappijen te stimuleren elektrische auto's niet te exporteren. Verder geeft het kabinet aan dat via de samenwerking met de Vereniging Elektrische Rijders al wordt ingezet op uitprobeeracties van elektrisch rijden en dat de lopende campagne Start met Delen goed aansluit op de promotie van elektrisch rijden via deelauto's. Aangezien dit nu al gebeurt, wordt er effectief geen nieuw beleid voorgesteld. Daarnaast wordt een publiekscampagne over duurzame mobiliteit, waaronder elektrisch rijden, nog verder uitgewerkt.

Het kabinet geeft aan later te besluiten over de maatregel gericht op een accukwaliteitsrapport voor elektrische auto's, en zegt de rol van de overheid in het aanleveren van een accukwaliteitsrapport bij aanschaf van tweedehands elektrische auto's verder te onderzoeken.

Daarnaast wil het kabinet net als het Burgerberaad dat er de komende jaren voor de vele auto's die nog een verbrandingsmotor hebben duurzamere alternatieven zijn, zoals biodiesel. Het kabinet geeft aan HVO, net als andere biobrandstoffen, te willen stimuleren via verlenging van de Brandstoftransitieverplichting (BTV) tot ten minste 2035. Hierdoor moeten brandstofleveranciers een toenemend aandeel hernieuwbare brandstoffen aanbieden. Volgens het kabinet moet dit in combinatie met het ETS leiden tot een kleiner verschil in prijs tussen HVO en fossiele diesel.

Het kabinet gaat echter de aanbeveling over een publiekscampagne om biobrandstoffen voor het wegverkeer te promoten niet overnemen. Omdat het kabinet aangeeft in te zetten op elektrificatie van het wegverkeer, zou een campagne zou dus eerder hierop gericht worden.

2.8.5 Conclusie 'Schoner rijden sneller beschikbaar en bereikbaar'

De maatregelen gericht op het stimuleren van elektrisch rijden kunnen er waarschijnlijk aan bijdragen dat meer automobilisten de overstap maken naar elektrisch rijden. In combinatie nemen ze meerdere barrières op het gebied van kosten en twijfels over elektrisch rijden weg, ook drempels die niet met de aanschaf(kosten) te maken hebben, zoals ervaring en onzekerheid over de accukwaliteit bij tweedehands auto's. Het kabinet geeft echter aan later te besluiten over diens rol in een accukwaliteitsrapport, omdat het verdere uitwerking vereist. Omdat nog niet duidelijk is hoe dit vorm zal krijgen, is de gedragseffectiviteit van enkel een inruilregeling en uitprobeeracties beperkt. Ook is nog niet duidelijk hoe de gedragscampagne over duurzame mobiliteit, waaronder elektrisch rijden, eruit zal zien, waardoor er nog weinig te zeggen is over de gedragseffectiviteit. Een combinatie van alle maatregelen is waarschijnlijk effectiever qua gedragsimpact én klimaatwinst.

De maatregelen die gericht zijn op het stimuleren van biobrandstoffen kunnen er waarschijnlijk onvoldoende aan bijdragen dat automobilisten vaker biobrandstoffen tanken, in plaats van fossiele brandstoffen. Consumenten zullen weinig merken deze maatregelen, omdat er geen gedragsverandering wordt gevraagd. Omdat de BTV meerdere vormen van biobrandstoffen stimuleert dan alleen HVO, is deze aanpak waarschijnlijk wel effectiever qua gedragsimpact én klimaatwinst, dan alleen een focus op HVO.

3 Algemene reflecties en aanbevelingen

Naast de specifieke reflecties op de aanbevelingen van het Burgerberaad en de daarop voorgestelde beleidsmaatregelen komen we in dit hoofdstuk tot de volgende algemene reflecties en adviezen.

3.1.1 Reflecties per domein

Voeding

Voor het tegengaan van **voedselverspilling** neemt het kabinet twee aanbevelingen van het Burgerberaad over. Ze kiest ervoor om huidig beleid te blijven doorzetten, zoals het stimuleren van ondernemers om zich aan te sluiten bij de Coalitie Houdbaarheid en nieuwe houdbaarheidsicoontjes op producten te plaatsen. Ook verkent het kabinet de haalbaarheid om de 'Annex X lijst' uit te breiden, een lijst met producten waar geen houdbaarheidsdatum op hoeft te staan. Deze maatregel richt zich niet op verspilling van vlees en zuivel, terwijl die de grootste klimaatimpact hebben wanneer ze verspilld worden. Het kabinet overweegt om later de consumentenaanpak met gedragsinterventies en gerichte campagnes over te nemen. Uitstel van deze maatregel gaat ten koste van de gedragseffectiviteit van het pakket aan maatregelen. De impact van maatregelen zou groter zijn wanneer het kabinet het aanpassen van de houdbaarheidsicoontjes op producten combineert met publiekscampagnes met doelgroepensegmentatie en ondersteuning bij keuzes over inkopen, koken en bewaren op het moment dat die keuzes gemaakt worden. Aandacht bij de publiekscampagnes voor het inkopen en minder verspillen van specifiek zuivel en vlees is belangrijk vanwege de klimaatimpact van deze voedingsmiddelen.

Voor het bevorderen van gezonde voeding blijft het kabinet inzetten op het onaantrekkelijk maken van ongezonde keuzes: er wordt al een suikertaks uitgewerkt, er is een wetsvoorstel in de maak om kindermarketing voor ongezonde voeding te beperken en er wordt met supermarkten gesproken over het vergroten van het aandeel van gezonde producten dat zij aanbieden. Het kabinet overweegt om op een later moment te verkennen of een verplichting voor een minimaal percentage biologisch voor ketenpartijen haalbaar is. Bovenstaande maatregelen die ingrijpen op de omgeving zijn effectief omdat het gezond eten makkelijker en logischer maakt. Positief is dat het kabinet ervoor kiest om ongezonde voeding duurder te maken en minder aan te prijzen en gezonde voeding een groter aandeel te maken van het voedselaanbod, met name door voortzetting van huidig beleid. Het zou effectiever zijn om dit beleid te combineren met het beter herkenbaar maken van ongezonde voeding (zoals met de zwarte stip) en door ook gezond voedsel aantrekkelijker te maken.

De besproken maatregelen voor gezonde voeding zijn gericht op het veranderen van de voedselomgeving van mensen. Waarschijnlijk hebben ze geen positief effect op het klimaat, omdat ze niet gericht zijn op rundvlees en zuivel die de grootste klimaatimpact hebben. Daarom adviseren we om beleid te richten op het stimuleren van plantaardige voeding, waarvan we weten dat het goed is voor de gezondheid en het klimaat. Voor die gedragsverandering zal een combinatie van normerend, beprijzend en informerend beleid effectiever zijn.

Spullen

Bij 'spullen' kiest het kabinet voor het op Europees niveau uitbreiden van de 'right to repair' met meubels en kleding en het blijven stimuleren van repair cafés. Verder kiest het kabinet voor het labelen van producten in productcategorieën op duurzaamheid. Deze maatregelen verlagen barrières voor reparatie en maken de duurzaamheid van producten inzichtelijker, maar spelen niet in op een belangrijke drijfveer: de kosten. De kosten voor reparatie zijn op dit moment erg hoog in verhouding tot de kosten van een nieuw product. Het kabinet kiest ervoor om later te beslissen over een heffing op basis van het eerder genoemde duurzaamheidslabel. Ook beslist het kabinet later over een reparatiefonds om reparaties goedkoper te maken. Garantietermijnen voor reparatie worden niet duidelijker gemaakt, terwijl hier wel onduidelijkheid over is bij consumenten welke rechten zij hebben. Softwareondersteuning van elektronica kan niet langer verplicht worden dan vijf jaar omdat dit Europees bepaald is. Tot slot is er geen beleid voorgesteld wat ingrijpt op een belangrijke drijfveer om te kopen: het gemak waarmee spullen nu online aanschaf kunnen worden.

Reizen

Voor **bewuster vliegen** geeft het kabinet aan zich te blijven inzetten op het beprijzen van kerosine binnen bestaande (internationale) samenwerkingsverbanden, maar stelt voorts nog geen nieuw beleid voor. Een kerosinebelasting zou gedragseffectief kunnen zijn, maar is moeilijk te implementeren. Voor het bereiken van de beoogde gedragsverandering zijn dus alternatieve maatregelen nodig, zoals hogere gedifferentieerde vliegbelastingen, vliegplafonds op luchthavens en een verbod op reclames voor (verre) vluchten. De effectiviteit kan versterkt worden door de combinatie met een verbeterd internationaal treinnetwerk en boekingssysteem, zoals voorgesteld in de aanbeveling over reizen met de trein.

Voor reizen met de internationale trein verwijst het kabinet naar nieuwe EU-wetgeving gericht op verbeterde aansluitingen en boekingssystemen van internationale treinen. Dit kan reizen met de internationale trein aantrekkelijker maken, ook in vergelijking met reizen met de auto of het vliegtuig. Doordat het kabinet niet direct inzet op verlaging van de kosten en verbetering van comfort in internationale treinen, zoals het Burgerberaad adviseert, is het beleidsvoorstel beperkter qua gedragseffectiviteit om mensen vaker met de internationale trein te laten reizen. Wat betreft reizen met de trein in Nederland zegt het kabinet in te zetten op afspraken met de NS en ProRail voor meer comfort en service bij nationale treinen en stelt een Nederland-ticket (voor €49 per maand onbeperkt reizen buiten de spits in de zomermaanden) voor. Het kabinet geeft aan later te besluiten over prijsdifferentiatie, waardoor reizen met de trein in de spits duurder zou worden, omdat het verdere uitwerking vereist. Het kabinet gaat echter niet inzetten op goedkopere internationale treinen en verbetering van aansluitingen van trein op regionaal vervoer, omdat andere partijen hiervoor verantwoordelijk zijn. Dat vermindert de gedragseffectiviteit om mensen vaker met het OV en de trein te laten reizen. We adviseren het kabinet dan ook om die andere partijen te stimuleren deze maatregelen te nemen.

Het kabinet kiest ervoor om **thuiswerken** te blijven stimuleren door als overheid het goede voorbeeld te geven en faciliteiten beschikbaar te stellen voor thuiswerken, wat al bestaand beleid is. Ook blijft de overheid informeren over de voordelen van thuiswerken en fietsen. Het kabinet besluit later over het vormgeven van een uitbreiding van de leasefietsregeling. Vanuit het oogpunt van gedragseffectiviteit raden we aan om werkgevers en werknemers te stimuleren de beschikbare belastingvrije vergoeding voor fietsen te benutten. Aangezien een (elektrische) fiets de fietsbare afstand naar werk vergroot, kan een leasefietsregeling een positief effect hebben op het aantal fietskilometers naar werk. Deze maatregelen neemt het kabinet nu niet over. De maatregelen zouden meer effect hebben als ze gecombineerd

worden met richtlijnen (voor bijvoorbeeld reizen en thuiswerken) of verplichtende maatregelen. Echter, het is expliciet de wens van het Burgerberaad om geen verplichtingen op te leggen wanneer het gaat om thuiswerken en fietsen.

Tot slot kiest het kabinet bij **duurzame automobilititeit** voor een inruilregeling gericht op (lage) middeninkomens en uitprobeeracties om (tweedehands) elektrisch rijden te stimuleren, en een gedragscampagne over duurzame mobiliteit. Er wordt later besloten over een accukwaliteitsrapport voor tweedehands EV's. Deze maatregel is belangrijk om ook te implementeren voor gedragsverandering, omdat twijfels over de accu een belangrijke barrière vormen voor de overstap naar tweedehands EV. Omdat nog niet van alle maatregelen duidelijk is hoe deze vorm zullen krijgen, is de verwachte gedragseffectiviteit van een inruilregeling onbekend en van uitprobeeracties waarschijnlijk beperkt, afhankelijk van de opzet. Daarnaast wil het kabinet biobrandstoffen stimuleren om de CO₂-uitstoot van fossiele brandstofauto's te verminderen. Hier zullen consumenten weinig van merken, omdat er geen gedragsverandering wordt gevraagd, aangezien de biobrandstoffen worden gemengd in de benzine en diesel.

3.2 Combinaties van beleidsmaatregelen het meest effectief

Het effectief stimuleren van duurzaam leven kan alleen wanneer faciliteren en motiveren (middels beprijzing) hand in hand gaan. De neiging zal misschien zijn om een keuze te willen maken tussen losse beleidsmaatregelen, maar het is juist de combinatie van maatregelen die effectief is en draagvlak heeft.

Wat opvalt in de kabinetsreactie op het advies van het Burgerberaad is dat beprijzend beleid veelal wegvalt. Zo kiest het kabinet ervoor om wel een duurzaamheidslabel in te voeren (bestaand beleid), maar nu nog geen heffing in te stellen op producten met duurzaamheidslabel B-F, wat het Burgerberaad wel adviseerde. Ook wordt er vooralsnog geen prijsdifferentiatie ingevoerd, waardoor reizen met de trein in de spits duurder zou worden. Beprijzend beleid zou de gedragseffectiviteit sterk kunnen vergroten, omdat prijs een belangrijke drijfveer is voor gedragsverandering.

3.3 Communicatie van groot belang

- › We zien dat er voor veel maatregelen nood is aan goede communicatie om effectief te zijn. Mensen moeten weten dat het beleid bestaat en wat het voor hen kan betekenen. We adviseren daarom om een uitvoeringsprogramma rond beleidscommunicatie op te zetten om een afgestemde strategie op te stellen, uit te voeren, en te zorgen voor monitoring en leren.
- › Zoals uit het advies van het Burgerberaad blijkt hoeft communicatie niet noodzakelijk gekoppeld te zijn aan klimaat en/of energie, maar kan ook gekoppeld worden aan waarden als gezondheid, luchtkwaliteit, en kwaliteit van spullen.

3.4 Europese samenwerking blijvend van belang

- › We zien dat er voor verschillende doelgedragingen beleid wordt geadviseerd door het burgerberaad waarvoor Europese samenwerking nodig zijn.
- › Wat betreft de verbetering van het internationale treinverkeer, is veel meer samenwerking en afstemming nodig op Europees niveau.

3.5 Draag zorg voor draagvlak

- › De door het Burgerberaad voorgestelde maatregelen zijn maatregelen waar in principe draagvlak voor is onder burgers, mits goed uitgelegd.
- › Om draagvlak te behouden is het noodzakelijk om goed uit te leggen aan de leden van het burgerberaad én het algemene publiek waarom sommige maatregelen niet zijn opgenomen, en waarom ze wel of niet zijn overgenomen door de politiek.
- › Ook dit vraagt om een goede communicatiestrategie.

3.6 Betrek gedragsexperts bij verdere uitwerking van de maatregelen

De voorgestelde maatregelen zullen nog verder uitgewerkt moeten worden tot implementeerbaar beleid. Het is verstandig om hier gedragsdeskundigen bij te betrekken om de gedragseffectiviteit per maatregel te optimaliseren.

Referenties

Voeding

Bos, L., van der Grient, R., Kooiman, R., Holleman, T. (2023). *Wat beweegt consumenten om meer biologische producten te kopen? Onderzoek t.b.v. een CASI-traject gericht op het stimuleren van biologische aankopen in supermarkten*. Amsterdam: Motivaction.

Flycatcher Internet Research (2019). *Voedselverspilling. Hoe staan consumenten in Nederland tegenover voedselverspilling?* Maastricht: Flycatcher Internet Research.

Van Lieshout, L. & Knüppe, J. (2022). *Voedselverspilling bij consumenten thuis in Nederland in 2022*. Den Haag: Voedingscentrum.

Milieu Centraal. *Hoeveel voedsel verspillen we?* <https://www.milieucentraal.nl/eten-en-drinken/voedselverspilling/hoeveel-voedsel-verspillen-we/>

Paradies, G., Taminiau, F., Gerdes, J. (2025). *Het potentieel van leefstijlveranderingen in de Nederlandse klimaattransitie. Inschattingen van elf leefstijlveranderingen*. Amsterdam: TNO. <https://publications.tno.nl/publication/34644373/sZ5O2TjI/TNO-2025-R11073.pdf>

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2019). *Voedselkeuzelogo's onder de loep*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2021). *Impactvolle Determinanten: Ongezonde voeding*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Voedingscentrum (2026). *Encyclopedie. Voedselverspilling*. <https://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/voedselverspilling.aspx>

Spullen

D&B. (2025). *QuickScan. Welke kennis is er (nodig) burgers te ondersteunen in het maken van duurzame keuzes?* Nijmegen: D&B.

Reizen

Buitelaar, E., Bastiaansen, J., Hilbers, H., 't Hoen, M., Husby, T., Lennartz, C., Slijkerman, N., van der Staak, M., Snellen, D., & Weterings, A. (2021). *Thuiswerken en de gevolgen voor wonen, werken en mobiliteit. Op zoek naar trends, trendbreuken en kansen als gevolg van corona*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.

CBS. (2023). *Woon-werkafstand toegenomen na verhuizing of baan bij nieuwe werkgever*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/10/woon-werkafstand-toegenomen-na-verhuizing-of-baan-bij-nieuwe-werkgever>

CBS. (2024). *Ruim helft Nederlanders werkt weleens thuis*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/11/ruim-helft-nederlanders-werkt-weleens-thuis>

CE Delft. (2025). *Impactanalyse advies Nationaal Burgerberaad Klimaat. Een analyse met inschatting van de effecten van de aanbevelingen*. Delft: CE Delft. https://ce.nl/wp-content/uploads/2025/10/CE_Delft_250196_Impactanalyse_advies_Nationaal_Burgerberaad_Klimaat_def.pdf

D&B. (2025). *QuickScan. Welke kennis is er (nodig) burgers te ondersteunen in het maken van duurzame keuzes?* Nijmegen: D&B.

De Haas, M., & Arendsen, K. (2025). *Als beste uit de bus? Potentie van de langeafstandsbus voor internationale reizen van en naar Nederland*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid. <https://www.kimnet.nl/documenten/2025/05/27/als-beste-uit-de-bus>

Gaus, D., & Link, H. (2025). *Travel Patterns after the Deutschlandticket: A combined tracking and survey approach. DIW Discussion Papers, No. 2122*. Berlijn: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). <https://www.econstor.eu/handle/10419/322007>

Hamersma, M., Durand, A., den Hartog, T., & Martensen, H. (2025). *Mogelijkheden voor vergroening van recreatief reisgedrag. Achtergrondrapport*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM). <https://www.kimnet.nl/documenten/2025/04/14/mogelijkheden-voor-vergroening-van-recreatief-reisgedrag>

Krämer, A., & Korbitt, A.-T. (2026). The Deutschlandticket in the greater Hamburg area: An exploratory analysis of its role in the transport transition. *European Transport Studies*, 3, 100060. <https://doi.org/10.1016/j.ets.2026.100060>

MARE. (2025). *Focusgroepen aanpak spits spreiden. Rapport van een kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: MARE. <https://open.overheid.nl/documenten/83413517-ef31-44eb-aff2-5989575cd73c/file>

MuConsult (2019). *Financiële prikkels om fietsen naar het werk te stimuleren – een studie naar de effecten*. Amersfoort: MuConsult.

Rijkswaterstaat. (z.d.). *Factsheet: Financiële fietsregelingen werkgever*. <https://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/zakendoen-met-rijkswaterstaat/werkwijzen/werkwijze-in-gww/nederland-bereikbaar-hinderaanpak/toolbox/factsheet-financiele-fietsregelingen>

Smit, C., Usmani, O., Zwamborn, A., Araghi, Y., van Ooij, C., & Paradies, G. (2021). *Welke factoren hebben invloed op de aanschaf van een elektrisch voertuig? Effecten van flankerend beleid voor elektrische voertuigen*. Amsterdam: TNO. <https://energy.nl/publications/factoren-aanschaf-elektrische-voertuigen/>

Smit, C., Araghi, Y., Usmani, O., & Varkevisser, R. (2024). *Keuzeonderzoek adoptiegedrag elektrische voertuigen (EV) – Occasions*. Amsterdam: TNO. <https://publications.tno.nl/publication/34643151/PyJPYs4S/TNO-2024-R11244.pdf>

TNO & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2022). *Hybride werken in beeld: onderzoek en cijfers*. <https://www.arboportaal.nl/toolbox-hybride-werken/hybride-werken-in-beeld-onderzoek-en-cijfers>

Witlox, F., Zwanikken, T., Jehee, L., Donners, B., & Veeneman, W. (2022). Changing tracks: identifying and tackling bottlenecks in European rail passenger transport. *European Transport Research Review*, 14(7), 1-12. <https://doi.org/10.1186/s12544-022-00530-9>

Energy & Materials Transition

Radarweg 60
1043 NT Amsterdam
www.tno.nl