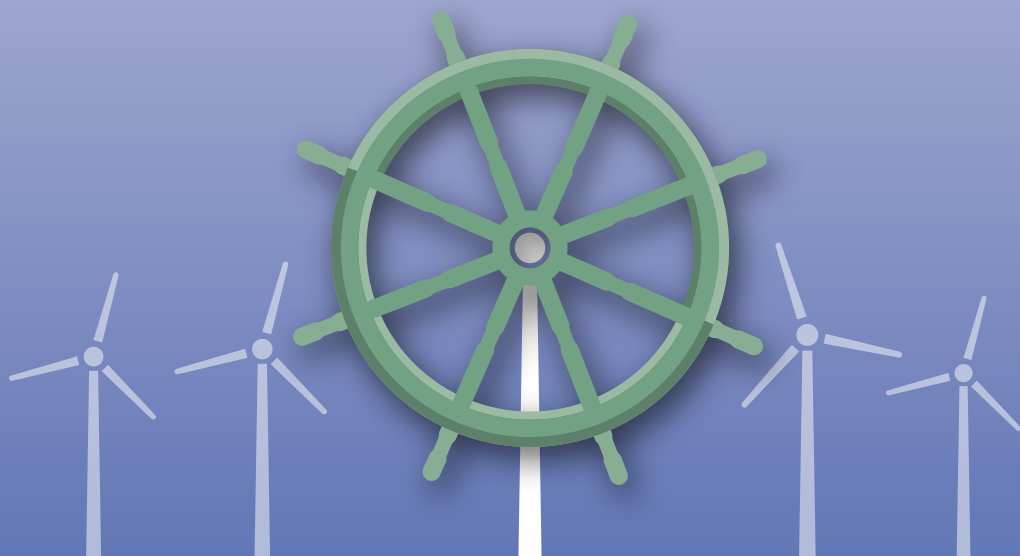


KOERSEN OP KLIMAAT- NEUTRAAL



AANSTURING EN BEKOSTIGING
VAN HET DECENTRALE
KLIMAAT- EN ENERGIEBELEID

DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING

De ROB is ingesteld bij wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad, 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF

Een compacte staf ondersteunt de Raad. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011
2500 EA Den Haag
T 070 426 75 40
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
@Raad_ROB



Voorwoord

Dagelijks bereiken ons nieuwsberichten vanuit de hele wereld over de gevolgen van veranderingen in het klimaat. Eind 2015 werd in Parijs een nieuw Klimaatakkoord gesloten; nadat meer dan 55 landen het akkoord hadden geratificeerd, trad het in 2020 in werking. Het nationale Klimaatakkoord uit 2019 vormt de vertaling van het Klimaatakkoord van Parijs voor de Nederlandse samenleving. Het Klimaatakkoord luidt een transitie in van ongekennde omvang. Om de temperatuurstijging en de ernstige gevolgen daarvan enigszins af te vlakken, is daadkracht nodig. Het akkoord dat politiek, bedrijfsleven en tal van maatschappelijke organisaties afsloten, ademt terecht grote urgentie uit. Het nationale Klimaatakkoord bevat een groot aantal maatregelen waarvoor gemeenten, provincies aan de lat staan. Zo werkt de aanpak van een mondiaal probleem door tot in de haarvaten van het decentrale bestuur.

Decentrale overheden hebben daarmee een belangrijke taak te vervullen. Bij het sluiten van het Klimaatakkoord hebben betrokken partijen afgesproken dat aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gevraagd zou worden om aan de hand van een zogenoemd artikel 2-onderzoek ‘een zwaarwegend advies’ uit te brengen over de uitvoeringskosten van het akkoord voor gemeenten, provincies en waterschappen. Het ROB-advies *Van Parijs tot praktijk* van begin 2020 heeft geleid tot de brede doeluitkering Capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid (CDOKE). De omvang en vormgeving van deze uitkering is bijna in zijn geheel gebaseerd op het advies van de ROB. In zijn advies adviseerde de ROB ook om in 2024 een evaluatie uit te voeren over de stand van zaken, de gemaakte vorderingen en de gemaakte kosten. Met deze evaluatie kunnen vanaf 2025 de uitvoeringskosten bekostigd worden op basis van nieuw onderzoek, dat berust op betrouwbare realisatiecijfers.

Sinds het Klimaatakkoord uit 2019 zijn de ambities verder aangescherpt en zijn nieuwe inzichten ontstaan over de uitvoering van bepaalde taken. Ook zijn er extra maatregelen bijgekomen. Deze komen deels voort uit de ambitie om het doel van 49% CO₂-uitstootreductie in 2030 ten opzichte van 1990 aan te scherpen naar 55%. Een extra reden voor herijking was het ontbreken van inzicht in de investeringskosten. Tegen deze achtergrond vroeg de minister voor Klimaat en Energie de ROB in juni 2023 opnieuw om advies over de uitvoerings- en investeringskosten voor decentrale overheden.

De ROB dankt de minister voor het gestelde vertrouwen. Met de presentatie van dit advies hoopt de ROB een belangrijke aanzet te geven voor een succesvol vervolg voor de decentrale uitvoering van het klimaat- en energiebeleid.

Bij de beantwoording van de adviesvraag heeft de ROB in grote lijnen dezelfde opzet gevolgd als bij de totstandkoming van het advies *Van Parijs naar praktijk*. Eerst is in kaart gebracht welke (nieuwe) taken decentrale overheden worden geacht uit te voeren en welke kosten daaraan verbonden zijn. De investeringskosten zijn apart in beeld gebracht. Dit onderzoek is uitgevoerd door de adviesbureaus Andersson Elffers Felix (AEF) en Improven in opdracht van de ROB. Zij konden daarbij weliswaar voortbouwen op de eerder opgedane ervaringen, maar tegelijkertijd moesten nu ook de investeringskosten in beeld worden gebracht en moest het onderzoek in een veel kortere tijdsspanne worden afgerond.

Het rapport van AEF en Improven vormt een degelijke basis voor dit advies. De ROB heeft aan de hand van het onderzoek een consultatieronde gehouden waarin de verschillende Rijksdepartementen en de koepels van gemeenten, provincies en waterschappen hun visie konden geven op de uitkomsten van het onderzoek. Die reacties heeft de ROB meegewogen in het uiteindelijke advies over de middelen voor de uitvoerings- en investeringskosten van decentrale overheden. In dit advies besteedt de ROB ook aandacht aan de noodzakelijke regie en aansturing van het klimaat- en energiebeleid, om zicht te houden op de inspanningen van alle decentrale overheden tezamen en in hoeverre die bijdragen aan de nationale doelstellingen waaraan de Nederlandse staat zich via het Klimaatakkoord heeft verbonden. Om de voortgang van het klimaat- en energiebeleid van gemeenten en provincies te bevorderen, is snel meerjarige financiële zekerheid nodig.

Sinds de ROB de adviesvraag heeft ontvangen is driekwart jaar verstreken. In die relatief korte periode is de ROB erin geslaagd om, samen met de onderzoekers van AEF en Improven, een geactualiseerd beeld te geven van de uitvoeringslasten van de decentrale overheden. In de eerste plaats spreekt de ROB zijn dank uit aan het onderzoeksteam van AEF en Improven voor de inzet en betrokkenheid. Het is er daardoor in geslaagd om in deze korte tijdsspanne een gedegen en gedragen onderzoeksrapport op te leveren.

Een klankbordgroep met vertegenwoordigers vanuit de decentrale overheden en de Rijksoverheid fungeerde als een belangrijke schakel tussen de onderzoekers, de decentrale overheden en de ROB (zie bijlage IV voor de samenstelling van de klankbordgroep). Daarnaast sprak de ROB ook met vele andere vertegenwoordigers van Rijksdepartementen, decentrale overheden en kennisinstellingen. De ROB dankt alle partijen voor de bereidwilligheid om bij te dragen aan dit belangrijke traject, waardoor de ROB goed werd geïnformeerd voor dit advies.

Het advies is voorbereid door een werkgroep bestaande uit de Raadsleden Peter Wilms (voorzitter), Huri Sahin en Peter Verheij met ondersteuning van Bart Coster en Gerber van Nijendaal vanuit de staf. Speciale dank gaat daarbij uit naar Peter Wilms die als werkgroeplid en voorzitter van de klankbordgroep een belangrijke stimulerende rol heeft vervuld bij de voortgang van het onderzoek en de totstandkoming van het advies. Daarnaast moet Bart Coster worden genoemd, die als penvoerder van het advies een belangrijke bijdrage heeft geleverd.

De inhoud van het advies komt geheel en al voor rekening van de ROB, met dank aan de gezamenlijke inzet en het gedeelde commitment van alle hiervoor genoemde betrokkenen. De ROB hoopt dat alle partijen eenzelfde gezamenlijkheid aan de dag leggen bij de uitvoering van het klimaat- en energiebeleid. Deze inzet is namelijk meer dan ooit geboden om de nationale doelstelling van 55% CO₂-reductie in 2030 veilig te stellen. Aan de slag! Hopelijk luiden de nieuwsberichten in 2030 dan: 'Decentrale overheden liggen goed op schema bij de uitvoering van het klimaat- en energiebeleid'.



Han Polman
Voorzitter
Raad voor het Openbaar Bestuur



Iris Sluiter
Secretaris-directeur
Raad voor het Openbaar Bestuur

Inhoud

Voorwoord	3
Advies	8
1 Inleiding	15
1.1 Van Parijs naar praktijk en het vervolg	15
1.2 De noodzaak voor herijking	17
1.3 Adviesaanvraag en interpretatie daarvan	18
1.4 Totstandkoming advies	19
1.5 Leeswijzer	20
2 Reflectie op het onderzoek van AEF en Improven	21
2.1 Inleiding	21
2.2 Het proces	21
2.3 Overwegingen bij de aard en scope van het onderzoek	22
2.4 Overwegingen bij de resultaten van het onderzoek	24
2.5 Conclusies over het onderzoek van AEF en Improven	30
3 Bestuurlijke inbedding van de uitvoering van het klimaat- en energiebeleid	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Nationale doelen en regie combineren met decentraal eigenaarschap	31
3.3 Leren en ondersteunen	39
3.4 Hoe om te gaan met nieuwe (invulling van) taken voor decentrale overheden	42
3.5 Aanbevelingen voor de bestuurlijke inbedding	44
4 Bekostiging van het decentrale klimaat- en energiebeleid	45
4.1 Inleiding	45
4.2 Middelen voor uitvoeringskosten van provincies en gemeenten	45
4.3 Planbekostiging	51
4.4 Middelen voor de investeringskosten van provincies en gemeenten	54
4.5 Bekostiging van waterschappen	59
4.6 Snel zekerheid over de bekostiging	61
4.7 Aanbevelingen voor de bekostiging	64

Literatuurlijst		66
<i>Bijlage I</i>	Opmerkingen over specifieke taken	68
<i>Bijlage II</i>	Adviesaanvraag	74
<i>Bijlage III</i>	Managementsamenvatting van het onderzoek van AEF en Improven	77
<i>Bijlage IV</i>	Klankbordgroep voor het onderzoek van AEF en Improven	81
<i>Bijlage V</i>	Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur	82

Advies

Inleiding

In 2019 werd het nationale Klimaatakkoord gesloten: een pakket vol maatregelen, overeengekomen tussen overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties, om in 2030 tot een reductie van de CO₂-uitstoot van 49% te komen ten opzichte van 1990. De beschreven maatregelen verschilden erg in omvang en in mate van concreetheid. Vaak was nog niet duidelijk hoe een bepaalde maatregel uitgevoerd moest gaan worden. Dit is ook eigen aan een grote transitie als deze. Een belangrijk deel van de uitvoering van het Klimaatakkoord kwam te liggen bij de decentrale overheden.

Inmiddels hebben decentrale overheden met veel taken ervaring opgedaan, al vinden er ook nog constant nieuwe ontwikkelingen plaats. Er is veel geëxperimenteerd, en uit deze experimenten kunnen lessen worden getrokken voor een effectieve en efficiënte uitvoering van het klimaat- en energiebeleid. De ROB adviseert het Rijk om in overleg met decentrale overheden in deze fase meer kaders te stellen voor de uitvoering van het klimaat- en energiebeleid, op basis van deze goede voorbeelden. Overigens zijn inmiddels ook de doelstellingen verder aangescherpt naar een CO₂-uitstootreductie van 55% in 2030 ten opzichte van 1990, en blijkt de uitvoering van taken in de praktijk soms weerbarstig, onder andere door vertragende factoren als netcongestie en schaarste op de arbeidsmarkt.

Monitoring en regie

Het ligt voor de hand dat het Rijk in deze fase meer regie gaat voeren op subdoelen binnen het klimaat- en energiebeleid die onmisbaar zijn voor het behalen van de doelstelling van 55% CO₂-reductie in 2030 ten opzichte van 1990 en uiteindelijk klimaatneutraal zijn in 2050. Deze nationale regie dient samen te gaan met decentraal eigenaarschap. Meer nationale regie is in deze fase nodig om zeker te stellen dat alle decentrale inspanningen optellen tot een voldoende bijdrage aan het nationale doel. En om ervoor te zorgen dat decentrale inspanningen nationale strategieën, bijvoorbeeld voor de energie-infrastructuur, niet in de wielen rijden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het gebruik van waterstof in de gebouwde omgeving.

Voor deze regievoering door het Rijk gelden drie voorwaarden.

Ten eerste moeten de vastgestelde doelen voorzien zijn van duidelijke output-indicatoren. Veel van deze doelen zijn dat al, bijvoorbeeld '500.000 aangesloten woningen op het warmtenet in 2030' of 'een landelijk dekkend netwerk aan laadpalen in 2025'. Geïnterviewd moet worden of voor alle belangrijke

subdoelen binnen het klimaat- en energiebeleid concrete subdoelen met een duidelijke outputindicator bestaan. Mocht dat niet het geval zijn, dan moeten deze subdoelen alsnog voorzien worden van concrete outputindicatoren.

Ten tweede is het van belang dat op deze outputindicatoren monitoring plaatsvindt. Op dit moment is de monitoring van bestaande doelen nog incidenteel en gefragmenteerd: verschillende decentrale overheden leveren verschillende soorten data aan en deze worden niet of te weinig bij elkaar gebracht. Om monitoring beter mogelijk te maken zijn zoals gezegd output-indicatoren nodig waarover data beschikbaar zijn. Het ligt voor de hand dat een onafhankelijk onderzoeksinstituut de monitoring uitvoert; voor het opwekken van duurzame energie doet het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dit al. Dit heeft als voordeel dat het PBL deze data kan gebruiken in zijn jaarlijkse rapportage over de voortgang van het klimaat- en energiebeleid.¹ Aan de hand van deze jaarlijkse monitor kan de minister voor Klimaat en Energie in de jaarlijkse Klimaatnota en het vijfjaarlijkse Klimaatplan rapporteren over de voortgang van de inspanningen van decentrale overheden.

Ten derde heeft het Rijk mogelijkheden nodig om bij te sturen als de voortgang op doelen achterblijft. Daarvoor is behoefte aan een samenhangend interbestuurlijk instrumentarium, van bestuurlijke gesprekken tot aan meer dwingende middelen als aanwijzingen. Decentrale overheden en Rijksoverheid dienen afspraken te maken over wanneer welk bestuurlijk middel wordt ingezet om op koers te blijven voor de doelen van het klimaat- en energiebeleid. De ROB benadrukt dat het Rijk bij de belangrijke subdoelen uiteindelijk een instrument in handen moet hebben om decentrale overheden te kunnen dwingen om bij te dragen aan de voortgang van deze subdoelen. Dit instrument ontbreekt op dit moment binnen het klimaat- en energiebeleid, behalve op het gebied van het opwekken van duurzame energie.

Bovenstaande vormt een raamwerk voor de bestuurlijke inbedding van het decentrale klimaat- en energiebeleid. De ROB is graag bereid om mee te denken over de uitwerking hiervan.

Voldoende en zekere bekostiging als randvoorwaarde voor decentrale uitvoering klimaat- en energiebeleid

Om voldoende bij te dragen aan de doelen van het klimaat- en energiebeleid, hebben decentrale overheden voldoende middelen voor hun uitvoerings- en investeringskosten nodig. Ook hebben zij tijdig meerjarige zekerheid nodig over de omvang ervan. Zonder meerjarige zekerheid kunnen decentrale overheden moeilijk vast personeel aannemen en investeringen doen die gedurende lange perioden op de begroting drukken. Hoewel het onderzoek van

¹ De Klimaat- en Energieverkenning (KEV).

AEF en Improven slechts ingaat op de kosten van decentrale overheden tot en met 2030, benadrukt de ROB dat ook voor na 2030 taken zijn afgesproken tussen Rijk en decentrale overheden. Daarom hebben decentrale overheden, in verband met hun meerjarige begrotingscyclus, ook garanties nodig over de middelen voor de jaren na 2030.

In onderstaande aanbevelingen over de bekostiging maakt de ROB een onderscheid tussen de bekostiging van gemeenten en provincies enerzijds en waterschappen anderzijds, vanwege het feit dat zij een andersoortige financiële verhouding met het Rijk hebben. Ook maakt hij onderscheid tussen aanbevelingen over de middelen voor uitvoeringskosten en die voor investeringskosten.

Middelen voor uitvoeringskosten van gemeenten en provincies

Het onderzoek van AEF en Improven vormt een goede basis voor afspraken over de omvang van de uit te keren middelen aan gemeenten en provincies voor hun uitvoeringskosten. Het onderzoek is tot stand gekomen via een gedegen proces, met brede betrokkenheid van zowel de verschillende bij het klimaat- en energiebeleid betrokken Rijksdepartementen als decentrale overheden. De ROB acht dit onderzoek de best mogelijke onderbouwing van de uitvoeringskosten op basis van de huidige stand van zaken. De resultaten van het onderzoek zijn als volgt (in miljoen €):

Tabel 1: Uitvoeringskosten klimaat- en energiebeleid (in miljoen €)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Gemeenten	775	902	948	909	973	1.037
Provincies	64	68	66	59	59	59
Waterschappen	37	36	36	30	30	30

De ramingen die voortkomen uit het huidige onderzoek zijn in totaal 45% hoger dan die uit het onderzoek uit 2020, met name door nieuwe taken voor decentrale overheden. De ROB acht deze stijging plausibel, gezien de gestegen ambities en de toenemende complexiteit van het klimaat- en energiebeleid. Zijn reflectie op de resultaten van het onderzoek vormt voor de ROB geen aanleiding om de resultaten hiervan cijfermatig te wijzigen.

De ROB adviseert de brede doeluitkering voor de uitvoeringsmiddelen van het klimaat- en energiebeleid (de CDOKE) door te zetten tot en met in elk geval

2030 en aan te vullen op basis van bovenstaande resultaten.² Het gaat om een totaalbedrag van 5,9 miljard euro in de periode van 2025 tot en met 2030.

De ROB adviseert om de middelen voor de uitvoering van het klimaat- en energiebeleid uit te keren via een brede doeluitkering, over de besteding waarvan gemeenten en provincies slechts globaal verantwoording hoeven af te leggen. Dit geeft decentrale overheden de ruimte om, binnen de door het Rijk gestelde kaders, hun eigen keuzes te maken binnen het klimaat- en energiebeleid. Bovendien blijven door een brede doeluitkering de administratieve lasten beperkt, terwijl het wel de uitvoeringsmiddelen veiligstelt voor het klimaat- en energiebeleid.

De verdeling van de CDOKE kan gehandhaafd blijven. Wel adviseert de ROB om een deel van de middelen te reserveren om uit te keren via planbesteding³, zodat het geld daar terecht komt waar het effectief kan bijdragen aan de doelstellingen van het klimaat- en energiebeleid. Planbesteding is aangewezen voor taken waarbij:

- het tempo van de uitvoering onzeker is;
- het tempo van de uitvoering erg kan verschillen tussen overheden;
- de omvang van taken erg verschilt tussen overheden, en deze verschillen niet gevangen kunnen worden in de verdeelsleutel van de CDOKE.

Ook kan planbesteding een instrument zijn voor het Rijk om regie te voeren op bepaalde taken. Op dit moment lijkt planbesteding met name in de rede te liggen voor 1) het vormgeven en handhaven van zero-emissiezones, 2) het aanleggen van windmolenparken en zonneweides en 3) het aardgasvrij maken van woningen. Ook de aanleg van energie-infrastructuur is mogelijk erg gelokaliseerd, waardoor planbesteding in de rede kan liggen.

Het klimaat- en energiebeleid is constant in beweging. Het is een uitdaging om de bekostiging blijvend te laten aansluiten bij de opgaven waar decentrale overheden voor staan. De ROB stelt voor jaarlijks te inventariseren welke taken erbij komen en welke kosten deze met zich meebrengen. Deze inventarisatie kan plaatsvinden op basis van een bestuurlijk gesprek tussen Rijk en medeoverheden, eventueel ondersteund door een beperkt onderzoek. Bij de jaarlijkse inventarisatie van nieuwe taken dienen ook taken te worden meegenomen waarvan de bekostiging afloopt, terwijl nog wel verwacht wordt

- 2 Hierbij dienen alleen de bedragen voor gemeenten en provincies te worden meegerekend; de waterschappen bekostigen hun uitvoeringskosten via de zelf geïnde waterschapsbelasting.
- 3 Het bekostigen van taken op basis van plannen die decentrale overheden indienen bij het Rijk.

dat de decentrale overheid deze taak daarna blijft uitvoeren.⁴ Bekostiging van deze nieuwe en doorlopende taken door middel van een toevoeging aan de CDOKE is daarvoor aangewezen, want dit beperkt de administratieve lasten en stelt decentrale overheden in staat zelf af te wegen welk klimaat- en energiebeleid het meest effectief is in hun gebied. Dat neemt niet weg dat er redenen kunnen zijn om bepaalde middelen voor decentrale overheden alsnog te uit te keren via een aparte specifieke uitkering.

De vijfjaarlijkse actualisering van het Klimaatplan vormt volgens de ROB een logisch moment om de aansturing en bekostiging van decentrale overheden als geheel tegen het licht te houden. Deze kan er immers toe leiden dat op grond van nieuwe inzichten en/of technologische ontwikkelingen andere accenten binnen het klimaat- en energiebeleid worden gelegd. Bij het opnieuw tegen het licht houden van de aansturing en bekostiging van decentrale overheden, ligt het voor de hand om opnieuw opdracht te geven tot een groot onderzoek, in lijn met het onderzoek dat AEF en Improven in voorbereiding op dit advies hebben uitgevoerd.

Hoogte van de investeringskosten en bekostiging ervan voor gemeenten en provincies

Het onderzoek van AEF en Improven biedt nog geen goed inzicht in de omvang van de investeringskosten voor decentrale overheden ter realisatie van het klimaat- en energiebeleid. Wel biedt het onderzoek inzicht in de verschillende typen investeringskosten. De ROB adviseert de minister voor Klimaat en Energie om opdracht te geven tot extra onderzoek naar de investeringskosten van decentrale overheden in het kader van het klimaat- en energiebeleid. In zo'n onderzoek zouden de volgende vragen beantwoord moeten worden:

- a. In hoeverre is er voor elk van deze typen investeringskosten duidelijkheid over de factoren die van invloed zijn op de investeringskosten? Denk hierbij onder andere aan welke decentrale overheid in welke mate aan de lat staat om dit type investeringskosten te maken, in welke mate welke overheid onrendabele toppen dient aan te vullen, welke wettelijke eisen en beleidsmatige wensen er zijn voor de investering en welke bevoegdheden decentrale overheden hebben rond de taken waarvoor de investering nodig is.
- b. Wat is op dit moment de beste raming van de omvang van het type investeringskosten; welk deel daarvan is al zeker is en welk deel nog onzeker?
- c. Op welke punten is nog duidelijkheid nodig om een helderder beeld te krijgen van de investeringskosten, en wat is er nodig om die duidelijkheid te scheppen?

4 Een overzicht van aflopende specifieke uitkeringen is als Excel-werkblad te downloaden op de site van de Raad voor het Openbaar Bestuur (raadopenbaarbestuur.nl). Mogelijk lopen niet alle taken na afloop van de bekostiging nog door.

Decentrale overheden hebben (duidelijkheid over de) middelen voor hun investeringskosten nodig om de gemaakte plannen te realiseren. Ook als de omvang van een bepaald type investeringskosten nog gedeeltelijk onzeker is, kan daarom soms al worden overgegaan op bekostiging van het deel dat al wél zeker is. Denk bijvoorbeeld aan de verduurzaming van het eigen vastgoed. Het kan nog onduidelijk zijn of de kosten van het verduurzamen hiervan 3, 5 of 10% van de waarde van het eigen vastgoed beslaan. In zo'n geval kan in ieder geval al 3% van de waarde uitgekeerd worden als investeringskosten ten behoeve van deze taak. Zo kunnen decentrale overheden alvast een begin maken met deze taak.

Bekostiging uitvoerings- en investeringskosten van waterschappen

Waterschappen dienen de middelen voor hun uitvoerings- en investeringskosten in principe zelf te dekken. Een Rijksbijdrage is aan de orde wanneer het taken betreft die onvoldoende verband houden met de kerntaken van waterschappen. Beleid om energieneutraal te werken houdt onder de huidige wetgeving al voldoende verband met de kerntaken van waterschappen; momenteel ligt een wetsvoorstel voor om beleid om klimaatneutraal te werken ook hieraan toe te rekenen, zodat waterschappen ook dit kunnen en moeten bekostigen uit eigen heffingen. De investeringskosten van waterschappen zijn nog onduidelijk. In principe dekken zij deze kosten, net als hun uitvoeringskosten, uit eigen heffingen. Als de investeringskosten van zeer grote omvang blijken en/of zeer ongelijk over het land verspreid zijn, kunnen waterschappen overwegen het Rijk te vragen om een bijdrage hieraan te leveren. Als de kosten zeer ongelijk verdeeld zijn tussen waterschappen, kunnen ze overwegen een solidariteitsregeling in het leven te roepen, waarbij ze de kosten onderling gelijk(er) verdelen.

Leren en ondersteunen

Naast zekerheid over voldoende financiële middelen voor hun uitvoerings- en investeringskosten hebben decentrale overheden voldoende ondersteuning en kennis nodig om tot een voortvarende uitvoering van het klimaat- en energiebeleid te komen. Het is van groot belang dat decentrale overheden van elkaar kunnen leren en elkaar kunnen ondersteunen. Dat kan onder andere plaatsvinden via samenwerkingsregio's en nationale programma's. Via nationale programma's kan informatie van decentrale overheden gedeeld worden met het Rijk, en andersom.

Daarom beveelt de ROB aan om nationale programma's structureel te blijven financieren. De ramingen van AEF en Improven gaan over de kosten die decentrale overheden maken, niet over de kosten van de nationale programma's zelf. De ramingen houden al rekening met het feit dat deze taken lichter zijn door de ondersteuning van nationale programma's. Het ligt dus voor de hand

om voor de bekostiging van de nationale programma's zelf additioneel geld vrij te maken, bovenop de geraamde kosten uit het onderzoek.

Als aandachtspunt geeft de ROB wel mee dat de veelheid van nationale programma's niet altijd bevorderlijk werkt voor een integrale decentrale aanpak. Ook op dit gebied kan het Rijk de regie pakken en, wanneer dit een effectievere en efficiëntere uitvoering van het klimaat- en energiebeleid bevordert, samenwerking stimuleren of afdwingen.

1 Inleiding

1.1 VAN PARIJS NAAR PRAKTIJK EN HET VERVOLG

In 2019 werd het nationale Klimaatakkoord gesloten. Daarin werd besloten dat de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) zou gaan onderzoeken wat de uitvoeringskosten van alle maatregelen zouden zijn voor gemeenten. De uitkomsten van dat onderzoek zouden worden overgenomen door zowel de Rijksoverheid als de VNG.⁵ Op basis van deze passage heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties destijds advies gevraagd aan de ROB.⁶ Daarin vroeg de minister de ROB niet alleen om de uitvoeringskosten van gemeenten te onderzoeken, maar ook die van provincies en waterschappen mee te nemen.

Om deze adviesaanvraag te kunnen beantwoorden, was een groot onderzoek nodig naar de uitvoeringskosten. Adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) ging begin 2020 aan de slag met dit onderzoek. Voor dit onderzoek werd een klankbordgroep ingesteld met vertegenwoordigers vanuit de decentrale overheden en de Rijksoverheid. Via die weg konden de betrokken Rijksdepartementen en decentrale overheden input leveren voor het onderzoek en toezien op een goede uitvoering ervan. AEF leverde in september 2020 het rapport *Uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden in 2022-2030* op.⁷ De belangrijkste uitkomst ervan was een cijferreeks van de uitvoeringskosten van de afspraken in het Klimaatakkoord voor gemeenten, provincies en waterschappen in de jaren 2022 tot en met 2030.

Het was vervolgens aan de ROB om te reflecteren op dit onderzoek en te adviseren over de bekostiging en de governance van het decentrale klimaatbeleid zoals afgesproken in het Klimaatakkoord. De conclusies hiervan vindt u in het rapport *Van Parijs naar praktijk*.⁸ Kort samengevat luiden ze als volgt:

- Het AEF-rapport vormt een goede basis voor de bekostiging van de uitvoeringskosten van decentrale overheden.
- Bekostiging dient plaats te vinden via een brede doeluitkering: een specifieke uitkering met een breed bestedingsdoel (in dit geval uitvoeringskosten voor klimaat- en energiebeleid) en over de besteding waarvan decentrale overheden slechts globaal verantwoording hoeven af te leggen.

5 Klimaatakkoord (2019), p. 31.

6 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019).

7 Andersson Elffers Felix (2020).

8 Raad voor het Openbaar Bestuur (2021).

- De verdeling van de middelen kan plaatsvinden aan de hand van een globale verdeelsleutel. Voor gemeenten zijn bepalende factoren het aantal inwoners of woningen, de bevolkingsdichtheid en de oppervlakte. Voor provincies zijn dat ook het aantal inwoners of woningen en de oppervlakte, maar ook een maatstaf die de industriële bedrijvigheid tot uitdrukking brengt.
- Waterschappen kunnen de toename in uitvoeringskosten opvangen via het verhogen van de waterschapsbelastingen.
- Herijking van de kosten in 2024 is verstandig, op basis van betrouwbare realisatiecijfers. Dat maakt het mogelijk om de taken uit het klimaat- en energiebeleid vanaf 2025 preciezer te bekostigen.
- Er moet een governancestructuur ingericht worden waarmee regie gehouden kan worden op het gezamenlijk gestelde doel van het Klimaat-akkoord (destijds 49% reductie in 2030 ten opzichte van 1990). Maar er moet ook ruimte blijven voor decentrale beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid. Dit kan door elke decentrale overheid primair verantwoordelijk te maken voor de eigen bijdrage aan het gezamenlijke doel, en deze bijdragen op regionaal niveau op te tellen tot een regionaal doel. De bijdragen aan deze regionale doelen moeten dan optellen tot een voldoende bijdrage van decentrale overheden aan het gezamenlijke doel. Ondersteuning van decentrale overheden vindt plaats via de regionale organisaties; op nationaal niveau zorgt een overkoepelend interbestuurlijk programma voor de afstemming van maatregelen op elkaar en de regie op het doel.

In vervolg op dit advies maakte de minister voor Klimaat en Energie in oktober 2022 bekend welke uitvoeringsmiddelen gemeenten en provincies zouden ontvangen voor de uitvoering van het klimaat- en energiebeleid.⁹ Volgens berekeningen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) omvatte deze uitkering ongeveer 95% van het bedrag dat de ROB had geadviseerd.¹⁰ Deze bedragen werden voor 2022-2024 vastgezet en uitgekeerd via de geadviseerde brede doeluitkering, gebaseerd op de regeling Capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid (CDOKE).¹¹ Aansturing van het nationale doel vond vooral plaats door de aansturing van subdoelen, via verschillende nationale programma's. Bijvoorbeeld door het uitrollen van de laadinfrastructuur via de Nationale Agenda Laadinfrastructuur of door het isoleren van huizen via het Nationaal Isolatieprogramma (NIP).

9 Minister voor Klimaat en Energie (2022, 25 oktober).

10 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2022). Dit geldt niet voor de middelen voor klimaat- en energiebeleid voor landbouw en landgebruik. Deze middelen zouden beschikbaar gesteld worden via het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur, maar het parlement heeft nog niet besloten over het voorstel om dit fonds in te stellen.

11 Zie Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2023, 27 februari).

1.2 DE NOODZAAK VOOR HERIJKING

Het onderzoek van AEF uit 2020 baseerde zich op inschattingen van decentrale overheden voor de benodigde capaciteit voor taken uit het klimaat- en energiebeleid. Deze inschattingen werden gewogen door de onderzoekers op basis van bestaande kennis, en werden vervolgens enkele malen gevalideerd. Deze taken waren in 2020 nog grotendeels nieuw: decentrale overheden hadden er nog niet of nauwelijks ervaring mee opgedaan. Bovendien blonken de afspraken uit het Klimaatakkoord niet uit in concreetheid. Bijvangst van het onderzoek van AEF was zelfs dat het voor veel decentrale overheden na afloop van het onderzoek pas echt duidelijk was wat er nu van hen gevraagd werd door de afspraken uit het Klimaatakkoord. Kortom: de inschattingen uit 2020 bevatten de nodige onzekerheid. Desondanks waren ze destijds wel de best mogelijke basis voor de bekostiging van de taken.

Vanwege deze onzekerheid gaven de onderzoekers zelf destijds al aan dat veel ervoor zou pleiten om op basis van betrouwbare realisatiecijfers over de inzet, schaalgrootte en opschaaltempo voor 2030 het onderzoek op een bepaald moment te herijken.¹² De ROB adviseerde om in 2024 een evaluatie uit te voeren over de stand van zaken, de gemaakte vorderingen en de gemaakte kosten. Daardoor zouden vanaf 2025 de middelen voor de uitvoeringskosten uitgekeerd kunnen worden op basis van nieuw onderzoek dat berust op betrouwbare realisatiecijfers.¹³

Sinds het Klimaatakkoord uit 2019, waarover het vorige onderzoek en advies gingen, zijn de ambities aangescherpt en zijn nieuwe inzichten ontstaan over de uitvoering van bepaalde taken. Bovendien zijn er extra maatregelen bijgekomen. Deze komen deels voort uit de ambitie om het doel van 49% CO₂-uitstootreductie in 2030 ten opzichte van 1990 aan te scherpen naar 55%, gebaseerd op de Europese aanscherping van de doelstelling. Sterker nog, het kabinet-Rutte IV besloot zijn beleid te richten op 60% reductie, zodat het 55%-doel zeker gehaald zou worden.¹⁴ Dit uitte zich in veel nieuwe maatregelen, waarvan de meeste terugkwamen in het zogenoemde ‘voorjaarspakket’ in 2023.¹⁵ Nieuwe taken voor decentrale overheden betreffen onder andere netcongestie, soortenbescherming en de provinciale Meerjarenprogramma’s Infrastructuur Energie en Klimaat (pMIEK’s).¹⁶

Een extra reden voor herijking was het ontbreken van de investeringskosten in het onderzoek en advies uit 2020/2021. Voor het uitvoeren van het klimaat-

12 Andersson Elffers Felix (2020), p. 96.

13 Raad voor het Openbaar Bestuur (2021), p. 40.

14 VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021), p. 10.

15 Zie de betreffende Kamerbrief: Minister voor Klimaat en Energie (2023, 26 april).

16 Voor een volledig overzicht van de nieuwe taken, zie paragraaf 8.5 van het rapport van Andersson Elffers Felix & Improven (2024), p. 101-104.

en energiebeleid moeten decentrale overheden niet alleen mensen aannemen en inhuren (het grootste gedeelte van de uitvoeringskosten), ze moeten ook investeringen doen. Bijvoorbeeld in een publiek warmtebedrijf of in laadinfrastructuur. In een herijking zouden deze kosten wel meegenomen kunnen worden, zo was het beeld.¹⁷

1.3 ADVIESAANVRAAG EN INTERPRETATIE DAARVAN

In juni 2023 vroeg de minister voor Klimaat en Energie de ROB om op eenzelfde manier als in 2020 onderzoek te laten doen naar de uitvoerings- en investeringskosten voor decentrale overheden ten gevolge van het klimaat- en energiebeleid, en daarop in een advies te reflecteren. Kort samengevat zouden de beoogde resultaten moeten zijn:

- herijking van de taken en de daarvoor benodigde middelen;
- een advies over een eerlijke en efficiënte manier van verdeling van deze middelen, waarbij gekeken wordt of middelen meer opgavespecifiek kunnen worden verdeeld;
- een beeld van de mate waarin de nationale programma's kunnen bijdragen aan een efficiënte uitvoering van de medeoverheden en de invloed die dit heeft op de kosten;
- een reflectie van de ROB op het onderzoek;
- een advies van de ROB over de bekostigingswijze van de uitvoeringsmiddelen, met daarbij aandacht voor de wijze waarop de governance rondom de bekostiging en de actualisatie van de omvang van de middelen het best georganiseerd kan worden.

Daarnaast gaf de minister mee dat in het onderzoek en advies alleen de landbouwtaken dienen meegenomen te worden die niet vallen onder het Nationaal Programma Landelijk Gebied en dus bekostigd worden uit het Transitiefonds landelijk gebied en natuur. In de praktijk komt dit erop neer dat slechts de glastuinbouw hoeft te worden meegenomen. Speciale aandacht vroeg hij voor:

- nieuwe taken;
- de investeringskosten;
- kosten voor verduurzaming van eigen bedrijfsvoering (met name mobiliteit en vastgoed) en de bekostigingswijze daarvan;
- het feit dat er vaak sprake is van structurele taken die doorlopen tot 2050.

Het onderzoek zou zich moeten richten op de periode 2023 tot en met 2030. De Raad heeft besloten dat de onderzoeksresultaten slechts betrekking hoeven te hebben op de periode 2025 tot en met 2030, omdat de bekostiging voor de jaren 2023 en 2024 al vaststaat.

17 Minister voor Klimaat en Energie (2023, 29 juni). Adviesaanvraag bijgevoegd als bijlage II.

De ROB heeft tijdens het schrijven een aandachtspunt aan de bovenstaand genoemde aandachtspunten toegevoegd: het verband tussen de benodigde financiële middelen en andere knelpunten als krapte op de arbeidsmarkt, netcongestie en soortenbescherming. Er zijn signalen dat decentrale overheden bij het uitvoeren van sommige taken, waaronder de taken in de gebouwde omgeving, tegen deze knelpunten aanlopen. Dit leidt tot vertraging in de uitvoering en in besteding van het beschikbare geld. In hoofdstuk 4 van dit advies gaat de ROB in op dit aandachtspunt.

Daarnaast bespreekt de ROB in dit advies ook de bestuurlijke inbedding en de governance van de decentrale uitvoering van het klimaat- en energiebeleid. Hoe kunnen deze inbedding en governance bijdragen aan een effectieve aanpak van de klimaatopgave? Wat hebben decentrale overheden nodig van het Rijk? Welke structuren kunnen behulpzaam zijn?

Om de bekostiging per 2025 te kunnen herzien, was het noodzakelijk dat dit advies in maart 2024 zou verschijnen, op tijd voor de voorjaarsbesluitvorming en bekendmaking in de meicirculaire. De ROB heeft voorafgaand aan de adviesaanvraag ambtelijk aangegeven dat het onderzoek voor deze herijking daardoor al relatief vroeg zou plaatsvinden, aan het einde van 2023. Het was de vraag of er al voldoende betrouwbare realisatiecijfers zouden zijn om een nieuwe raming van de uitvoeringskosten te rechtvaardigen. Deze bleken er wel te zijn, maar in beperkte mate. In hoofdstuk 2 reflecteert de ROB op de zekerheid van de inschattingen waarop het onderzoek van AEF en Improven zich baseert.

1.4 TOTSTANDKOMING ADVIES

De bevindingen uit het onderzoek van AEF en Improven vormen de belangrijkste input voor het advies van de ROB. De ROB heeft de partijen uit de klankbordgroep uitgenodigd om na publicatie van het onderzoek hun opmerkingen over de totstandkoming en de uitkomsten ervan te delen. Hij heeft gepoogd de opmerkingen hier zo getrouw mogelijk weer te geven en zo goed mogelijk te verwerken in zijn conclusies over het onderzoek. Naast gesprekken over het onderzoek heeft de ROB ook gesprekken gevoerd over de aansturing en bekostiging van de decentrale uitvoering van het Klimaatakkoord. Hiertoe is gesproken met alle betrokken departementen en koepels van overheidslagen die betrokken zijn bij die (decentrale) uitvoering. Bij deze gesprekken zijn ook zoveel als mogelijk de relevante nationale programma's aangehaakt. De ROB is hen erg dankbaar voor hun inbreng tijdens deze gesprekken. Uiteraard zijn de conclusies en aanbevelingen in dit advies enkel toe te schrijven aan de ROB.

1.5 LEESWIJZER

Eerst gaat de ROB in dit advies in op het onderzoek van AEF en Improven. Zowel de aard en de scope van het onderzoek als de resultaten komen aan bod. Daarna gaat dit advies eerst in op de bestuurlijke inbedding van het decentrale klimaat- en energiebeleid, en vervolgens pas op de bekostiging. Dit vanwege het principe dat de financiële verhoudingen altijd moeten volgen op, en moeten aansluiten bij, de bestuurlijke verhoudingen.

2 Reflectie op het onderzoek van AEF en Improven

2.1 INLEIDING

Als onderdeel van de adviesaanvraag is de ROB gevraagd om onderzoek te begeleiden naar de hoogte van de uitvoerings- en investeringskosten ten gevolge van het klimaat- en energiebeleid. Na een aanbestedingsprocedure is gekozen om de adviesbureaus Andersson Elffers Felix (AEF) en Improven het onderzoek te laten uitvoeren.

De hoofdvraag van het onderzoek luidde: Welke extra uitvoerings- en investeringskosten zullen decentrale overheden hebben tussen 2025 en 2030 ten gevolge van klimaat- en energiebeleid? Daarbij heeft de ROB aan AEF en Improven gevraagd om te kijken naar de kostendrijvers – de factoren die de omvang van kosten bepalen of in belangrijke mate beïnvloeden – en naar de invloed van nationale programma's op de kosten. AEF en Improven hebben deze kostendrijvers kwantitatief in kaart gebracht; de invloed van nationale programma's is in het onderzoek alleen kwalitatief gewogen, omdat een kwantitatieve raming niet mogelijk was.

Het onderzoek betrof een herijking van het eerdere onderzoek dat in september 2020 uitkwam, toen uitgevoerd door (alleen) AEF.¹⁸ Net als dat onderzoek heeft het huidige onderzoek veel nuttige informatie opgeleverd voor dit advies. Discussies rondom de methode, de zekerheid van de gebruikte data en de scope hebben het onderzoek en advies robuuster gemaakt.

Het doel van dit hoofdstuk is kort te schetsen hoe het onderzoek van AEF en Improven tot stand is gekomen. Daarnaast geeft de ROB zijn overwegingen mee bij de aard, de scope en de totstandkoming van het onderzoek. Ten slotte gaat de ROB in op de uitkomsten van het onderzoek.

2.2 HET PROCES

Onderzoeksproces

De onderzoekers begonnen met het vaststellen van een takenlijst. Deze werd gebaseerd op de takenlijst uit het onderzoek van 2020, vervolgens bijgewerkt op basis van een literatuurstudie en gesprekken met experts. De takenlijst werd vastgesteld in overleg met de klankbordgroep van vertegenwoordigers vanuit de decentrale overheden en de Rijksoverheid. Improven en AEF inventariseerden vervolgens het aantal fte's dat de decentrale overheden nodig zou-

¹⁸ Andersson Elffers Felix (2020).

den hebben voor het uitvoeren van deze taken en activiteiten. Op basis van het aantal en de kwaliteit van de fte's voor deze taken berekenden de onderzoekers de kosten van de uitvoeringslasten voor decentrale overheden. Voor het vaststellen van deze fte's voerden Improven en AEF zestien dieptestudies uit bij decentrale overheden. Deze bestonden uit interviews met verschillende medewerkers van een decentrale overheid. Op basis daarvan werden ramingen gemaakt van het aantal fte's dat voor een bepaalde taak nodig is. Deze werden getoetst in een uitvraag waarop veel decentrale overheden reageerden: 144 gemeenten, alle negen provincies die nog niet in de dieptestudies waren meegenomen en elf waterschappen. Ten slotte konden medewerkers van decentrale overheden, departementen en nationale programma's bij een bijeenkomst in januari 2024 reflecteren op de voorlopige bevindingen en enkele zaken nog kwalitatief duiden. Er waren bijvoorbeeld sessies over de organisatie van warmtenetten en de rol van nationale programma's.

De klankbordgroep

De klankbordgroep bestond zoals gezegd uit vertegenwoordigers van de koepels van decentrale overheden en vertegenwoordigers van de Rijksdepartementen die betrokken zijn bij het klimaat- en energiebeleid of bij de toedeling van gelden aan decentrale overheden.¹⁹ Het instellen van een klankbordgroep had voor de Raad drie doelen: draagvlak creëren voor het onderzoek, input organiseren voor het onderzoek en een soepel verloop van het onderzoek bevorderen door goede contacten met decentrale overheden en het Rijk.

De klankbordgroep is in totaal zes keer bij elkaar gekomen. Ze is betrokken geweest bij het vaststellen van de onderzoeksmethode, de scope van het onderzoek, de takenlijst, de voortgang van het onderzoek, en heeft gereflecteerd op het conceptrapport.

2.3 OVERWEGINGEN BIJ DE AARD EN SCOPE VAN HET ONDERZOEK

Hieronder gaat de ROB in op enkele discussiepunten over de aard en de scope van het onderzoek die tijdens de totstandkoming van het advies zijn ontstaan.

De gebruikte data

De gebruikte cijfers zijn voor taken die opnieuw onderzocht zijn (dus ook voor taken die in 2020 al onderzocht werden) grotendeels realisatiecijfers. Dit maakt ze betrouwbaarder dan de cijfers uit 2020. Daarbij maken de onderzoekers wel de kanttekening dat dit de eerste realisatiecijfers zijn, soms van pilots. Desondanks is dit de beste onderbouwing van de kostenramingen die er nu liggen. Het rapport van AEF en Improven vormt een solide basis om de bekostiging op te baseren. Helaas zijn er nog geen cijfers beschikbaar over de besteding van de CDOKE-middelen in 2023.

19 Zie bijlage IV voor de samenstelling van de klankbordgroep.

Het klimaat- en energiebeleid is een bewegend doel

Tijdens het vormgeven van klimaat- en energiebeleid komen er constant taken bij en worden taken nader geconcretiseerd of veranderen van invulling. Zo wordt bijvoorbeeld steeds duidelijker wat de problematiek rond netcongestie vraagt van decentrale overheden en welke impact dat heeft op andere taken, zoals de verduurzaming van de gebouwde omgeving en het elektrificeren van het wagenpark. Een veelgehoord aandachtspunt bij het onderzoek is dat er taken buiten de scope zijn gevallen, omdat deze pas tijdens het onderzoek als taken werden vastgesteld in afspraken tussen het Rijk en decentrale overheden. Hoe nieuwe en veranderde taken kunnen worden meegenomen in de bekostiging, behandelt dit advies in hoofdstuk 4.

De ROB wijst erop dat incompleetheid in bepaalde mate onvermijdelijk is bij het onderzoeken van de kosten van taken in het kader van transities. Wat er moet gebeuren om een bepaalde transitie te realiseren is namelijk vaak onvoorspelbaar, en plannen veranderen vaak snel. Een ‘artikel 2-onderzoek’ inventariseert de huidige en verwachte taken op een bepaald moment, maar loopt daarmee bij transities altijd achter de feiten aan.

Te hernieuwen specifieke uitkeringen

Het onderzoek is ingestoken als herijking van de CDOKE: de brede doeluitkering voor de uitvoeringslasten van decentrale overheden. Sinds de instelling van de CDOKE zijn er echter nog enkele taken bijgekomen die bekostigd worden via aparte, specifieke uitkeringen. Deze lopen soms de komende jaren af en dienen hernieuwd te worden, omdat de taak wel doorloopt. Omdat deze uitkeringen niet tot de CDOKE behoren, zijn ze niet meegenomen in het onderzoek van AEF en Improven, dat immers een herijking is van de CDOKE-middelen. In paragraaf 4.2 gaat dit advies in op de bekostiging van deze taken.

Geïsoleerde aanpak

Het onderzoek heeft de benodigde inzet opgevraagd per taak en activiteit. In de praktijk overlappen veel taken; veel taken worden per opgave georganiseerd. Het is zeer de vraag in hoeverre de onderzoekers dit anders hadden kunnen aanpakken. Een dergelijke aanpak is nodig om de verschillende kosten goed te kunnen onderscheiden, uit te vragen en te beoordelen. Het is mogelijk dat de praktijk tot een meer efficiënte uitvoering leidt dan het onderzoek veronderstelt. Anderzijds kan gesteld worden dat de geïsoleerde aanpak van het onderzoek de complexiteit van de taken en het effect ervan op andere taken (bijvoorbeeld woningbouw en ruimtelijke vraagstukken) niet meeneemt. Voor beide mogelijke effecten geldt dat ze onmogelijk kwantitatief te ramen zijn. Ook zijn de taken geïsoleerd per overheidslaag onderzocht. Sommige taken pakken gemeenten, provincies en waterschappen echter gezamenlijk op. In

dat geval zijn de taken wel apart toegerekend aan deze overheidslagen om de kosten voor die overheidslaag te kunnen ramen. Tijdens het onderzoek is soms naar voren gebracht dat door deze geïsoleerde aanpak bepaalde regionale samenwerkingen niet goed meegenomen konden worden.

Overige kosten in het kader van klimaat

De ROB benadrukt dat dit onderzoek slechts ingaat op kosten die decentrale overheden moeten maken voor (de uitvoering van) beleid dat inzet op klimaatmitigatie (de reductie van de uitstoot van broeikasgassen) en het opwekken van duurzame energie. Decentrale overheden krijgen daarnaast echter ook te maken met kosten voor klimaatadaptatie en de kosten en financiële risico's van klimaatschade. Ook hebben klimaat- en energiebeleid impact op andere beleidsterreinen van decentrale overheden, zoals de ruimtelijke ordening en de woningbouw, maar ook bijvoorbeeld op veiligheidsgebied.²⁰ Deze kosten zijn niet meegenomen in het onderzoek. Ten slotte maken sommige decentrale overheden kosten voor grote nationale projecten die vallen binnen het klimaat- en energiebeleid. Denk hierbij aan de plaatsing van nieuwe kerncentrales. De kosten die decentrale overheden in dit kader maken, worden apart bekostigd en zijn dus ook niet meegenomen in het onderzoek.

Landbouw

Ten slotte zijn taken op het gebied van landbouw (behalve de glastuinbouw) niet meegenomen in het onderzoek. De veronderstelling is dat deze taken worden bekostigd vanuit het Transitiefonds Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Vanuit het Transitiefonds NPLG kunnen echter slechts maatregelen bekostigd worden die inzetten op reductie van de CO₂-uitstoot, en niet op het opwekken of besparen van energie in de landbouw of bij landbouwbedrijven. Voor een voortvarende decentrale uitvoering van het klimaat- en energiebeleid is het van belang deze taken niet tussen wal en schip te laten vallen in de bekostiging en deze ook mee te nemen in de CDOKE.

2.4 OVERWEGINGEN BIJ DE RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK

Toename van de kosten

Wat opvalt aan de onderzoeksresultaten, is dat de kostenramingen hoger uitvallen dan in het onderzoek uit 2020. In totaal is er, ten opzichte van het vorige onderzoek, in 2025 € 279 mln. extra nodig en in 2030 € 317 mln. Het onderzoek geeft duidelijk inzicht in de oorzaken van deze toename: meer dan de helft van de stijging wordt veroorzaakt door nieuwe taken, 7% ervan heeft te maken met de stijging van lonen en vergoedingen en het resterende deel – ongeveer 40% – komt door een hogere inschatting van het aantal benodigde fte's en

20 Zo krijgt de brandweer te maken met extra kosten door het grotere aantal accubranden, waarvoor speciaal materieel moet worden aangeschaft.

inschaling voor taken die in het onderzoek uit 2020 ook al onderzocht waren.²¹ De ROB acht deze stijging niet onrealistisch gezien de gestegen ambities en de toenemende complexiteit van het klimaat- en energiebeleid, waarvan netcongestie het voornaamste voorbeeld is.

Stijgende kosten in de periode 2025-2030 door stapeling gebouwde omgeving

De totale uitvoeringskosten voor decentrale overheden nemen vanaf 2025 tot 2030 toe: van € 868 mln. in 2025 tot € 1.116 mln. in 2030. Dat is een stijging van 29%.²² In lijn met het vorige onderzoek wordt deze stijging voor veruit het grootste deel veroorzaakt door de stapeling in het aantal woningen dat verduurzaamd moet worden volgens de afspraak uit het Klimaatakkoord. Het overgrote deel van de uitvoeringskosten van gemeenten komt voort uit taken rond de verduurzaming van woningen,²³ en veruit de meeste uitvoeringskosten liggen bij gemeenten.²⁴ Vandaar dat de stapeling van te verduurzamen woningen een grote impact heeft op het totaal van de uitvoeringskosten.

AEF en Improven komen uit op deze stapeling doordat zij zich baseren op het ritme van 200.000 te verduurzamen woningen per jaar. Dit doel staat als volgt in het Klimaatakkoord: 'Om de klimaatdoelen voor 2030 te halen, moeten we gestaag het tempo van de verduurzaming opvoeren tot meer dan 50.000 bestaande woningen per jaar in 2021. En vóór 2030 moeten we al in een ritme van 200.000 per jaar zitten.'²⁵ Er staat echter nog een ander doel in het Klimaatakkoord: 'Om de doelstelling van 3,4 Mton CO₂-reductie in 2030 in de gebouwde omgeving te halen, moeten er ongeveer 1,5 miljoen bestaande woningen verduurzaamd worden.'²⁶

Inmiddels zijn er meerdere doelen binnen de gebouwde omgeving geformuleerd. Het Programma Verduurzaming Gebouwde Omgeving (PVGO) beschrijft als doelen het isoleren van 2,5 miljoen woningen en het installeren van 1 miljoen warmtepompen. Het eerste doel is ook het doel van het Nationaal Isolatieprogramma (NIP). Het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) wil dat in 2030 0,5 miljoen woningen aangesloten zijn op warmtewetten. Het Klimaatakkoorddoel van 1,5 miljoen verduurzaamde woningen in 2030 wordt nog wel genoemd in de voortgangsrapportage van het PVGO,²⁷ maar lijkt geen leidraad meer te zijn voor beleid. Al met al lijken de concreet

21 Zie Andersson Elffers Felix & Improven (2024), hoofdstuk 8.5, p. 101-104.

22 Deze stijging staat los van de toename van de kosten ten opzichte van het vorige onderzoek. Ook in het onderzoek uit 2020 werd vermeld dat de geraamde kosten tussen 2025 en 2030 sterk zouden stijgen.

23 Taken G2.1, G2.2 en G2.3 in het rapport van Improven en AEF. In 2025 wordt 52% van hun uitvoeringskosten toegerekend aan deze taken, en dat aandeel neemt toe tot 65% in 2030.

24 89% (in 2025) tot 93% (in 2030) van de uitvoeringskosten ligt bij gemeenten.

25 Klimaatakkoord (2019), p. 15.

26 Klimaatakkoord (2019), p. 16.

27 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023), p. 10.

te behalen resultaten op de verschillende onderdelen nog voor verschillende uitleg vatbaar.

AEF en Improven kozen er in overleg met de ROB voor om het doel aan te houden van 200.000 te verduurzamen woningen per jaar in 2030, omdat dit het meest haalbaar lijkt. De doelen van de nationale programma's lijken hoger te liggen dan het doel dat AEF en Improven aanhouden. De aan te sluiten woningen op warmtenetten en warmtepompen tellen op tot de 1,5 miljoen woningen die in het Klimaatakkoord genoemd worden, een doel dat al hoger ligt dan het doel dat het onderzoek aanhoudt. Als deze woningen ook geïsoleerd worden, komen daar nog 1 miljoen te isoleren woningen bij. Daar komt bij dat gemeenten in 2025 minder ver zullen zijn met deze taken dan het onderzoek veronderstelt. Het onderzoek veronderstelt dat gemeenten in 2022 zouden starten met de verduurzaming van 100.000 woningen en al ruim een half miljoen woningen in transitie zouden hebben. Het PVGO rapporteert echter dat gemeenten in 2022 90.000 woningen in uitvoering hadden, en dat er concrete uitvoeringsplannen lagen voor 450.000 woningen. Er zijn dus fors minder woningen verduurzaamd dan AEF en Improven veronderstellen.

Kortom, in de jaren 2025-2030 moeten gemeenten waarschijnlijk meer woningen onder handen nemen dan het onderzoek van Improven en AEF veronderstelt, willen zij de doelen behalen die de nationale programma's stellen: deze doelen liggen hoger dan het onderzoek aanhoudt, én er is tot nu toe minder voortgang op deze doelen geboekt dan het onderzoek veronderstelt. Dit zou betekenen dat de uitvoeringskosten tot en met 2030 nog hoger liggen voor deze taken, wil men de gestelde doelen behalen. De grote vraag is echter of het ter beschikking stellen van nog meer geld voor de uitvoeringskosten de voortgang ook echt vooruithelpt. Het is de indruk van de ROB dat een tekort aan geld op dit moment niet het knelpunt vormt bij de voortgang van de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Dit knelpunt ligt eerder bij tekorten op de arbeidsmarkt, netcongestie (voor het aanleggen van warmtepompen) en het ontbreken van beleidskaders voor het aanleggen van warmtenetten. Ook de verplichtingen op het gebied van bescherming van plant- en diersoorten (en de ontbrekende specialistische kennis die nodig is om daarmee om te gaan) kunnen voor vertraging zorgen. Ten slotte is een noodzakelijke voorwaarde voor de realisatie van beleid bij de gebouwde omgeving, net als bij andere onderdelen van het klimaat- en energiebeleid, dat decentrale overheden de beschikking hebben over middelen om investeringen te doen. Op de investeringskosten van decentrale overheden gaat de ROB in in paragraaf 4.4.

Nationale programma's

De ROB benadrukt de bevinding van AEF en Improven dat nationale programma's geen werk overnemen van decentrale overheden, maar hun taken wel lichter maken door kennis en ondersteuning aan te bieden. Zonder nationale

programma's zouden decentrale overheden meer fte's moeten inzetten om zelf deze kennis te ontwikkelen. De inventarisatie van AEF en Improven houdt rekening met de verlichtende werking van de nationale programma's. Het werk dat deze programma's doen, is niet meegerekend in het aantal fte's en daarmee ook niet in de geraamde kosten.

Niet meegenomen taken

Enkele partijen hebben gemeld dat sommige taken ten onrechte niet zijn meegenomen. Soms betrof dit taken die pas in de loop van het onderzoek zijn afgesproken of nader ingevuld zijn.²⁸ Deze taken zijn wat betreft de ROB terecht niet meegenomen in het onderzoek. In het hoofdstuk over de bekostiging gaat hij in op hoe nog niet meegenomen en toekomstige taken in een later stadium wel kunnen worden opgenomen in de CDOKE.

Er kwamen ook opmerkingen binnen over taken die zouden zijn onderschat of onvoldoende meegenomen in het onderzoek. Dit geldt met name voor taken op het gebied van circulaire economie, kernenergie, waterstof, mobiliteit en taken van de omgevingsdiensten. De ROB erkent dit ten dele, maar de mate waarin dit leidt tot aantoonbaar hogere uitvoeringskosten voor decentrale overheden is moeilijk eenduidig vast te stellen. Hij behandelt deze opmerkingen in bijlage I. Door de opmerkingen daar te vermelden en zijn appreciatie ervan te geven hoopt de ROB recht te doen aan de ingediende opmerkingen en zienswijzen.

Leereffecten versus toenemende complexiteit

De ROB heeft verschillende signalen ontvangen over enerzijds leereffecten die de kosten in de toekomst kunnen doen dalen, of toenemende complexiteit die de kosten juist kan doen stijgen. AEF en Improven hebben geen van beide meegenomen, omdat geen van beide op dit moment te onderbouwen en of te kwantificeren is. De ROB vindt het wel aannemelijk dat beide effecten in bepaalde mate zullen optreden. De realisatiecijfers waarop het onderzoek zich baseert, komen veelal uit de pilotfase van projecten die decentrale overheden afgelopen jaren hebben uitgevoerd.²⁹ Taken voor de eerste keer uitvoeren kost meer tijd en daarmee meer geld dan wanneer het een routinematige taak is geworden. Wel is het goed mogelijk dat deze leereffecten taken pas rond 2035 goedkoper gaan maken; tot 2030 zullen decentrale overheden bij veruit de meeste taken nog niet routinematig kunnen werken. Anderzijds blijkt de uitvoeringspraktijk complexer dan decentrale overheden voorspelden in 2020. Op papier lijken sommige taken relatief eenvoudig uit te voeren, maar in de praktijk grijpen ze op elkaar in. Een sprekend voorbeeld daarvan is de net-

²⁸ Zo presenteerde de minister voor Klimaat en Energie begin 2024 nog de Actieagenda Netcongestie Laagspanningsnetten.

²⁹ Andersson Elfers Felix & Improven (2024), p. 107-108.

congestie die is ontstaan door de elektrificatie van vervoer en de gebouwde omgeving. Ook grijpt veel klimaat- en energiebeleid in op andere taken in het fysiek domein, waarbij decentrale overheden een lastige ruimtelijke puzzel moeten leggen. Deze complexiteit zal naar alle waarschijnlijkheid blijven toenemen, waardoor de uitvoering van de afgesproken taken meer inzet en daarmee meer geld zal vragen dan geraamd.

Kortom: het is plausibel dat leereffecten de uitvoering op langere termijn sneller, makkelijker en daarmee goedkoper maken, maar ook dat men in de uitvoering van plannen tegen onvoorziene complexe zaken aanloopt. Het is echter onmogelijk te ramen in welke mate en op welke termijn deze zaken optreden en welke gevolgen dat heeft voor de kosten. Dit kan slechts achteraf beoordeeld worden in een eventuele nieuwe herijking. De ROB ziet dat onder andere door toegenomen complexiteit de kosten de afgelopen jaren hard zijn gestegen, terwijl leereffecten nog niet zijn opgetreden.

Voortgang en tempo van de uitvoering van beleid

Zoals hierboven al werd gesteld, loopt men in de uitvoeringspraktijk vaak tegen problemen aan. Denk bijvoorbeeld aan een taak die verantwoordelijk is voor het overgrote deel van de kosten van decentrale overheden: het verduurzamen van de gebouwde omgeving. Daarbij kunnen verschillende problemen optreden die leiden tot vertraging, waaronder netcongestie, schaarste op de arbeidsmarkt en nieuwe verplichtingen rond soortenbescherming. Deze mogelijke vertraging is lastig te voorspellen, zal ook verschillen tussen decentrale overheden, en is daarom niet meegenomen in het onderzoek. Het is namelijk van belang zicht te krijgen op de bekostiging die decentrale overheden in principe nodig hebben om het afgesproken klimaat- en energiebeleid uit te voeren, zodat tekortschietende bekostiging in ieder geval geen hindernis is. Wel kan in de bekostiging rekening gehouden worden met mogelijke vertraging en tempoverschillen. Daarop gaat het volgende hoofdstuk in.

Inhuur van personeel

De onderzoekers hebben de kosten van inhuur van personeel meegerekend wanneer dit ‘onvermijdelijk’ is vanwege ‘specialistische expertise’.³⁰ Het gaat dan met name om ‘technisch complexere taken zoals het opstellen van soortenmanagementplannen, begeleiden van windenergieprojecten en aanleg van warmtenetten’.³¹ De onderzoekers hebben aan de ROB meegegeven dat zij hier relatief streng in zijn geweest. De ROB acht dit een goede manier om kosten van inhuur mee te rekenen: het levert een realistisch beeld op van de kosten die decentrale overheden moeten maken, terwijl voor structurele taken

³⁰ Andersson Elffers Felix & Improven (2024), p. 21.

³¹ Andersson Elffers Felix & Improven (2024), p. 93.

het in dienst nemen van vast personeel wordt gestimuleerd. Een noodzakelijke voorwaarde voor het in dienst nemen van vast personeel is wel dat decentrale overheden structurele middelen ontvangen voor de uitvoeringskosten en dat zij duidelijkheid hebben over deze middelen, ook voor de periode na 2030.

De investeringskosten

De opbrengst van het onderzoek naar de investeringskosten biedt vooralsnog niet meer dan een eerste aanzet tot een gesprek over de financiering en de bekostiging daarvan. Het geeft nog geen goed inzicht in de omvang van de totale investeringskosten voor de komende jaren voor de decentrale overheden. Daarvoor zijn de gebruikte data van onvoldoende kwaliteit en zijn ze niet representatief genoeg, zoals de onderzoekers zelf ook aangeven. Voor een groot aantal taken geeft het onderzoek aan dat die wel investeringskosten met zich meebrengen, maar dat nog onduidelijk is van welke omvang deze zullen zijn. Nader onderzoek hiernaar is nodig. In paragraaf 4.4 gaat de ROB in op de middelen voor investeringskosten.

Dat neemt niet weg dat de investeringskosten een behoorlijke omvang hebben, volgens de eerste schattingen:

- Gemeenten: de grootste investeringen moeten gemeenten waarschijnlijk doen voor de (publieke) warmtenetten. Het is duidelijk dat er behoorlijke investeringen gedaan moeten worden.
- Provincies: de investeringskosten van provincies lijken beperkt te zijn ten opzichte van die van gemeenten en waterschappen. Dat er geen taken lijken te zijn die om zeer grote investeringen vragen, betekent echter niet dat provincies geen bekostiging nodig hebben voor de kosten die ze wel maken voor bijvoorbeeld het verduurzamen van het eigen vastgoed en het zero-emissie maken van het busvervoer.
- Waterschappen: waterschappen moeten met name voor gemalen en zuiveringsinstallaties grote investeringen doen. De eerste schattingen die naar voren komen in het onderzoek van AEF en Improven duiden op substantiële bedragen.³² In veel gevallen worden deze bedragen verspreid over een afschrijvingstermijn (vanwege het baten-lastenstelsel van waterschappen). Daarnaast is het zo dat installaties van waterschappen regulier onderhoud nodig hebben en constant aangepast moeten worden om te voldoen aan nieuwe eisen op het gebied van bijvoorbeeld waterkwaliteit. Het is de vraag of en in welke mate de extra eisen van het klimaat- en energiebeleid meerkosten opleveren. Ten slotte zijn gemalen

³² De totale investeringen om klimaatneutraal te worden schat de Unie van Waterschappen op € 500 mln. tot en met 2035 (Minister van Infrastructuur en Waterstaat (2023)). Veel van deze investeringen verdienen zichzelf na verloop van tijd terug. Voor het reduceren van de uitstoot van lachgas en methaan zijn er wel nettokosten. De eerste schattingen van de investeringskosten hiervoor zijn respectievelijk € 15 mln. en € 50 mln. (Unie van Waterschappen (2022)).

en installaties na verloop van tijd afgeschreven. Als waterschappen deze gemalen en installaties dan vervangen door energiezuinige, emissiearme varianten, is het de vraag in hoeverre er sprake is van kapitaalvernietiging en meerkosten door klimaat- en energiebeleid.

2.5 CONCLUSIES OVER HET ONDERZOEK VAN AEF EN IMPROVEN

Het onderzoek is tot stand gekomen via een gedegen proces, met brede betrokkenheid van zowel Rijksdepartementen als decentrale overheden. Wat betreft de uitvoeringskosten acht de ROB dit onderzoek de best mogelijke onderbouwing van de uitvoeringskosten op dit moment. De reikwijdte van het onderzoek is noodgedwongen enigszins beperkt: het onderzoek is een momentopname, en alleen taken die uit de CDOKE bekostigd worden, zijn meegenomen.

De ramingen uit het huidige onderzoek zijn (flijk) hoger dan die uit het onderzoek uit 2020, met name door nieuwe taken voor decentrale overheden. De ROB acht deze stijging niet onrealistisch gezien de gestegen ambities en de toenemende complexiteit van het klimaat- en energiebeleid. Ook nemen de totale uitvoeringskosten voor decentrale overheden gedurende de periode 2025-2030 toe door de stapeling van het aantal woningen dat gemeenten aan het verduurzamen zijn. Het is duidelijk dat deze stapeling – of misschien zelfs een grotere stapeling – nodig is om de gestelde doelen te behalen, maar de ROB vindt het onduidelijk of deze ook haalbaar is voor gemeenten.

Leereffecten kunnen ervoor zorgen dat toekomstige kosten lager uitvallen dan nu geraamd; maar toenemende complexiteit kan er juist toe leiden dat kosten hoger uitvallen. De ROB acht het onduidelijk in welke mate deze effecten invloed zullen hebben op de kosten en vindt het verstandig om voor nu de ramingen van AEF en Improven aan te houden. Opmerkingen over individuele taken die niet of te weinig zouden zijn meegenomen in het onderzoek behandelt dit advies in bijlage I.

Het onderzoek biedt nog geen goed inzicht in wat de totale investeringskosten voor decentrale overheden zullen zijn de komende jaren. Wel biedt het een eerste aanzet tot het gesprek hierover.

3 Bestuurlijke inbedding van de uitvoering van het klimaat- en energiebeleid

3.1 INLEIDING

De ROB is niet alleen gevraagd om te reflecteren op het onderzoek van AEF en Improven, maar ook om te adviseren over de bekostiging en governance van het decentrale klimaat- en energiebeleid. De reden dat dit advies eerst de bestuurlijke inbedding behandelt en vervolgens de bekostiging, is dat de ROB vindt dat de financiële verhoudingen moeten aansluiten bij de bestuurlijke verhoudingen. Pas als duidelijk is hoe de decentrale uitvoering van het klimaat- en energiebeleid bestuurlijk ingericht is en dient te worden, kan iets gezegd worden over een daarbij passende bekostiging.

Dit hoofdstuk gaat eerst in op de spanning tussen decentrale beleidsvrijheid en centrale regie. Ook kijkt dit hoofdstuk naar manieren waarop decentrale overheden en de Rijksoverheid van elkaar kunnen leren en elkaar kunnen ondersteunen.

3.2 NATIONALE DOELEN EN REGIE COMBINEREN MET DECENTRAAL EIGENAARSCHAP

Decentrale beleidsvrijheid of centrale regie?

Binnen de huidige bestuurlijke inrichting ziet de ROB enkele uitgangspunten die soms op gespannen voet staan met elkaar. In grote lijnen zijn deze waardenconflicten te typeren als een spanning tussen centrale regie op nationale doelen waar Nederland zich op Europees en mondiaal niveau aan gecommitteerd heeft enerzijds en de decentrale aanpak met als gevolg lokaal eigenaarschap anderzijds.

Voor veel taken in het klimaat- en energiebeleid zijn decentrale overheden primair verantwoordelijk. Dit adviseerde de ROB ook in zijn advies *Van Parijs naar praktijk*: 'Uitgangspunt is dat elke decentrale overheid primair zelf verantwoordelijk is voor zijn bijdrage aan het Klimaatakkoord en daarvoor aanspreekbaar is door zijn volksvertegenwoordiging.'³³ Dit is van grote waarde vanwege de volgende redenen:

- Op decentraal niveau kan het best de afweging gemaakt worden welke maatregelen op dit moment het meest doelmatig zijn op welke plaats, en welke niet.
- Veel taken moeten op lokaal niveau ingepast worden. Zo moet infrastructuur lokaal worden aangelegd, en moeten windmolens en zonnepanelen

33 Raad voor het Openbaar Bestuur (2021a), p. 36.

worden neergezet op een bepaalde plaats. Om dit proces goed te laten verlopen, is kennis van de lokale omgeving nodig. Op het gebied van ruimte, infrastructuur, gebouwde omgeving en milieu hebben gemeenten, provincies en waterschappen daarom altijd al een grote rol.

- Hoe lokaler de overheid is, hoe beter de kennis is van het lokale draagvlak voor bepaalde maatregelen, en hoe beter de kennis is over hoe dit draagvlak kan worden gecreëerd. Draagvlak voor klimaat- en energiebeleid is zeker op de lange termijn noodzakelijk voor de voortgang ervan.
- Wanneer klimaat- en energiebeleid tot stand komt via lokale besluitvorming, vindt er nauwere democratische controle plaats op die decentrale plannen, dan wanneer op nationaal niveau de democratische controle over al deze plannen zou moeten plaatsvinden.

Er zijn dus belangrijke redenen waarom de primaire verantwoordelijkheid voor de decentrale uitvoering van het klimaat- en energiebeleid bij decentrale overheden ligt.

Anderzijds moeten al deze decentrale inspanningen wel optellen tot een doel waaraan Nederland zich op Europees en mondiaal niveau gecommitteerd heeft: een reductie van 55% van de CO₂-uitstoot in 2030 ten opzichte van 1990. Voorkomen moet worden dat de vele verschillende acties en aanpakken van de verschillende overheden met veel goede bedoelingen ter hand worden genomen, maar de gezamenlijk overeengekomen doelstelling richting 2030 uit beeld raakt door een gebrek aan coördinatie en regie. Ook moet voorkomen worden dat sommige decentrale overheden veel werk op zich nemen en andere zich minder inspannen om bij te dragen aan dit nationale doel, vanwege bijvoorbeeld andere politieke wensen of prioriteiten. Bij het opvangbeleid voor migranten is bijvoorbeeld gebleken dat niet alle decentrale overheden evenzeer bereid zijn om bij te dragen aan verplichtingen waar Nederland zich op Europees en internationaal niveau aan gecommitteerd heeft.³⁴ Ook binnen het klimaat- en energiebeleid zijn er maatregelen die voor individuele gemeenten of provincies niet per se aantrekkelijk zijn.³⁵

Voor regie is nodig dat er zicht is op hoe de inspanningen van de decentrale overheden zich verhouden tot de nationale doelstellingen op de verschillende onderdelen van het klimaat en energiebeleid. Daarnaast is in het geval dat de gezamenlijke inspanningen van gemeenten, provincies en waterschappen

34 Daarom pleitten de Adviesraad Migratie (ACVZ) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in 2022 voor de bevoegdheid van het Rijk om gemeenten te verplichten kansrijke asielzoekers op te vangen.

35 Denk bijvoorbeeld aan het begrip NIMBY: *not in my backyard*. Dit begrip duidt erop dat men vaak wel gebruik wil maken van voorzieningen (bijvoorbeeld duurzame energie), maar er geen hinder van willen ondervinden (bijvoorbeeld een als minder mooi ervaren uitzicht door een windmolenpark).

te weinig opleveren, een stok achter de deur nodig. De Rijksoverheid moet instrumenten tot haar beschikking hebben om decentrale overheden aan te sporen en uiteindelijk te dwingen om bepaald klimaat- en energiebeleid uit te voeren.

Ten slotte is centrale regie ook nodig omdat klimaat- en energiebeleid in veel gevallen met elkaar samenhangen. Een sprekend voorbeeld hiervan is de samenhang tussen het opwekken van duurzame energie, het coördineren van het energiegebruik en het aanleggen van de energie-infrastructuur. Als decentrale overheden in wier gebied weinig energie gebruikt wordt wel (met de beste bedoelingen) veel opwekking van duurzame energie organiseren in hun regio, kan dat grote gevolgen hebben voor de benodigde energie-infrastructuur. Of als gemeenten besluiten het gasloos maken van woningen in hun regio vooral via warmtepompen te organiseren, vraagt dat veel van het elektriciteitsnet en de opwekking van duurzame elektriciteit in de buurt. Ook om die reden is centrale monitoring van en regie op decentrale inspanningen nodig.

Monitoring en regie naar model van het NP RES

Het is dus nodig om een manier te vinden waarop decentraal eigenaarschap gecombineerd wordt met regie op nationale doelen. Een goed voorbeeld hiervan is volgens de ROB dat van de 30 energieregio's (RES-regio's) en het nationale programma dat daarbij hoort: het NP RES. Daarbij is er een duidelijke outputindicator waarop gemonitord kan worden: het aantal opgewekte terawattuur (TWh) aan groene stroom. Met daarbij ook een duidelijk doel: 35 TWh in 2030. Aan de gemeenten, provincies en waterschappen die verenigd zijn in de RES-regio's, is gevraagd om plannen in te dienen voor het opwekken van duurzame energie op hun grondgebied. Deze plannen bleken op te tellen tot meer dan 35 TWh. Bij een lagere uitkomst zou de vraag zijn voorgelegd aan de RES-regio's welke van die regio's meer inspanning konden leveren. Was er geen extra inspanning gekomen, dan had het Rijk een stok achter de deur gehad om centraal de opwekking van duurzame energie aan te wijzen in bepaalde gebieden. Een dergelijke structuur is een goed voorbeeld van centrale regie op het doel met decentraal eigenaarschap van de middelen om dat doel te bereiken.

De ROB adviseerde in *Van Parijs naar praktijk* om voor al het klimaat- en energiebeleid een overkoepelend programma op te zetten, gemodelleerd naar het NP RES en de RES-regio's. Dit is erg lastig gebleken. Voor het klimaat- en energiebeleid als geheel en voor veel maatregelen daarbinnen ontbreekt het namelijk aan duidelijke outputindicatoren. Bespaarde CO₂-uitstoot is de meest voor de hand liggende outputindicator, maar niet alle maatregelen kunnen daarnaartoe doorgerekend worden. Denk bijvoorbeeld aan een laadpaal: die bespaart niet direct CO₂-uitstoot, maar is wel instrumenteel om te komen tot de elektrificatie van het wagenpark, waardoor wél CO₂-uitstoot

wordt beperkt. Bovendien is CO₂-uitstoot lastig te begrenzen tot gemeenten, provincies of waterschappen. Dat neemt niet weg dat er op nationaal niveau duidelijke doelstellingen op onderdelen van het klimaat en energiebeleid geformuleerd zijn of zijn te formuleren die worden geacht bij te dragen aan de beoogde CO₂-reductie. Zo is bijvoorbeeld het doel dat uiterlijk in 2030 een half miljoen extra woningen aangesloten moeten zijn op een warmtenet.

Zonder duidelijke outputindicator is het niet mogelijk een doel te stellen voor de totale inspanningen van decentrale overheden op klimaat- en energiebeleid en dus inzicht te krijgen in de voortgang van het doelbereik. Wel zijn per gemeente, provincie en waterschap de mogelijkheden anders, en is het ook – binnen bepaalde kaders – legitiem dat er andere politieke keuzes worden gemaakt rond de invulling van het klimaat- en energiebeleid. Wel moet er zicht zijn op het totaal van de decentrale inspanningen en op de vraag of de inspanningen van individuele decentrale overheden optellen tot het landelijk geformuleerde ambitieniveau. Op basis daarvan kan het gesprek worden aangegaan met decentrale overheden, eventueel op provinciaal of regionaal niveau, om te bezien op welk punt zij nog een been kunnen bijtrekken en wat zij daarvoor nodig hebben. En als laatste redmiddel zou de Rijksoverheid in het geval dat gemeenten, provincies en waterschappen te weinig voortgang boeken op een taak, een instrument in handen moeten hebben om een opdracht te geven.

Monitoring en regie in de huidige uitvoeringspraktijk

Het uitgangspunt van de huidige praktijk is, zoals de ROB adviseerde in *Van Parijs naar praktijk*, dat decentrale overheden primair verantwoordelijk zijn voor bepaalde onderdelen van de uitvoering van het klimaat- en energiebeleid. Elke gemeente, elke provincie en elk waterschap moet de verschillende onderdelen uit het Klimaatakkoord zelf uitwerken in een plan van aanpak. Dit doen ze samen met inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Zij maken zelf de keuze welke klimaatmaatregelen zij uitvoeren en hoe zij deze inpassen in de lokale situatie. De gemeenteraad, Provinciale Staten en de algemene besturen van waterschappen zien toe op deze uitvoering.

Op nationaal niveau is er sprake van monitoring van de voortgang van het klimaat- en energiebeleid, om bij te houden hoe dit (geplande) beleid optelt tot de doelstellingen. Jaarlijks bekijkt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) de voortgang van het klimaat- en energiebeleid en de effecten die het geplande beleid heeft, en beschrijft dit in de *Klimaat- en Energieverkenning* (KEV). Dit is het wettelijke verantwoordingsinstrument van het klimaat- en energiebeleid. De Klimaatwet bevat behalve klimaatdoelstellingen ook een beleidskader om die doelstellingen te halen. In de wet staan daarvoor drie beleidsinstrumenten: het vijfjaarlijkse Klimaatplan, de tweejaarlijkse Voortgangsrapportage en de jaarlijkse Klimaatnota. Jaarlijks zendt de Minister voor

Klimaat en Energie de Klimaatnota aan het parlement. De KEV behandelt echter niet expliciet de inspanningen van decentrale overheden. Het ontbreekt op dit moment aan inzicht in de mate waarin afzonderlijke gemeenten, provincies en waterschappen bijdragen aan de nationale doelstellingen, en dus indirect in hoe effectief zij hun CDOKE-middelen en andere bekostiging voor klimaat- en energiebeleid inzetten.

De verantwoording over de besteding van deze middelen is zodanig globaal dat daaruit niet kan worden afgeleid wat bereikt is door decentrale overheden. De verantwoording over de besteding van deze middelen richting het ministerie van EZK is heel globaal: overheden verantwoorden hoeveel zij in totaal hebben besteed en hoeveel dat is per pijler van het klimaatbeleid (gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw, industrie en elektriciteit). De vraag is of die informatie nuttige kennis oplevert waarnaar gehandeld kan worden. Meer gedetailleerde informatie (bijvoorbeeld over de bestedingen per taak) zorgt echter voor veel administratieve lasten bij decentrale overheden: met name voor kleine taken en met name in kleine gemeenten is één medewerker verantwoordelijk voor veel verschillende taken. Het is onmogelijk die kosten op te delen per taak. Dat is ook niet wenselijk; informatie over de besteding van het geld verschilt van de gewenste informatie over de voortgang van bepaalde doelen.

Overigens vindt er wel monitoring plaats op specifieke doelen, onder andere via nationale programma's. Een aantal voorbeelden hiervan, naast het al genoemde voorbeeld van de RES-regio's, zijn:

- Het doel om in 2030 2,5 miljoen woningen te isoleren. Daarvan moeten 750.000 woningen geïsoleerd worden via een lokale aanpak met gemeenten. Gemeenten moeten, om in aanmerking te komen voor de extra middelen vanuit het Nationaal Isolatieprogramma, plannen indienen waarin zij aangeven hoeveel woningen zij denken te gaan verduurzamen.³⁶ Het Rijk kan wel monitoren of deze plannen optellen tot de 750.000 geplande te isoleren woningen, maar de voortgang van de uitvoering is lastiger te monitoren. Als 'geïsoleerd' gelden woningen waarbij een of meerdere isolatiemaatregelen worden getroffen. Welke isolatiemaatregelen meetellen, volgt voor een belangrijk deel uit de voorwaarden van de ISDE en de SVVE en de Nationale Prestatieafspraken.
- In 2030 moet een half miljoen extra woningen zijn aangesloten op een warmtenet. Via de aanvragen voor specifieke uitkeringen kan het ministerie van BZK monitoren of er genoeg woningen gepland worden die worden aangesloten op het warmtenet. De voortgang van de uitvoering kan gemonitord worden doordat inzichtelijk is hoeveel woningen in Nederland aangesloten zijn op warmtenetten.

36 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022).

- In 2025 moet er een landelijk dekkend netwerk van laadpalen zijn. Het ministerie van IenW monitort de plaatsing van laadpalen in de publieke ruimte en haalt daarnaast informatie over privélaadpalen op.³⁷ Het ministerie van IenW heeft wel middelen om gemeenten te verleiden laadinfrastructuur te plaatsen, maar kan hen niet dwingen ‘witte vlekken’ in het landelijke netwerk op te vullen.

Momenteel vindt er monitoring plaats op de CO₂-uitstoot van verschillende sectoren per regio via de Regionale Klimaatmonitor.³⁸ Deze CO₂-uitstoot is echter lastig te relateren aan de inspanningen die decentrale overheden plegen. Een voorbeeld hiervan is dat de gemeente Hollands Kroon de gemeente is met het hoogste energieverbruik per inwoner: 19,6 ton per inwoner. De gemeente Maassluis is hekkensluiter met 1,9 ton per inwoner. Werkt Maassluis dan tienmaal zo hard aan klimaat- en energiebeleid? Dat kan op basis van deze cijfers niet geconcludeerd worden. De gemeente Hollands Kroon heeft namelijk grote datacenters die het energieverbruik enorm opvoeren. Deze gemeente heeft echter ook – mede om die reden – veel inspanning geleverd om grote windmolenparken te plaatsen. De cijfers uit de Regionale Klimaatmonitor wijzen dan ook niet op een onvoldoende inspanning van deze gemeente. Ook wordt uit de Klimaatmonitor niet duidelijk welke impact het treffen van bepaalde maatregelen heeft.

Bij sommige pijlers van het klimaat- en energiebeleid zijn de inspanningen van decentrale overheden moeilijker te koppelen aan de resultaten dan bij andere. De voortgang op het gebied van de gebouwde omgeving en het aantal te plaatsen laadpalen, hoewel ook afhankelijk van externe factoren, is redelijk te koppelen aan de inspanning die decentrale overheden doen. Op het gebied van onder andere industrie ligt dat anders. Decentrale overheden zorgen op dat gebied voor de randvoorwaarden, zoals het oplossen van netcongestie en het beschikbaar stellen van de gewenste energie-infrastructuur, maar terugdringing van de CO₂-uitstoot wordt met name veroorzaakt door de inspanningen die bedrijven plegen vanwege mechanismen als het Europese emissiehandelssysteem. Het is dan ook logischer om via deze mechanismen direct te sturen op de inspanningen van bedrijven. Wel kan er monitoring plaatsvinden op specifieke projecten, met name bij grote industriële clusters, waarmee decentrale overheden de randvoorwaarden voor de verduurzaming van de industrie creëren.

37 De voortgang is te zien via het Dashboard Landelijk dekkend netwerk op de site van de Nationale Agenda Laadinfrastructuur: <https://www.agendalaadinfrastructuur.nl/monitoring+2021/dashboards/landelijk+dekkend+netwerk/default.aspx>.

38 Beschikbaar via <https://klimaatmonitor.databank.nl/>.

Aanbevelingen voor monitoring en regie

Op de belangrijkste doelen van het klimaat- en energiebeleid, met name die in de gebouwde omgeving, ontbreken eenduidig geformuleerde outputindicatoren. Er is daardoor voor sommige van deze belangrijke doelen nog weinig inzicht in hoever gemeenten, provincies en waterschappen zijn met hun plannen en de uitvoering daarvan. Niet alle decentrale overheden verzamelen dezelfde soort data, en er is geen centrale plek waar deze data worden verzameld.

De ROB stelt daarom voor om voor de belangrijkste doelen binnen het klimaat- en energiebeleid eenduidige rapportages met een beperkt aantal indicatoren op te zetten, zodat de voortgang op de belangrijke doelen van het klimaat- en energiebeleid in beeld is. Op deze wijze kan de Rijksoverheid bepalen op welke belangrijke doelen in het klimaat- en energiebeleid een extra stimulans nodig is en of er uiteindelijk meer dwingende sturing nodig is. Dat zou kunnen inhouden dat als gemeenten, provincies en waterschappen te weinig voortgang boeken op een taak, het Rijk hun een opdracht kan geven. Voor zover deze eenduidige outputindicatoren er nog niet zijn, is het van belang deze zo spoedig mogelijk te formuleren.

Hoewel de nationale programma's een belangrijke rol spelen bij het ondersteunen van decentrale overheden in het behalen van klimaat- en energiedoelen, ligt het voor de hand dat de voortgang van deze doelen worden gemonitord door een onafhankelijk onderzoeksinstituut. De monitoring van de voortgang van de hoeveelheid opgewekte duurzame energie gebeurt al door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL kan deze data gebruiken voor zijn jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning (KEV). Op basis van deze rapportages kan het NP RES met de RES-regio's gesprekken voeren over hun voortgang. Het ligt voor de hand dat het PBL ook bij andere concrete doelen de voortgang monitort en opneemt in de KEV.

De 'stok achter de deur' is met name nodig voor taken die wel bijdragen aan het nationale doel, maar die een gemeente of provincie op lokaal niveau geen profijt opleveren. Dit geldt bijvoorbeeld voor zonneweides en windmolenparken: deze dragen bij aan een belangrijk nationaal doel, maar kosten op lokaal niveau schaarse ruimte, en de aanleg ervan stuit vaak op weerstand van inwoners die bijvoorbeeld duidelijk laten blijken geen voorstander te zijn van windmolens in hun omgeving. Daarom is het goed dat het Rijk op dat gebied een stok achter de deur heeft. Warmtenetten zijn op dit moment lastig te realiseren op lokaal niveau. Vaak biedt een warmtenetaansluiting burgers weinig directe voordelen, en het vraagt veel van decentrale overheden om plannen hiervoor op te stellen en draagvlak voor de uitvoering ervan te regelen. Daarom is het niet erg realistisch om te verwachten dat zonder een stok achter de deur op centraal niveau decentrale overheden vanuit zichzelf voort-

varend aan de slag zullen gaan met de aanleg van warmtenetten. Ook zonder dat het Rijk deze stok inzet, motiveert het bestaan ervan decentrale overheden al om voortvarender te handelen. Overigens ontbreekt het ook decentrale overheden vaak nog aan instrumenten om inwoners te verleiden dan wel te dwingen deel te nemen.

Provincies kunnen ook een rol spelen bij de regie op de inzet binnen hun provincie. Deze rol pakken sommige provincies al voor de opwekking van duurzame energie. De provincie Utrecht heeft bijvoorbeeld onlangs de gemeenten in haar gebied de opdracht gegeven om binnen zes maanden hun hand op te steken voor de plaatsing van windmolens. Als dit niet leidt tot een voldoende aantal windmolens in de RES-regio, zal de provincie zelf het besluit nemen over waar de benodigde windmolens geplaatst gaan worden.³⁹

De voortgang en de mogelijke inzet van deze instrumenten zouden niet alleen aan bod moeten komen in de rapportages van de betreffende nationale programma's; ook moeten de inspanningen van decentrale overheden meer aandacht krijgen in de jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning en aan bod komen in het vijfjaarlijkse Klimaatplan. Het Klimaatplan biedt een goede mogelijkheid om te reflecteren op het tot nu toe gevoerde klimaatbeleid en de verantwoordelijkheden van decentrale overheden daarin. Op welke taken moet extra worden ingezet, en welke kunnen mogelijk worden afgeschaald of op een andere manier georganiseerd worden? Als voor de belangrijke taken de monitoring goed is opgezet, kan duidelijk inzicht worden gegeven, ook aan de Tweede en Eerste Kamer, in hoeverre meer centrale regie op bepaalde doelen wellicht nodig is. Met deze aanbeveling sluit de ROB zich aan bij het advies van de Raad van State over de concept-Klimaatnota 2023. De Raad van State wijst in die beschouwing ook op de noodzaak meer inzicht te bieden in de inzet en verdeling van middelen en de daarmee te bereiken resultaten, zodat betere afwegingen gemaakt kunnen worden over een effectieve inzet van die middelen.⁴⁰

Voor wat betreft de kleinere taken⁴¹ is het te lastig om zicht te houden op alle decentrale inspanningen binnen het klimaat- en energiebeleid en in hoeverre deze bijdragen aan de nationale doelstelling. Voor deze taken moet ervan uit worden gegaan dat decentrale overheden hun verantwoordelijkheid nemen en deze taken voldoende uitvoeren. De lokale en provinciale volksvertegenwoordigers zien toe op de uitvoering hiervan.

³⁹ Provincie Utrecht (2024).

⁴⁰ Raad van State (2023).

⁴¹ Waaronder: vergunningverlening, handhaving, toezicht, klimaatneutraal inkopen, verduurzamen van het eigen vastgoed en de eigen mobiliteit, het stimuleren van deelconcepten, het extra aanpassen van de stedelijke infrastructuur, emissieloos bus- en doelgroepenvervoer.

3.3 LEREN EN ONDERSTEUNEN

Klimaat- en energiebeleid bestaat voor een groot deel uit onontgonnen terrein. Dat betekent dat decentrale overheden kennis, expertise en advies nodig hebben om dit goed uit te voeren. Deels wordt deze kennis op lokaal niveau ontwikkeld door bijvoorbeeld provinciale planbureaus.⁴² Maar ook op nationaal niveau kan kennis ontwikkeld worden om decentrale overheden te ondersteunen bij de uitvoering van het klimaat- en energiebeleid. Dit is ten eerste de verantwoordelijkheid van nationale kennisinstellingen zelf. Het zou goed zijn als zij zelf kijken of hun onderzoek of advies ook ten goede kan komen aan decentrale overheden, en over de hoofden van regering en parlement heen ook Statenleden, raadsleden, wethouders en gedeputeerden adviseren en informeren. Ook kunnen parlement en regering – als opdrachtgevers van veel onderzoek en advies aandacht vragen voor de rol van decentrale overheden. Ten slotte kan onderzocht worden hoe de wettelijke opdracht van planbureaus, kennisinstellingen en adviescolleges verruimd kan worden, zodat zij ook decentrale overheden kunnen bedienen.⁴³

Decentrale overheden ontwikkelen zelf ook veel kennis tijdens het uitvoeren van het klimaat- en energiebeleid. Het is van groot belang dat decentrale overheden deze kennis met elkaar (kunnen) delen, zodat niet elke decentrale overheid het wiel opnieuw hoeft uit te vinden. Met name moet ervoor gezorgd worden dat deze kennis terechtkomt bij decentrale overheden die minder capaciteit hebben om deze kennis zelf te ontwikkelen, zoals de kleinere gemeenten. Er moet een wisselwerking zijn tussen decentraal en centraal ontwikkelde kennis: decentrale overheden moeten centraal ontwikkelde kennis weten te vinden, en op nationaal niveau moeten kennisinstellingen en adviesraden toegang hebben tot decentraal ontwikkelde kennis.⁴⁴

Nationale programma's komen ook hierbij naar voren als middel om een goede uitwisseling van kennis te realiseren tussen decentrale overheden onderling en tussen Rijk en decentrale overheden. Een van de redenen dat betrokkenen en deskundigen positief zijn over de RES-aanpak, is dat deze een lerende infrastructuur biedt. Het NP RES biedt hulp en verbindt verschillende regio's die met eenzelfde problematiek zitten. Zo kunnen overheden samen en van elkaar leren. Structuren als nationale programma's zorgen er ook voor dat decentrale overheden elkaar en het Rijk weten te vinden en zo hulp kunnen krijgen bij deze belangrijke doelen. Nationale programma's kunnen bijvoorbeeld pools van experts beschikbaar stellen die zeker kleine gemeenten anders zouden moeten inhuren tegen hoge tarieven.

42 Het signalement *Kennis delen* beschrijft meerdere initiatieven (Raad voor het Openbaar Bestuur (2020)).

43 Raad voor het Openbaar Bestuur (2020).

44 Deze uitgangspunten heeft de ROB eerder geformuleerd in het signalement *Kennis delen* (2020).

Provincies spelen ook een rol in de ondersteuning van gemeenten. Dit doen zij met name ten behoeve van programma's waarvoor de provincie aan zet is, maar de provincie tegelijkertijd ook aangewezen is op de medewerking van gemeenten. Gemeenten krijgen dan soms directe ondersteuning van provinciale ambtenaren, die dan gedetacheerd worden; een andere mogelijkheid is dat provincies capaciteit inhuren waar de gemeenten via een soort trekkingsrechten een beroep op kunnen doen. Met name voor kleinere gemeenten is deze steun van provincies belangrijk.

Ook kunnen gemeenten in samenwerking met elkaar en andere decentrale overheden platforms opzetten die ervoor zorgen dat niet elke decentrale overheid het wiel opnieuw hoeft uit te vinden. Denk bijvoorbeeld aan het Regionaal Energie Dienstencentrum, een initiatief van zestien Utrechtse gemeenten en de provincie Utrecht.⁴⁵ Idealiter worden dergelijke initiatieven onderdeel van een nationaal programma, zodat decentrale overheden op landelijk niveau kennis kunnen delen over goed werkende praktijken en nieuwe initiatieven.

De ROB adviseert om nationale programma's structureel te bekostigen zodat zij hun ondersteunende taak kunnen waarmaken en een leerinfrastructuur kunnen blijven bieden. Ook vanuit de decentrale overheden is duidelijk gemaakt dat zij belang hechten aan de ondersteuning en leidraden vanuit de nationale programma's. De ramingen van AEF en Improven betreffen de kosten die decentrale overheden maken, niet de kosten van de nationale programma's zelf. De ramingen houden al rekening met het feit dat de taken van decentrale overheden lichter worden door ondersteuning van nationale programma's. Het ligt dus voor de hand om voor de bekostiging van de nationale programma's zelf additioneel geld vrij te maken, bovenop de geraamde kosten uit het onderzoek.

Als aandachtspunt geeft de ROB wel mee dat de veelheid van nationale programma's niet altijd bevorderlijk werkt voor een integrale decentrale aanpak. Als voorbeeld kan gelden dat binnen de gebouwde omgeving meerdere nationale programma's bestaan: een Programma Verduurzaming Gebouwde Omgeving (PVGO), een Nationaal Isolatieprogramma (NIP) en een Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW). Op het gebied van elektriciteit is er een Nationaal Programma Regionale Energiestrategie en een Programma Energiehoofdstructuur. Enerzijds is het onvermijdelijk dat veel opgaven binnen het klimaat- en energiebeleid samenhangen met elkaar en met opgaven buiten het klimaat- en energiebeleid. Anderzijds is het zaak versnippering van nationale programma's zoveel als mogelijk te voorkomen. De kracht van

45 Provincie Utrecht (2023).

deze programma's is immers dat ze alle partijen die van belang zijn voor een opgave bij elkaar brengen.

Ook decentrale initiatieven voor samenwerking kunnen zorgen voor versnippering. Denk bijvoorbeeld aan het zojuist genoemde Regionaal Energie Dienstencentrum binnen de provincie Utrecht. Een ander voorbeeld zijn de *energy boards* die decentrale overheden op dit moment samen met netbeheerders opzetten om het energiesysteem in hun regio te coördineren. Dit zijn goede initiatieven, maar het lijkt voor de hand te liggen dat zij zich aansluiten bij het Nationaal Plan Energiehoofdsysteem en/of het Programma Energiehoofdstructuur. Dit zorgt ervoor dat deze energy boards de informatie waarover zij beschikken kunnen delen met andere decentrale overheden en met het Rijk, en zij ook gebruik kunnen maken van de elders beschikbare kennis.

Leren tijdens transities

In het advies *Vallen, opstaan en weer doorgaan* gaat de ROB⁴⁶ in op hoe de overheid het best kan leren tijdens transities. De energietransitie is een complexe opgave. Dat vraagt om tijd en ruimte voor analyse, afweging, oordeelsvorming en het afleggen van verantwoording. Het probleem is dat die tijd en ruimte het openbaar bestuur niet altijd zijn gegund. Omdat de verwachtingen van de overheid hoog zijn, risico's moeilijk worden geaccepteerd en onzekerheid weinig wordt getolereerd. Omdat het politieke bestuur roept om rekenschap. Omdat de tolerantie voor fouten laag is en de vrees om fouten te maken hoog is. Dat werkt verlamdend en daardoor schiet de overheid wel eens in de kramp. En dat terwijl transities juist gepaard gaan met onzekerheid, onwaarschijnlijkheid en risico's, ook onbekende risico's.

In de adviesvraag voor *Vallen, opstaan en weer doorgaan* is de zorg uitgesproken dat de risico-regelreflex vertragend werkt voor de energietransitie: als zich een incident voordoet, bijvoorbeeld bij het toepassen van nieuwe technieken, neemt de overheid soms maatregelen (bijvoorbeeld nieuwe regelgeving, hogere normen, meer toezicht of extra voorzieningen) zonder dat bekend is wat er precies is voorgevallen, wat de oorzaken waren en of de ingrepen wel effectief en proportioneel zijn.

46 Raad voor het Openbaar Bestuur (2023b).

Hoe kan geleerd worden zonder dat deze risico-regelreflex optreedt?

Daarbij kunnen volgens de ROB de volgende zaken behulpzaam zijn:

- wetgeving en beleid die rekening houden met complexe en onzekere processen, en met veel actoren en factoren;
- democratische verantwoordingsprocessen met ruimte voor het leren van fouten (en waarin niet incidentgedreven wordt afgerekend);
- een open en rechtvaardige verantwoordingscultuur waarin in plaats van een beleidsmatige overreactie (de risico-regelreflex) ruimte is voor het openbaar bestuur om te leren en structureel te verbeteren;
- verbeterprocessen die zijn ingericht volgens de principes van feedbackloops en lerend evalueren;
- leerprocessen en leernetwerken waarin meerdere partijen integraal samenwerken en reflecteren op het eigen handelen;
- een kritische en nieuwsgierige houding en het bijpassende gedrag van medewerkers, en aanbod van leerbevorderende activiteiten.

Het advies *Vallen, opstaan en weer doorgaan* gaat dieper op deze punten in.

3.4 HOE OM TE GAAN MET NIEUWE (INVULLING VAN) TAKEN VOOR DECENTRALE OVERHEDEN

Zoals gesteld in de reflectie op het onderzoek is het klimaat- en energiebeleid een bewegend doel. Er komen constant taken bij, en bestaande taken krijgen nadere invulling. Dit geldt bijvoorbeeld op het gebied van netcongestie: het wordt steeds duidelijker hoe groot de problematiek is en wat dit vraagt van decentrale overheden.

Daarnaast is het voorstelbaar dat er aanvullende maatregelen op het klimaat- en energiebeleid bijkomen, om zeker te stellen dat het doel van 55% CO₂-reductie in 2030 ten opzichte van 1990 gehaald wordt. Het huidige beleid leidt tot 46-57% reductie.⁴⁷ Het kabinet-Rutte IV streeft echter naar 60% CO₂-reductie in 2030 ten opzichte van 1990, zodat ook bij tegenvallers de 55% niet in het geding komt.⁴⁸ Ook de Raad van State adviseert om zeker(der) te stellen dat Nederland zijn doelstelling van 55% CO₂-reductie in 2030 ten opzichte van 1990 haalt en uit te gaan van de *onderkant* van de bandbreedte.⁴⁹ Uit dit nieuwe beleid kunnen extra taken of taakintensivering voor decentrale overheden voortvloeien.

47 Volgens de meest recente ramingen van het Planbureau voor de Leefomgeving (2023).

48 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2022).

49 Raad van State (2023).

Kortom, nieuw klimaat- en energiebeleid voor decentrale overheden ligt voor de hand, en het is vrijwel zeker dat de invulling ervan inspanningen (met bijbehorende kosten) van decentrale overheden zal vragen die nu nog niet in beeld zijn. Bij nieuwe taken voor decentrale overheden dient het betreffende departement een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) te doorlopen, waarbij de gevolgen van het beleid voor de decentrale overheden in kaart worden gebracht. De ROB stelt voor om jaarlijks, in samenhang met de jaarlijkse Klimaatnota, te inventariseren welke nieuwe taken decentrale overheden het afgelopen jaar erbij hebben gekregen vanwege nieuw beleid of nieuwe afspraken met het Rijk. Voor dit gezamenlijke decentrale klimaat- en energiebeleid kan dan een UDO worden doorlopen, zodat niet voor elke nieuwe afspraak binnen het klimaat- en energiebeleid een aparte UDO hoeft te worden doorlopen. Dit beperkt de administratieve lasten voor zowel Rijks-overheid als decentrale overheden.

In deze jaarlijkse UDO klimaat- en energiebeleid dienen in ieder geval de volgende zaken aandacht te krijgen:

- De bevoegdheden van decentrale overheden rond deze taak. Heeft de decentrale overheid alle instrumenten in handen om de taak uit te voeren?
- De beschikbare kennis en kennisinfrastructuur. Welke kennis hebben decentrale overheden nodig om de taak uit te voeren? Moet deze nog ontwikkeld worden? Hoe kunnen decentrale overheden kennis op het gebied van deze taken met elkaar uitwisselen?
- Welke financiële middelen hebben decentrale overheden nodig voor de uitvoering van de taken? De ROB adviseert om deze middelen in principe toe te voegen aan de CDOKE en er geen aparte specifieke uitkeringen voor in te stellen. Dat beperkt de administratieve lasten en stelt decentrale overheden in staat om een integrale afweging te maken over welk klimaat- en energiebeleid in hun gebied het meest effectief is en op het meeste draagvlak kan rekenen. Deze nieuwe kosten kunnen in beeld gebracht worden op basis van een gezamenlijk overeengekomen schatting/raming (bijvoorbeeld op basis van vergelijkbare taken); voor sommige taken kan een klein onderzoek nodig zijn.

Een complete doorlichting van al het bestaande (decentrale) klimaat- en energiebeleid dient elke vijf jaar plaats te vinden, waarbij wordt aangesloten bij het vijfjaarlijkse Klimaatplan. Dat is een logisch moment, omdat daarbij al het klimaat- en energiebeleid wordt geëvalueerd. Het ligt in de rede om daarbij ook de decentrale inspanningen mee te pakken. Ook de bekostiging als geheel kan dan tegen het licht worden gehouden, met een compleet onderzoek naar de kosten van alle bestaande decentrale taken. Ten slotte kan dan de uitkeringsvorm heroverwogen worden (zie paragraaf 4.2 van dit advies).

3.5 AANBEVELINGEN VOOR DE BESTUURLIJKE INBEDDING

Binnen de huidige bestuurlijke inrichting van de decentrale uitvoering van het klimaat- en energiebeleid ziet de ROB een spanning tussen decentrale beleidsvrijheid en centrale regie. Enerzijds kan op decentraal niveau het best beslist worden welke maatregelen op die plaats het meest doelmatig zijn en welke op het meeste draagvlak kunnen rekenen. Anderzijds is centrale regie nodig om zeker te stellen dat al deze decentrale inspanningen optellen tot een voldoende bijdrage aan het nationale doel van 55% CO₂-reductie in 2030 ten opzichte van 1990.

Voor centrale regie zijn twee zaken nodig: monitoring op de voortgang van de uitvoering en instrumenten om decentrale overheden te stimuleren en uiteindelijk te dwingen tot de uitvoering van bepaalde taken.

Voor het decentrale klimaat- en energiebeleid als geheel zijn op dit moment geen eenduidige outputindicatoren geformuleerd waarop gemonitord en gestuurd kan worden. Voor een deel is dat begrijpelijk: veel maatregelen van decentrale overheden zijn niet terug te brengen tot een specifieke indicator, zoals reductie van CO₂-uitstoot. Bovendien zorgt zulke nauwe monitoring op de uitvoering door decentrale overheden voor (onnodig) veel administratieve lasten. Wel zijn er voor verschillende grote taken nationale programma's, elk met hun eigen doelen. De ROB acht het van belang dat voor deze doelen een beperkt aantal eenduidige outputindicatoren geformuleerd wordt, waarover decentrale overheden rapporteren aan het betreffende nationale programma. Ook moet het Rijk op de belangrijke doelen ervoor zorgen dat het beschikt over de nodige regie- en stimuleringsinstrumenten. Voor kleinere taken kan ervan uit worden gegaan dat decentrale overheden hun verantwoordelijkheid nemen en deze taken voldoende uitvoeren.

Bij een decentrale aanpak van het klimaat- en energiebeleid is het van groot belang dat decentrale overheden van elkaar kunnen leren en elkaar ondersteunen, onder andere via samenwerkingsregio's en nationale programma's. Voor een doelmatige uitvoering van het klimaat- en energiebeleid is het van belang dat voor de grote en complexe opgaven in onder andere de gebouwde omgeving nationale programma's standaarden stellen en kennisdeling faciliteren. Het is van belang dat het NP RES voortgezet en structureel gefinancierd wordt.

4 Bekostiging van het decentrale klimaat- en energiebeleid

4.1 INLEIDING

Het onderzoek van AEF en Improven geeft een duidelijk beeld van de uitvoeringskosten en een wat minder duidelijk beeld van de investeringskosten. Daarbij resteert de vraag hoe deze uitvoering en investeringen bekostigd moeten worden. Op deze vraag gaat de ROB in dit hoofdstuk in. Dit hoofdstuk behandelt eerst de uitvoeringskosten van provincies en gemeenten, en daarna de investeringskosten. Omdat provincies en gemeenten hun middelen hiervoor uitgekeerd krijgen van het Rijk, terwijl waterschappen deze middelen in principe zelf ophalen via heffingen, gelden de adviezen die betrekking hebben op de CDOKE slechts voor gemeenten en provincies, en niet voor waterschappen. Vervolgens gaat de ROB in op de bredere context van de financiële verhoudingen, die ook slechts voor de bekostiging van gemeenten en provincies relevant is. Ten slotte behandelt dit hoofdstuk de manier waarop waterschappen hun uitvoerings- en investeringskosten kunnen bekostigen.

4.2 MIDDELEN VOOR UITVOERINGSKOSTEN VAN PROVINCIES EN GEMEENTEN

Uitkeringsvorm: een brede doeluitkering

In zijn vorige advies over de bekostiging van het klimaat- en energiebeleid heeft de ROB ervoor gepleit de middelen voor de uitvoeringskosten uit te keren via een brede doeluitkering: een specifieke uitkering met een breed bestedingsdoel (in dit geval uitvoeringskosten voor klimaat- en energiebeleid) en over de besteding waarvan decentrale overheden slechts globaal verantwoording hoeven af te leggen.⁵⁰

In beginsel is de ROB een voorstander van bekostiging van taken via de algemene middelen. Daarbij is de algemene uitkering uit het provincie- of gemeentefonds de meest 'vrije' optie. Omdat deze uitkering bestedingsvrij is, bestaat echter het risico dat de besteding ervan verwatert of ondersneeuwt door andere prioriteiten. De ROB acht dat een reëel risico bij de bekostiging van het klimaat- en energiebeleid omdat niet elke decentrale overheid al even goed inzicht heeft in de uitdagingen waar hij voor staat. Dat maakt het verleidelijk om het geld uit te geven aan andere, concretere opgaven of andere prioriteiten te stellen dan het klimaat- en energiebeleid. Bovendien worden

50 NB: dit is geen juridisch onderscheiden uitkeringsvorm. In het uitkeringsstelsel bestaat naast de algemene uitkering (AU) en de decentralisatie-uitkering (DU) alleen de specifieke uitkering (SPUK). De brede doeluitkering is de benaming voor een op een dergelijke manier ingerichte specifieke uitkering.

andere opgaven, met name binnen het sociaal domein, vaak urgenter gevoeld én gemaakt door burgers die direct effect ondervinden van dit beleid.

Een decentralisatie-uitkering is in principe ook een mogelijkheid. Het voordeel van zo'n decentralisatie-uitkering ten opzichte van de algemene uitkering is dat de toedeling van de gelden voor gemeenten en provincies herkenbaar blijft. Ook voor een decentralisatie-uitkering geldt echter dat deze bestedingsvrij is. Het geld is dus niet geoormerkt; gemeenten en provincies kunnen het inzetten voor welke taak zij willen. Daarbij ziet de ROB dezelfde problemen als bij het regelen van de bekostiging via de algemene uitkering. Het Rijk kan bij een decentralisatie-uitkering ook geen aanvullende bestedings- en of informatie-eisen stellen.⁵¹ Dit maakt het lastig om zicht te houden op de inzet, de voortgang en de ontwikkeling van de kosten. Dit alles pleit vooralsnog tegen uitkering van de uitvoeringsmiddelen via het gemeente- en provinciefonds.

De uitkeringsvorm die overblijft is de specifieke uitkering. Deze wordt verstrekt vanuit de Rijksdepartementale begroting. Daarbij dienen decentrale overheden aan het Rijk te verantwoorden dat de middelen worden besteed aan het geformuleerde doel en de daarbij gestelde voorwaarden. Het grote nadeel van specifieke uitkeringen is echter dat ze grote verantwoordingslasten tot gevolg hebben. Deze ontstaan niet zozeer door de specifieke uitkering zelf, maar vooral door de daarmee vaak gepaard gaande detaillistische voorwaarden en verder ook door de stapeling van verschillende specifieke uitkeringen. Deze stapeling staat centraal in paragraaf 4.2, met daarbij suggesties om deze te verminderen.

Eén specifieke uitkering voor de uitvoeringskosten van het klimaat- en energiebeleid levert dus in beginsel slechts beperkte administratieve lasten op als daar niet allerlei aanvullende bestedingsvoorwaarden aan zijn verbonden. Vanwege de administratieve lasten acht de ROB daarom een gedetailleerde specifieke uitkering ongewenst. Een gedetailleerde verantwoording past ook minder goed omdat het middelen betreft voor personele kosten. Het is lastig om aan te tonen welke tijdsbesteding van personeel te herleiden is tot taken die voortvloeien uit het klimaat- en energiebeleid. Veelal gaat het om zittend personeel dat nu een deel van de tijd zal worden belast met uitvoering van bepaalde taken binnen het klimaat- en energiebeleid. Ten slotte kan een gedetailleerde verantwoording van een specifieke uitkering een belemmering vormen voor een effectieve samenwerking tussen overheden, omdat de verantwoording van de bestede gelden in een samenwerkingsverband ingewikkelder is.

51 Raad voor het Openbaar Bestuur (2019, p. 6). Met een herziening van het uitkeringsstelsel kan dat mogelijk wel; zie het kader verderop in deze paragraaf.

Op basis van het advies van de ROB heeft het ministerie van EZK er in 2022 voor gekozen de middelen voor de decentrale uitvoering van het klimaat- en energiebeleid vorm te geven via een specifieke uitkering, waarbij slechts zeer globale verantwoording over de besteding van de middelen wordt gevraagd van decentrale overheden. De ROB heeft geen signalen van ontevredenheid opgevangen over deze wijze van bekostiging. De bekostiging lijkt afdoende en de vorm lijkt goed toegesneden op de opgave.

Daarom adviseert de ROB om de bekostiging van de uitvoeringsmiddelen vorm te blijven geven via een specifieke uitkering waarover decentrale overheden slechts globale verantwoording hoeven af te leggen.

Herziening uitkeringsstelsel

Het uitkeringsstelsel⁵² staat de afgelopen jaren ter discussie. Daarbij spelen twee, deels aan elkaar gerelateerde kwesties een rol: de beperkte bruikbaarheid van de decentralisatie-uitkering als bekostigingsvorm voor interbestuurlijk afgesproken taken, en het grote en groeiende aantal specifieke uitkeringen. Om uit de vele rapporten concrete aanbevelingen te destilleren bracht de Taskforce herziening uitkeringsstelsel in juni 2022 een rapport uit.⁵³ De aanbevelingen daarin hebben mogelijk invloed op de bekostiging van de decentrale uitvoering van het klimaat- en energiebeleid.

De Taskforce stelt voor om de decentralisatie-uitkering te wijzigen in een bijzondere gemeente- of provinciefondsuitkering (BFU). Inhoudelijk is de belangrijkste wijziging ten opzichte van de decentralisatie-uitkering dat het Rijk bij een BFU de mogelijkheid heeft informatie op te vragen over de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid, en de beleidsinstrumenten die de decentrale overheid inzet. Hieraan mogen echter geen voorwaarden worden verbonden voor bekostiging en besteding, omdat de BFU (net als de decentralisatie-uitkering) bestedingsvrij is: de betreffende gemeente of provincie gaat zelf over de besteding ervan. Deze voorgestelde wijziging ondervangt enkele van de nadelen die een decentralisatie-uitkering nu heeft. Toch blijft de ROB van mening dat het Rijk de uitvoeringsmiddelen voor het klimaat- en energiebeleid vooralsnog het best kan blijven uitkeren via een brede specifieke uitkering; zie hiervoor paragraaf 4.2. Wel kan de BFU in een later stadium, bijvoorbeeld vanaf 2030, een geschikte uitkeringsvorm

52 Het uitkeringsstelsel is het geheel van manieren waarop het Rijk middelen kan uitkeren aan decentrale overheden.

53 Taskforce herziening uitkeringsstelsel (2022).

zijn voor de bekostiging van het klimaat- en energiebeleid.⁵⁴ Tegen die tijd is het klimaat- en energiebeleid naar verwachting in grote mate geïntegreerd in het reguliere beleid van gemeenten en provincies.

Wat betreft de specifieke uitkeringen stelt de Taskforce voor om verschillende verantwoordingsregimes mogelijk te maken, waarbij er nu ook al ruimte is voor het Rijk om zich terughoudend op te stellen rond de verantwoording. De ROB stelt vast dat het Rijk dit bij de CDOKE al heeft gedaan: hoewel het gaat om veel geld, is de verantwoording die decentrale overheden over de besteding daarvan afleggen relatief eenvoudig. De controle op doelmatige besteding wordt niet uitgevoerd door het Rijk, maar door de gemeenteraad of de Provinciale Staten.

Wel zijn er naast de CDOKE nog verschillende kleine specifieke uitkeringen bijgekomen voor taken die sinds het instellen van de CDOKE zijn ontstaan of die het Rijk via een andere verdeelsleutel wenste te bekostigen.⁵⁵ De Taskforce stelt voor verder onderzoek te doen naar grensbedragen, waaronder kan worden gewerkt zonder verantwoording of met een beperkte verantwoording. Dit kan decentrale overheden en het Rijk werk besparen in de verantwoording over deze specifieke uitkeringen. Zoals gesteld wordt echter het meeste werk bespaard als zo veel mogelijk specifieke uitkeringen voor de uitvoering van het klimaat- en energiebeleid worden gebundeld in de CDOKE.

Bekostiging taken die nu via specifieke uitkeringen worden bekostigd

In de gesprekken met decentrale overheden tijdens het onderzoek is vaak teruggekomen dat er in de loop der tijd een groot aantal specifieke uitkeringen voor het klimaat- en energiebeleid is opgetuigd. Dit ondanks het bestaan van de CDOKE, die als brede doeluitkering is ingericht voor alle uitvoeringskosten rond klimaat- en energiebeleid. Het bestaan van vele specifieke uitkeringen, elk met net andere doelen, voorwaarden en aanvraagprocedures, leidt tot veel administratieve lasten bij decentrale overheden.

De ROB adviseert om zoveel mogelijk de bestaande en te hernieuwen specifieke uitkeringen voor de uitvoering van het klimaat- en energiebeleid op te nemen in de brede doeluitkering CDOKE. De ROB heeft ten behoeve daarvan een overzicht van aflopende specifieke uitkeringen in de periode 2022-2030

54 Dit geldt wel slechts voor het deel van de CDOKE dat als basisfinanciering wordt uitgekeerd. Planbekostiging moet per definitie via een specifieke uitkering lopen. Op planbekostiging gaat de ROB later in dit hoofdstuk in.

55 Een overzicht van deze specifieke uitkeringen is als Excel-werkblad te downloaden op de site van de ROB (raadopenbaarbestuur.nl).

opgesteld, waarvoor mogelijk vanaf die tijd nieuwe bekostiging voor geregeld moet worden.⁵⁶

Verdeling van middelen voor de uitvoeringskosten

De middelen die het Rijk wel via een lumpsum aan decentrale overheden uitkeert ter dekking van de uitvoeringskosten voor klimaat- en energiebeleid, moeten worden verdeeld via een verdeelsleutel. De huidige verdeling van dit geld tussen gemeenten vindt plaats op basis van een onderzoek van AEF uit december 2022.⁵⁷ Daarbij is tijdens werksessies door betrokkenen en experts voor elke geïdentificeerde taak uit dat onderzoek ingeschat wat de kostendrijvers van die taak zijn. Vervolgens is dit gewogen naar het aandeel van die taak in het totaal van de kosten die via lumpsum verdeeld worden.

De uitkomst is dat veruit het grootste gedeelte van het geld wordt verdeeld op basis van het aantal woningen; deze factor bepaalt voor meer dan 60% hoeveel geld een gemeente krijgt vanuit de CDOKE. Het aantal huishoudens en het aantal niet-woningen bepalen elk zo'n 10% van het uit te keren bedrag. Overige factoren zijn (van groot naar klein) een vast bedrag per gemeente, het aantal inwoners, de oppervlakte qua land, de omgevingsadressendichtheid (OAD), het aantal bedrijven en de hoeveelheid kernen met meer dan 500 inwoners.

Uit het onderzoek van AEF en Improven komen twee kostendrijvers voor gemeenten naar voren: het aantal inwoners en de woningdichtheid.⁵⁸ Voor provincies vindt het onderzoek geen relevante kostendrijvers. De opbrengsten van het onderzoek bieden volgens de ROB geen aanleiding om de verdeelsleutel van de CDOKE aan te passen.

Idealiter vindt een onderzoek naar een goede verdeelsleutel plaats op basis van realisatiecijfers, waarvoor vervolgens objectieve verklarende kenmerken worden gezocht. Bij de uitvoeringsmiddelen voor klimaat- en energiebeleid is dit echter maar beperkt mogelijk om de volgende redenen:

1. Er zijn nog steeds maar beperkte realisatiecijfers. Een dergelijk onderzoek zou dus pas later kunnen plaatsvinden.
2. Er is geen informatie beschikbaar over de besteding van de CDOKE-middelen door decentrale overheden. Ze hoeven de besteding daarvan immers slechts globaal te verantwoorden aan het ministerie van EZK. Daarom zou een aparte steekproef gedaan moeten worden om die informatie alsnog op te halen. Dit kost veel uren en daarmee geld.

⁵⁶ Als Excel-werkblad te downloaden op de site van de ROB (raadopenbaarbestuur.nl).

⁵⁷ Dit onderzoek is niet openbaar gemaakt maar wel ter beschikking gesteld van de ROB.

⁵⁸ Zie Andersson Elffers Felix & Improven (2024), p. 89.

3. Ook worden de CDOKE-middelen ingezet voor kleine taken die ook nog eens zijn verweven met andere taken. Het zal voor een gemeente of provincie zeer lastig in te schatten zijn welk gedeelte van de CDOKE-middelen zij heeft ingezet voor bijvoorbeeld klimaatneutraal inkopen of het meewerken aan de RES.

Precisering van de verdeelsleutel leidt gelet op het globale karakter van de CDOKE alleen maar tot schijnexactheid. Daarom adviseert de ROB om met dezelfde methode de verdeelsleutel te berekenen voor nieuwe taken en het aandeel van de verschillende taken in de lumpsum, om zo te komen tot een nieuwe verdeelsleutel.

Provincies hebben de verdeelsleutel overgenomen die de ROB voorstelde in *Van Parijs naar praktijk*:

- 10% als vast bedrag per provincie;
- 50% op basis van het aantal inwoners;
- 20% op basis van de landoppervlakte;
- 20% op basis van industriële bedrijvigheid, waarbij het aantal vergunningplichtige installaties per 1 januari 2021 als maatstaf is gekozen.

Omdat deze verdeling tot nu goed werkt voor provincies, ziet de ROB geen reden om hiervan af te wijken voor de verdeling van de CDOKE vanaf 2025.

Bekostiging verduurzaming landbouw

Voor het klimaat- en energiebeleid dat betrekking heeft op de landbouw en het landgebruik is nog geen bekostiging. Het is niet meegenomen in de CDOKE, omdat het bekostigd zou worden via het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur. Dit Transitiefonds ligt echter nog voor ter besluitvorming bij de Eerste Kamer. Daarom kunnen decentrale overheden nog onvoldoende voortvarend aan de slag met klimaat- en energiebeleid op het gebied van landbouw en landgebruik. Deze inzet is wel nodig om het doel van 55% CO₂-reductie in 2030 ten opzichte van 1990 te behalen.

Opdat decentrale overheden al wel een start kunnen maken met dit beleid, heeft het ministerie van LNV een klein gedeelte van de middelen uit het fonds alvast uitgekeerd aan decentrale overheden. Dit biedt echter geen meerjarige zekerheid, terwijl het ook hier gaat om structurele taken die structurele financiering behoeven. Om decentrale overheden deze zekerheid te geven en in staat te stellen hier wél voortvarend mee aan de slag te gaan, dient er zo snel mogelijk duidelijkheid te komen over de middelen die decentrale overheden hiervoor zullen krijgen.

4.3 PLANBEKOSTIGING

Redenen en criteria voor planbekostiging

Zoals gesteld in de reflectie op de resultaten van het onderzoek zijn de uitvoeringskosten in dit onderzoek fors hoger geraamd dan in het onderzoek uit 2020. Ook lopen de kosten op in de periode 2025 tot 2030, zoals ook in het onderzoek in 2020 geconstateerd werd. Dit komt met name door de stapeling van het aantal te verduurzamen woningen door gemeenten. Het is de vraag hoe realistisch deze stapeling van uit te voeren plannen is, want het aantal knelpunten voor het uitvoeren van het klimaat- en energiebeleid is toegenomen: er is krapte op de arbeidsmarkt, netcongestie verhindert mogelijk een groot deel van het energiebeleid en de noodzaak tot soortenbescherming kan tot vertraging leiden bij het verduurzamen van de gebouwde omgeving. Het is daarmee onzeker of decentrale overheden deze taken ook echt volgens het geplande tempo kunnen uitvoeren en daarmee of zij deze kosten volgens de gestelde planning gaan maken.

Daarnaast kan het tempo van de uitvoering van bepaalde taken erg verschillen tussen decentrale overheden. Het tempo kan bepaald worden door omstandigheden die het in de ene gemeente, provincie of waterschap aantrekkelijker of eenvoudiger maakt om een taak uit te voeren dan in een andere; of door verschillen in lokale politieke keuzes over hoe die decentrale overheid bij wil dragen aan het nationale klimaat- en energiebeleid. Als de concentratie van taken en daarmee gepaard gaande kosten in een bepaald gebied verklaard kunnen worden door een objectieve maatstaf, ligt verdeling via de basisfinanciering van de CDOKE voor de hand. Dit geldt wellicht voor de industrie: hoewel enkele industriële clusters hier vooral werk aan hebben, kan dit wellicht afdoende meegenomen worden door een maatstaf voor de mate van industriële bedrijvigheid op te nemen in de verdeelsleutel voor de basisfinanciering van de CDOKE.⁵⁹

Kortom, er zijn verschillende redenen waarom voor bepaalde taken planbekostiging in de rede kan liggen:

- als het tempo van de uitvoering van een taak onzeker is;
- als het tempo van de uitvoering van een taak erg kan verschillen tussen overheden;
- als de omvang van een taak erg kan verschillen tussen overheden, en deze verschillen niet gevangen kunnen worden in de verdeelsleutel van de CDOKE.

⁵⁹ Op dit moment gebeurt dat ook: het aantal bedrijven bepaalt voor 2% welk deel van de CDOKE-middelen een gemeente ontvangt, voor provincies is dat 20%. Waarschijnlijk wordt dit verschil verklaard door het relatief grote aandeel van de taken op het gebied van industrie die provincies hebben ten opzichte van gemeenten. Gemeenten hebben voornamelijk zeer grote taken op het gebied van de gebouwde omgeving.

Planbepaling houdt in dat bepaling plaatsvindt op basis van plannen die decentrale overheden indienen en die in bepaalde mate worden getoetst door het Rijk. De mate waarin deze toetsing plaatsvindt, is afhankelijk van het doel ervan. Als het doel is het geld terecht te laten komen bij de overheden die daadwerkelijk beleidsvoornemens hebben op die taak, volstaat een lichte toets. Is het doel om via de planbepaling meer regie te voeren, bijvoorbeeld op de aanleg van energieopwekkings- en energie-infrastructuur, dan ligt een meer inhoudelijke toets in de rede.⁶⁰

Planbepaling kan ook helpen om regie te voeren op bepaalde doelen. Energieopwekking heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de energie-infrastructuur. Door de plannen voor energieopwekking te toetsen aan deze gevolgen en de wenselijkheid daarvan, kan voorkomen worden dat decentrale overheden plannen voor energieopwekking uitvoeren die negatieve gevolgen hebben voor het elektriciteitsnet. De ROB adviseert dan ook om voor dergelijke taken planbepaling te overwegen.

Welke taken financieren via planbepaling?

Op dit moment bestaat er al planbepaling voor één gemeentelijke taak: het vormgeven en handhaven van zero-emissiezones. Deze taak wordt namelijk slechts uitgevoerd door ongeveer 34 gemeenten, en past daardoor niet binnen de algemene verdeelsleutel van de CDOKE. Ook vindt er, tijdens de publicatie van dit advies, een proces plaats dat moet leiden tot planbepaling voor twee extra gemeentelijke taken: het via een wijkaanpak aardgasvrij maken van woningen en het plaatsen van zonnepanelen en windparken. Het is logisch om voor deze taken planbepaling in te richten, gezien het feit dat verschillende gemeenten hierin inspanningen van verschillende omvang doen en de verdeling daarvan niet samenhangt met de maatstaven aan de hand waarvan de CDOKE de middelen verdeelt over gemeenten. Mogelijk verschilt ook de opgave voor het aanleggen van energie-infrastructuur erg tussen overheden en ligt dus ook daarvoor planfinanciering in de rede. Voor het aardgasvrij maken van woningen geldt dat het tempo tussen gemeenten erg kan verschillen en dat het logisch is de koplopers in staat te stellen meer vaart te maken, en geen geld uit te keren aan gemeenten die nog niet zo ver zijn.

Aandachtspunten bij planbepaling

Voor de vormgeving van planbepaling geeft de ROB de volgende aandachtspunten mee:

- Er moeten duidelijke kaders zijn voor de aanvraag van bepaling voor plannen. Het moet duidelijk zijn welke activiteiten voor de bepaling in aanmerking komen en welke documenten nodig zijn voor de aanvraag. Dit om teleurstellingen te voorkomen.

⁶⁰ Er zijn bijvoorbeeld gemeenten zonder buitengebied, die dus niet of nauwelijks aan de slag kunnen met windparken of zonnepanelen; maar dat geldt niet voor provincies.

- De administratieve lasten voor de aanvraag en de verantwoording over de uitvoering van projecten moeten zo beperkt mogelijk gehouden worden. Tegelijkertijd moet duidelijk zijn welke projecten al met de planfinanciering gerealiseerd zijn, zodat niet voor hetzelfde plan twee keer financiering kan worden aangevraagd.⁶¹
- Er moeten duidelijke afspraken zijn over wie decentrale overheden ondersteunt bij het indienen van de aanvragen en wie ze beoordeelt. Die organisatie moet voldoende expertise in huis hebben om dit te kunnen doen.
- De plannen moeten vooraf getoetst worden op haalbaarheid, maar niet op veel uitgebreide criteria. Decentrale overheden zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun plannen. Uiteraard dient er achteraf wel controle plaats te vinden via de gebruikelijke methoden.

De ROB adviseert om voor een deel van de energie- en klimaattaken van gemeenten geld vrij te houden voor planfinanciering, waarbij ze geld ontvangen op basis van ingediende plannen. Bij planbesteding kan het gebeuren dat het Rijk niet het hele ter beschikking gestelde bedrag kan toekennen aan decentrale overheden omdat er onvoldoende plannen zijn die voor besteding in aanmerking komen. Dan is het van belang dat het Rijk het volledige bedrag voor die taken, zoals dat in het onderzoek van AEF en Improven genoemd wordt, toevoegt aan de middelen voor de volgende jaren. Dit maakt het mogelijk dat gemeenten en provincies in latere jaren deze taken alsnog kunnen uitvoeren. Deze inspanningen blijven dan immers nodig om onze klimaat- en energiedoelen te behalen.

Planbesteding via een fonds met trekkingsrechten voor decentrale overheden

Voor met name het aardgasvrij maken van woningen is het een interessante optie om een fonds in te richten waar gemeenten trekkingsrechten op hebben. De omvang van die rechten kan bepaald worden door de voorraad te verduurzamen woningen, eventueel bijgesteld aan de hand van factoren die het aardgasvrij maken van bepaalde woningen duurder of goedkoper maken. Dit maakt het mogelijk dat sommige gemeenten die veel vaart willen maken al hun trekkingsrechten al kunnen inzetten voor 2035 en zo al snel hun gehele woningvoorraad verduurzamen, terwijl andere gemeenten dat meer geleidelijk richting 2050 doen. Deze inrichting van de planbesteding heeft verschillende voordelen:

- Minder administratieve lasten bij de aanvraag. Plannen hoeven namelijk niet getoetst te worden: het is aan elke gemeente om haar geld goed in te zetten. Er is een stimulans om dat doelmatig, effectief en efficiënt te

61 Met de huidige vormgeving van de planfinanciering kan dit nog niet. De verantwoording vindt plaats via de verantwoording van de CDOKE. Daarin hoeven gemeenten slechts aan te geven hoeveel middelen zij voor welke sector binnen het klimaatbeleid hebben ingezet.

doen, want wanneer het geld op is, moet de gemeente de eigen middelen aanspreken voor deze taak.

- Minder administratieve lasten bij de verantwoording. Verantwoording over de uitvoering waarvoor de middelen gebruikt zijn richting het Rijk is minder nodig. Gemeenten kunnen met deze optie immers niet voor hetzelfde plan twee keer middelen uitgekeerd krijgen.
- Er is geen financieel risico voor gemeenten die wel het geld uitgekeerd krijgen, maar wier plannen geen doorgang vinden. Zij kunnen dat geld reserveren voor wanneer dit plan wel doorgang vindt.

Deze optie heeft als risico voor de Rijksfinanciën dat gemeenten op korte termijn veel van hun trekkingsrechten gebruiken en er daarmee veel geld moet worden vrijgespeeld. Dit risico kan beperkt worden door de omvang van de trekkingsrechten jaarlijks te laten oplopen. Voorkomen moet worden dat deze beperking streng is; gemeenten moeten zo veel mogelijk vaart kunnen maken met het klimaat- en energiebeleid.

4.4 MIDDELEN VOOR DE INVESTERINGSKOSTEN VAN PROVINCIES EN GEMEENTEN

Duidelijkheid krijgen over investeringskosten

Wat betreft de investeringskosten is nog veel onduidelijk. Het onderzoek van AEF en Improven heeft, ondanks hun inspanningen, geen eenduidige resultaten opgeleverd over de hoogte ervan. Duidelijk is dat het gewenst is dat decentrale overheden hiervoor middelen ontvangen: zonder investeringsmiddelen kunnen decentrale overheden voor veel taken slechts plannen maken, maar ze niet uitvoeren.

Om een goed beeld te krijgen over de omvang van de investeringskosten moet duidelijk zijn:

- Welke decentrale overheid voor welk type investeringskosten aan de lat staat. Hoewel AEF en Improven daar een goede inventarisatie van hebben gedaan, is het met name voor warmtenetten nog onduidelijk welke partijen hierin uiteindelijk deelnemen en in welke verhoudingen. Zowel gemeenten, netbeheerders, provincies als Rijksoverheid kunnen hier partij in zijn, naast de private sector.
- In welke mate de overheid bereid is om onrendabele toppen aan te vullen. Dit bepaalt deels de hoogte van de investeringskosten. Structureel subsidiëren is geen optie; subsidies zijn bedoeld om een onrendabele top *tijdelijk* te overbruggen. Voor warmtenetten betekent dit dat inwoners zicht moet hebben op de betaalbaarheid van het aangesloten zijn op een warmtenet.

- Wat de wettelijke eisen en beleidsmatige wensen zijn waaraan projecten waarvoor investeringen nodig zijn, zoals warmtenetten en zuiveringsinstallaties, moeten voldoen. Pas dan kunnen de investeringskosten duidelijk worden.
- Wat de bevoegdheden van decentrale overheden zijn rond de taken waarvoor investeringen nodig zijn. In het geval van warmtenetten: kunnen bewoners van het gas afgesloten worden en verplicht worden deel te nemen aan een warmtenet? Zijn er mogelijkheden om te voorkomen dat individuele huishoudens overschakelen op warmtepompen in wijken waarvoor de aanleg van een warmtenet voorzien is, waardoor de businesscase van dat warmtenet moeilijker wordt? Wordt het mogelijk om kosten uit te smeren over alle warmtekavels, waardoor de lasten beter verdeeld kunnen worden? Wordt gebouwgebonden financiering mogelijk gemaakt?

Niet voor elke taak spelen al deze vragen. De ROB adviseert de Rijksoverheid en medeoverheden om voor elk type geïdentificeerde investeringskosten waarvoor bovenstaande punten al helder zijn, samen te bepalen hoe hoog de investeringskosten hiervoor zijn en bij wie deze komen te liggen. Hoe sneller dit gebeurt, des te sneller kunnen medeoverheden met deze taken aan de slag. Voor taken waarvoor bovenstaande punten nog niet helder zijn, is het zaak die helderheid zo snel mogelijk te creëren door daar met elkaar afspraken over te maken.

De ROB adviseert om extra onderzoek te doen naar de hoogte van de investeringskosten die decentrale overheden moeten maken voor het klimaat- en energiebeleid. In het onderzoek van AEF en Improven is geïnventariseerd voor welke typen investeringskosten decentrale overheden staan. In een vervolgonderzoek zou onderzocht moeten worden:

- a. in hoeverre er voor elk van deze typen investeringskosten duidelijkheid is over de genoemde factoren die van invloed zijn op de investeringskosten;
- b. wat op dit moment de beste raming is van die investeringskosten, welk deel daarvan al zeker is en welk deel nog onzeker;
- c. op welke punten nog duidelijkheid nodig is om een helderder beeld te krijgen van de investeringskosten.

Bekostigingsvorm investeringsmiddelen

Wanneer de investeringskosten voor een taak helder zijn, is het zaak zo snel mogelijk over te gaan tot uitkering van de middelen hiervoor. Het kan ook gebeuren dat de omvang van de investeringskosten nog niet helemaal helder is, maar al wel duidelijk is dat gemeenten ten minste voor een bepaald bedrag aan investeringskosten komen te staan. Denk bijvoorbeeld aan de verduurzaming van het eigen vastgoed. Het kan nog onduidelijk zijn of het verduurzamen hiervan 3, 5 of 10% van de waarde van het eigen vastgoed kost. In zo'n

geval kan in ieder geval al 3% van de waarde uitgekeerd worden ter dekking van de investeringskosten die gemoeid zijn met deze taak. Zo zouden decentrale overheden daar alvast een begin mee kunnen maken.

Financiering van de investeringskosten en financiële risico's voor gemeenten en provincies

Naast de bekostiging van de investeringen ligt er ook een vraag rond de financiering van grote investeringen. Gezien de mogelijk grote omvang van sommige investeringskosten moeten decentrale overheden mogelijk grote leningen aangaan voor bijvoorbeeld het aanleggen van warmtenetten. Dit kan financiële risico's opleveren voor decentrale overheden. Hoe kleiner de decentrale overheid (in financiële zin), hoe groter het risico van grote investeringen.

Er zijn twee manieren om deze risico's te ondervangen. Ten eerste kunnen de investeringskosten voor (kleine) decentrale overheden kleiner gemaakt worden doordat andere decentrale overheden hierin meedelen of het Rijk erin bijspringt. Ten tweede kunnen provincies of het Rijk zich garantstellen voor de investeringen van kleinere overheden. Beide benaderingen worden nu verkend rondom warmtenetten.

Warmtebedrijven moeten binnenkort voor meer dan 50% in publieke handen zijn. Dat betekent niet dat gemeenten deze 50% (plus 1 aandeel) volledig moeten investeren. Het is waarschijnlijk dat gemeenten deze investering samen doen en dat provincies hierbij aanhaken. Zij kunnen de samenwerking tussen de deelnemende gemeenten faciliteren en ondersteunen. Ook kan de Rijksoverheid via het staatsbedrijf Energie Beheer Nederland (EBN) deelnemen aan publieke warmtebedrijven om de benodigde investering door decentrale overheden te verkleinen. Over al deze vormen wordt op dit moment nagedacht. Daarnaast wordt nagedacht over een waarborgfonds vanuit het Rijk, dat garant moet staan voor decentrale investeringen in warmtenetten. Dat verkleint de financiële risico's voor decentrale overheden.

Groene belastingen

Het kabinet-Rutte IV kondigde in zijn coalitieakkoord aan werk te maken van de herziening van het decentrale belastinggebied. Hiervoor zijn tot nu toe echter geen concrete voorstellen gedaan. De ROB gaat in dit kader kort in op de mogelijke kansen van een herziening en eventuele uitbreiding van de belastinggrondslagen voor het versterken van het klimaat- en energiebeleid.

Die kansen lijken er op het eerste gezicht namelijk te zijn. Het heffen van 'groene' belastingen op decentraal niveau kan ten eerste bijdragen aan

de doelstelling van 55% -reductie in 2030 ten opzichte van 1990.⁶² Ten tweede voegt het heffen van groene belastingen in de beleidsmix een beprijzend element toe, waar de huidige beleidsmix sterk gericht is op subsidies en vrijwillige aanpassingen. Volgens het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Klimaat van maart 2023 zijn extra beprijzende en normerende elementen hard nodig.⁶³ Sindsdien zijn er echter juist vooral subsidie-instrumenten bijgekomen.⁶⁴

Voor decentrale groene belastingen zijn enkele vormen te bedenken, waarbij de ROB ook enkele overwegingen tégen het invoeren van deze belastinggrondslagen maakt. Ten eerste kan gedacht worden aan het vervangen van de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting (MRB) door provinciale opcenten op het Betalen naar Gebruik (BnG). De belangrijkste eigen inkomstenbron van provincies worden gevormd door een percentage van die opcenten boven op de MRB. Het kabinet-Rutte IV was voornemens per 2030 de MRB te vervangen door een systeem van 'Betalen naar Gebruik' (BnG), waarbij niet per auto, maar per afgelegde kilometer belasting wordt betaald.

Als de provinciale opcenten niet op de MRB maar op BnG worden geheven, stimuleert dit burgers (extra) om minder gebruik te maken van de auto, met een CO₂-reductie tot gevolg. Het is echter de vraag of het rechtvaardig is dat opcenten, of provincies die nu op de MRB of op het BNG heffen, de voornaamste eigen inkomstenbron van provincies vormen. Daardoor halen zij hun eigen inkomsten namelijk voornamelijk op bij autobezitters (bij de MRB) of autorijders (bij de BnG). Het takenpakket van provincies is echter veel breder dan wegenonderhoud. Een bredere belastinggrondslag kan dus rechtvaardiger zijn.⁶⁵

Op gemeentelijk niveau zijn twee aanpassingen aan de onroerende-zaakbelasting (ozb), de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten, voorstelbaar om deze 'groener' te maken. Ten eerste kan deze gekoppeld worden aan het energielabel van gebouwen.⁶⁶ Hierbij is zeer de vraag of dit geen regressieve belasting is: mensen die in minder goed geïsoleerde woningen wonen, worden dan zwaarder belast, wat relatief vaak

62 De effecten van het huidige geplande beleid tot en met 2030 komen uit op een bandbreedte tussen de 46-57% reductie van CO₂-uitstoot in 2030 ten opzichte van 1990 (Planbureau voor de Leefomgeving (2023)). De Raad van State adviseert om de onderkant van deze bandbreedte aan te houden als uitgangspunt voor het beleid (Raad van State (2023)).

63 Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Klimaat (2023).

64 Centraal Planbureau (2023), p. 13.

65 Zie voor een bredere overweging van het provinciaal belastinggebied Werkgroep Herziening provinciaal belastinggebied (2021).

66 Hiertoe riep bijvoorbeeld de gemeenteraad van Amsterdam op in 2016 (Binnenlands Bestuur (2016)).

mensen zijn met een lager inkomen en minder eigen vermogen bij de aankoop van een huis.⁶⁷ Ook is het de vraag of een dergelijke mensen stimuleert om hun woning wél te verduurzamen.

Een tweede mogelijke aanpassing is het laten vervallen van de vrijstelling (WOZ-waarderingsuitzondering) voor cultuurgronden, dat wil zeggen voor de agrarische sector inclusief de glastuinbouw. Deze uitbreiding van de lokale belastinggrondslag kan worden beschouwd als groen omdat agrarische bedrijven en de glastuinbouw in relatief grote mate bijdragen aan de aan Nederland toe te rekenen CO₂-uitstoot. De voornaamste reden om deze vrijstelling af te schaffen is echter dat de redenen om deze in te voeren inmiddels niet meer van toepassing zijn.⁶⁸ Daarom wordt inmiddels zonder reden de ozb voor een relatief groot deel neergelegd bij huishoudens en andere bedrijven.

Twee algemene nadelen van groene belastingen zijn dat ze een onduidelijk en onvoorspelbaar effect hebben op de CO₂-uitstoot, en dat als ze succesvol zijn, ze hun eigen grondslag uithollen. Dat ze een onvoorspelbaar effect hebben, komt doordat het Rijk belastinggrondslagen slechts kan aanbieden aan decentrale overheden, maar hen niet kan verplichten daarvan gebruik te maken. Dat zou ook het idee van een *decentraal* belastinggebied ondermijnen. Provincies hoeven bijvoorbeeld geen opcenten te heffen op de MRB of eventueel later op BnG. In welke mate zij dit wel doen, staat hun vrij. Dit beïnvloedt de mate waarin zo'n belasting een CO₂-reducerend effect heeft. Daarnaast geldt het nadeel dat als de belasting veel effect heeft op het gedrag van mensen, het de eigen grondslag uitholt. Dat effect is nu waarneembaar bij de vrijstelling voor elektrische voertuigen op de provinciale opcenten. Doordat er steeds meer elektrische auto's bijkomen, mede door deze vrijstelling, wordt het aantal auto's waarop opcenten kunnen worden geheven steeds kleiner.

Deze nadelen gelden overigens niet voor het laten vervallen van de ozb-vrijstelling voor cultuurgronden (agrarische bedrijven). Dit heeft dan ook geen direct CO₂-besparend effect.

De ROB benadrukt ten slotte dat de eigen belastingopbrengsten van decentrale overheden geen geschikte bron van middelen zijn ter dekking van de uitvoerings- en investeringskosten die zij maken voor het klimaat-

67 BLG Wonen (2023).

68 Namelijk regelgeving van de Europese Economische Gemeenschap (EEG, voorloper van de Europese Unie) en het feit dat agrarische bedrijven destijds een groot deel van de heffingen voor waterschappen betaalden. De betreffende regelgeving bestaat inmiddels niet meer, en agrarische bedrijven betalen tegenwoordig slechts een klein deel van de waterschapsbelasting. Zie Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale Overheden (2019).

en energiebeleid. Ten minste, niet van de taken die zijn afgesproken met het Rijk; wel van eigen klimaat- en energiebeleid. Eigen belastingopbrengsten lenen zich namelijk het beste voor bekostiging van taken waarbij decentrale overheden veel beleidsvrijheid hebben. Dan kunnen zij een integrale afweging maken tussen een hoger voorzieningenniveau en daarmee hogere belastingtarieven, of juist een lager voorzieningenniveau en lagere tarieven. Lokale belastingopbrengsten dienen niet ter bekostiging van medebewindstaken: taken die decentrale overheden uitvoeren vanwege taken die zij hebben afgesproken met het Rijk of die zij door het Rijk opgelegd hebben gekregen.

4.5 BEKOSTIGING VAN WATERSCHAPPEN

Waterschappen hebben een eigenstandige financiële positie en een beperkte financiële verhouding met het Rijk. Zij bekostigen hun uitgaven via eigen heffingen, gebundeld in de waterschapsbelasting. Dit zijn bestemmingsheffingen: waterschappen mogen deze alleen inzetten voor hun drie wettelijke taken: de zorg voor het watersysteem (watersysteemtaak), de zorg voor het zuiveren van afvalwater (zuiveringstaak) en de zorg voor waterveiligheid. Waterschappen moeten taken die tot hun kerntaken behoren, bekostigen via eigen heffingen; een Rijksbijdrage is verplicht wanneer het activiteiten betreft die onvoldoende verband houden met deze kerntaken, maar die waterschappen wel moeten uitvoeren in het bredere maatschappelijke belang.

Bij de bekostiging van het klimaat- en energiebeleid is de vraag dus of klimaat- en energiebeleid voldoende verband houdt met de kerntaken van waterschappen. De Memorie van Toelichting bij een voorstel ter wijziging van de Waterschapswet schept hier duidelijkheid over.⁶⁹ De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) stelt hierin, gebaseerd op uitspraken van de Hoge Raad, dat waterschappen wettelijke taken mogen uitvoeren volgens hedendaagse eisen, en ook heffingen mogen innen om dat niveau van uitvoering te bekostigen. Zo energieneutraal mogelijk werken is een van de eisen die tegenwoordig worden gesteld. Dit betekent dat het produceren van energie ten behoeve van de eigen taakuitoefening voldoende verband houdt met de kerntaken van waterschappen en dat zij activiteiten hiervoor dus moeten bekostigen met eigen heffingen.

Waterschappen willen echter niet alleen *energie*neutraal worden, maar ook *klimaat*neutraal. Op dit moment is volledige reductie van emissies technisch en financieel nog niet mogelijk. Om toch per saldo nul uitstoot van broeikasgassen te kunnen bereiken, willen de waterschappen de onvermijdelijke uitstoot compenseren door meer hernieuwbare energie op te wekken dan ze

69 Minister van Infrastructuur en Waterstaat (2023).

nodig hebben om te voorzien in hun eigen energiebehoefte. Het surplus aan duurzame energie kan dan geleverd worden aan derden. Ook de investeringen daarvoor willen waterschappen bekostigen uit eigen heffingen. Binnen de huidige Waterschapswet kan discussie ontstaan over de vraag of deze investeringen voldoende verband houden met de huidige taakuitoefening en dus bekostigd mogen en moeten worden uit eigen heffingen. Daarom stelt de minister van IenW voor om expliciet in de Waterschapswet op te nemen dat waterschappen maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie kunnen en moeten bekostigen uit de eigen heffingen als het gaat om energieopwekking ter compensatie van de uitstoot van broeikasgassen die vrijkomen als gevolg van de zorg voor het watersysteem en voor het zuiveren van afvalwater.⁷⁰

Kortom: waterschappen dienen activiteiten voor energieneutraal werken zelf te bekostigen, en als het voorstel ter wijziging van de Waterschapswet akkoord wordt bevonden, geldt dat ook voor de activiteiten om klimaatneutraal te werken.⁷¹

Zoals gesteld zijn de investeringskosten ook voor waterschappen nog onduidelijk. In principe bekostigen waterschappen ook deze via eigen heffingen. Als de investeringskosten van zeer grote omvang blijken en/of zeer ongelijk over het land verspreid zijn, kan een Rijksbijdrage overwogen worden, kunnen waterschappen overwegen het Rijk te vragen om een bijdrage hieraan te leveren.⁷² De investeringskosten verschillen mogelijk ook sterk per waterschap. Sommige waterschappen hebben bijvoorbeeld veel kleine gemalen en installaties, terwijl andere slechts enkele grote gemalen en installaties hebben. Dat maakt verschil in de kosten voor het verduurzamen hiervan. Ook kunnen waterschappen in gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid hun kosten – die meer bepaald worden door oppervlakte dan door het aantal huishoudens – verhalen op een groter aantal huishoudens dan waterschappen in dunbevolkte gebieden. Als de kosten van klimaat- en energiebeleid zeer ongelijk verdeeld zijn tussen waterschappen, kunnen de waterschappen gezamen-

70 In het wetsvoorstel wordt de ruimte die er is om extra hernieuwbare energie op te wekken wettelijk begrensd. De waterschappen mogen alleen extra energie opwekken ter compensatie van de uitstoot van broeikasgassen die vrijkomen bij hun taakuitoefening en redelijkerwijs nog niet vermeden kunnen worden. Om te bepalen hoeveel extra hernieuwbare energie mag worden opgewekt, wordt gebruikgemaakt van een vaste factor ten opzichte van het eigen totale primaire energiegebruik (voor watersysteembeheer geldt de factor 2 en voor waterzuivering de factor 3).

71 Er is bij de waterschappen discussie over de vraag of dit ook geldt voor het opwekken van aquathermie (duurzaam verwarmen en koelen met water). In lijn met de ingediende wijziging van de Waterschapswet lijkt aquathermie te vallen onder de duurzame energie die ingezet kan worden om energie- en klimaatneutraal te worden en dus bekostigd mag worden met waterschapsheffingen.

72 Als deze investeringskosten ten goede komen van de uitvoering van kerntaken.

lijk overwegen een solidariteitsregeling in het leven te roepen, vergelijkbaar met het Hoogwaterbeschermingsprogramma, waarbij ze de kosten onderling gelijk(er) verdelen.⁷³

4.6 SNEL ZEKERHEID OVER DE BEKOSTIGING

Snelle besluitvorming nodig over de bekostiging

Het is van belang dat de politiek een duidelijk besluit neemt over de bekostiging voor de volgende jaren. Uit de PBL-doorrekening van het Nederlandse klimaatbeleid blijkt dat we het 55%-doel alleen halen bij maximale inzet en realisatie van al het geplande beleid.⁷⁴ Om de voortgang van het klimaat- en energiebeleid van gemeenten en provincies te bevorderen is daarom snel duidelijkheid nodig over de verdere bekostiging van de taken die decentrale overheden moeten uitvoeren.⁷⁵

Zekerheid over bekostiging klimaat- en energiebeleid

De CDOKE is opengesteld sinds april 2023, en stelt middelen beschikbaar tot en met 2025. De ROB vindt dit een te korte tijdspanne om bekostiging toe te zeggen: het is namelijk duidelijk dat decentrale overheden deze taken structureel dienen uit te voeren. Volgens het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten moeten zij elk jaar voor de komende vier jaar een sluitende begroting opstellen. Omdat 2025 al snel nadert, hebben Rijk, gemeenten en provincies afgesproken dat de gemeenten de CDOKE-middelen als structureel dekkingsmiddel mogen aanmerken, en daar dus ook structurele taken uit mogen bekostigen. Ook mogen zij deze middelen als baten opnemen in de begrotingen in de jaren na 2025. De ROB zou het beter vinden als het Rijk de CDOKE-middelen voor langere tijd toezegt, in ieder geval tot en met 2030, zodat een dergelijke tussenoplossing niet meer nodig is. In 2027 moeten gemeenten al begroten voor het jaar 2031. Om gemeenten en provincies in staat te stellen een sluitende begroting op te leveren, dient het Rijk dus begin 2027 duidelijkheid te verschaffen over de middelen voor 2031 en volgende jaren. De ROB roept gemeenten op om voorlopig gebruik te maken van de nu geboden tussenoplossing en de CDOKE-middelen vooralsnog gewoon als structureel dekkingsmiddel te beschouwen, zodat zij niet alleen voortvarend verder kunnen met het klimaat- en energiebeleid, maar ook kunnen bouwen aan een bestendige organisatiestructuur.

73 In het Hoogwaterbeschermingsprogramma delen waterschappen met lage kosten voor waterveiligheidstaken mee in de kosten van waterschappen die hier wel hoge kosten voor moeten maken, omdat ze aan de kust liggen of omdat er grote rivieren doorheen stromen.

74 Planbureau voor de Leefomgeving (2023).

75 De Raad van State (2023) stelt in zijn advies over de concept-Klimaatnota 2023 zelfs dat het kabinet veiligheidshalve moet uitgaan van de ondergrens van de bandbreedte (46%). Dat betekent dat er nog een lange weg te gaan is tot 55% CO₂-reductie in 2030.

Overigens geldt dit ook voor specifieke uitkeringen die het Rijk naast de CDOKE beschikbaar stelt voor het klimaat- en energiebeleid. Nu lopen de meeste specifieke uitkeringen vaak korter dan de feitelijke duur van de taak. Daardoor kunnen decentrale overheden voor deze langere periode geen mensen in vaste dienst aannemen. Volgens artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet moet het Rijk inzichtelijk maken hoe decentrale overheden de kosten voor afgesproken taken kunnen opvangen, en op basis van artikel 108 lid 3 van de Gemeentewet geldt dat het Rijk bij medebewindstaken deze kosten ook moet vergoeden. De ROB benadrukt dat dit niet alleen geldt voor de eerstvolgende jaren, maar voor de gehele looptijd van de afgesproken taak. Dat kan voor taken in het klimaat- en energiebeleid betekenen dat het Rijk bekostiging voor de komende tien jaar moet toezeggen.

Zekerheid over de normeringssystematiek

Hoewel bekostiging van de taken rond het klimaat- en energiebeleid bekostigd worden vanuit de CDOKE, maakt financiële zekerheid in bredere zin het decentrale overheden makkelijker om grote investeringen te doen en personeel vast in dienst te nemen. De afgelopen jaren is er echter veel onrust en onzekerheid in de financiële verhoudingen geslopen.⁷⁶ Dat verhoudt zich slecht met de benodigde financiële zekerheid in bredere zin.

Een van de belangrijkste inkomstenbronnen van gemeenten en provincies is de algemene uitkering. Deze vormt samen met de decentralisatie-uitkeringen het gemeentefonds. Het gemeentefonds groeit sinds 1994 mee met de stijging van de Rijksuitgaven.⁷⁷ Het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV bevatte de aankondiging dat deze systematiek wordt geschrapt.⁷⁸ Lang is er onzekerheid geweest over de nieuwe vorm ter vervanging van deze systematiek. In het voorjaar van 2023 kondigde het Rijk aan vanaf 2027 de groei van de algemene uitkering te willen koppelen aan de langjarige groei van het bruto binnenlands product (bbp).⁷⁹ Dit nieuwe plan zorgt voor onrust bij decentrale overheden: de vraag is of deze systematiek voldoende tegemoetkomt

⁷⁶ Zie voor een analyse hiervan Raad voor het Openbaar Bestuur (2021b) en voor een recente update van deze analyse: Raad voor het Openbaar Bestuur (2024).

⁷⁷ Tot 2018 telden hiervoor alleen de begrotingsgefinancierde uitgaven van het Rijk mee (de netto gecorrigeerde rijksuitgaven, NGRU). Vanaf 2018 is het accres gekoppeld aan de ontwikkeling van alle uitgaven onder het uitgavenplafond van het Rijk (de accresrelevante uitgaven, ARU). Onder deze nieuwe systematiek lopen ook de premiegefinancierde uitgaven aan sociale zekerheid en zorg mee in de accresontwikkeling. Het principe bleef hetzelfde: samen de trap op, samen de trap af. Voor een weergave van de geschiedenis van de normeringssystematiek, zie het essay van Bart Leurs in de bundel *Een financieel fundament voor grote opgaven: over (on)zekerheid in de financiële verhoudingen* (Raad voor het Openbaar Bestuur (2023a), p. 28-45).

⁷⁸ VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021), p. 6.

⁷⁹ Minister van Financiën (2023, 28 april), p. 39-40.

aan de ontwikkeling van uitgaven op het gebied van onder andere zorg en infrastructuur.⁸⁰

Wel is inmiddels grotendeels duidelijk op welke algemene middelen decentrale overheden kunnen rekenen vanaf 2026 en 2027. Deze zekerheid hebben zij nodig om personeel vast in dienst te kunnen nemen. Dat is des te belangrijker nu er al lange tijd sprake is van krapte op de arbeidsmarkt. Ook voor grote investeringen is langjarige zekerheid belangrijk. Decentrale overheden betalen deze namelijk niet in één keer, maar deze investeringen komen als kapitaallasten terug op de begroting zo lang als de afschrijvingstermijn en de lening ter financiering van de investering lopen.⁸¹

Als het beleidsvoornemen om de algemene uitkering voor decentrale overheden niet langer te koppelen aan de Rijksuitgaven doorgang vindt, kan dat ook gevolgen hebben voor de bekostiging van de decentrale uitvoering van het klimaat- en energiebeleid. In zijn advies *Van Parijs naar praktijk* adviseerde de ROB de uitvoeringskosten voor de verduurzaming van het eigen vastgoed, de verduurzaming van de eigen mobiliteit en het circulair inkopen van grond-, weg- en waterwerken niet apart te bekostigen via de CDOKE. Immers, het Rijk maakt deze meerkosten ook voor deze taken. De algemene uitkering zou daarmee meegroeien, waardoor decentrale overheden op deze wijze indirect gecompenseerd zouden worden voor hun hogere kosten. Deze redenering gaat echter niet meer op als de omvang van de algemene uitkering gekoppeld wordt aan het bbp. Daarom lijkt het op het eerste gezicht in de rede te liggen om vanaf 2025 de uitvoerings- en investeringskosten voor deze taak wel te bekostigen, door hiervoor extra middelen toe te voegen aan de CDOKE.

De ROB wil wel een overweging meegeven waarom aparte bekostiging voor deze taken mogelijk toch niet in de rede ligt. Ook in de bbp-systematiek groeit de algemene uitkering namelijk automatisch mee, namelijk met de algehele Nederlandse economische activiteit. Daarin zijn ook verduurzamingsactiviteiten inbegrepen. Als aan decentrale overheden ongeveer dezelfde duurzaamheidseisen gesteld worden als aan de rest van de samenleving, ligt het niet in de rede hen daar nog eens aparte financiële middelen voor te verstrekken. Immers, die verduurzaming komt dan ook tot uitdrukking in de economische activiteit en dus in het bbp, waardoor de algemene uitkering aan gemeenten en provincies stijgt. De eisen aan decentrale overheden wat betreft de verduurzaming van het eigen vastgoed en de eigen mobiliteit, en het circulair inkopen van grond-, weg- en waterwerken lijken echter hoger dan de eisen die

⁸⁰ Raad voor het Openbaar Bestuur (2024).

⁸¹ Zie voor een analyse van de invloed van deze financiële onzekerheid op grote opgaven het essay van Bart Coster in de bundel *Een financieel fundament voor grote opgaven* (Raad voor het Openbaar Bestuur (2023a), p. 8-27).

gesteld worden aan de rest van de samenleving. Het is dus de vraag in welke mate deze overweging opgaat voor deze taken.

4.7 AANBEVELINGEN VOOR DE BEKOSTIGING

De ROB adviseert om de middelen voor de uitvoering van het klimaat- en energiebeleid uit te keren via één brede doeluitkering voor al het klimaat- en energiebeleid, waarbij gemeenten en provincies dan slechts globaal verantwoording over de besteding van die middelen hoeven af te leggen. Een specifieke uitkering in deze vorm geeft decentrale overheden de ruimte om hun eigen keuzes te maken binnen het klimaat- en energiebeleid en beperkt de administratieve lasten, terwijl het de uitvoeringsmiddelen voor klimaat- en energiebeleid wel veiligstelt. Daarbij adviseert de ROB om zo veel mogelijk huidige en aflopende specifieke uitkeringen die bedoeld zijn voor de uitvoering van het klimaat- en energiebeleid op te nemen in deze brede doeluitkering. Ook bekostiging voor nieuwe taken kan opgenomen worden in de CDOKE. De ROB adviseert jaarlijks te inventariseren welke nieuwe taken decentrale overheden erbij krijgen en hebben gekregen, en hiervoor als onderdeel van de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) een passende bekostiging te regelen. Bij voorkeur wordt voor deze taken geen aparte specifieke uitkering ingesteld, maar worden daarvoor extra middelen toegevoegd aan de CDOKE. Een 'grote' herijking van de gehele CDOKE kan elke vijf jaar plaatsvinden, in samenloop met het vijfjaarlijkse Klimaatplan.

De verdeling van de CDOKE kan in de huidige vorm gehandhaafd blijven. Planbekostiging is aangewezen voor taken die zich concentreren op bepaalde plaatsen of waarbij het tempo onvoorspelbaar is of sterk verschilt tussen decentrale overheden. De ROB beveelt aan om te verkennen of deze planfinanciering ingericht kan worden door middel van een fonds waar individuele decentrale overheden trekkingsrechten op hebben. Dit stelt decentrale overheden in staat vaart te maken en het beperkt de administratieve lasten.

Van veel investeringskosten is de omvang nog onduidelijk. Daarvoor is eerst duidelijkheid nodig over vragen als welk decentrale overheid voor welk type investeringskosten aan de lat staat, in welke mate onrendabele toppen op bepaalde projecten moeten worden aangevuld, aan welke wettelijke eisen investeringen moeten voldoen en welke bevoegdheden decentrale overheden rondom de taken hebben. Hier dient voor elk van de geïdentificeerde typen investeringskosten zo snel mogelijk duidelijkheid over te komen. De ROB adviseert Rijksoverheid en medeoverheden om, wanneer deze zaken helder zijn, samen vast te stellen bepalen wat de benodigde investeringskosten zijn en wie daarvoor welke bekostiging ontvangt. Het ligt voor de hand om ook de investeringskosten zoveel mogelijk te bekostigen via de CDOKE. Planbekostiging is vooral aangewezen als het gaat om taken die zich concentreren in bepaalde gebieden of waarvan het tempo onzeker is of sterk verschilt tus-

sen decentrale overheden. Ondanks de onduidelijkheid is het van belang dat Rijksoverheid en decentrale overheden zo snel mogelijk afspraken maken over de bekostiging van investeringskosten die decentrale overheden in ieder geval moeten maken. Voorkomen moet worden dat onvoldoende bekostiging hiervan een knelpunt gaat vormen voor de uitvoering van het klimaat- en energiebeleid.

Waterschappen dienen hun uitvoeringskosten te bekostigen via verhoging van hun eigen heffingen. Als deze investeringen zwaar drukken op de tarieven en/of zeer ongelijk verdeeld zijn over waterschappen, kunnen de waterschappen overwegen te vragen om een Rijksbijdrage.

Ten slotte benadrukt de ROB dat gemeenten en provincies meerjarige zekerheid nodig hebben over de middelen die zij ontvangen, zowel voor het vast aannemen van personeel als voor het doen van investeringen. Al snel zullen decentrale overheden zekerheid nodig hebben over de kosten en bekostiging voor na 2030; het zou goed zijn als zij hier op korte termijn garanties voor krijgen, op eenzelfde wijze waarop nu is toegezegd dat zij tot en met 2030 kunnen rekenen op de voor 2022 tot 2024 afgesproken basisfinanciering vanuit de CDOKE.

Literatuurlijst

- Adviesraad Migratie & Raad voor het Openbaar Bestuur (2022). *De asielopvang uit de crisis*.
- Andersson Elffers Felix (2020). *Uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden in 2022-2030*.
- Andersson Elffers Felix & Improven (2024). *Kostenonderzoek klimaat- en energiebeleid*.
- Binnenlands Bestuur (2016). *Amsterdam wil ozb koppelen aan energielabel*. Beschikbaar via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/amsterdam-wil-ozb-koppelen-aan-energielabel>.
- BLG Wonen (2023). *Tweedeling op de markt voor energiezuinige koopwoningen*. <https://www.blgwonen.nl/over-ons/nieuws/artikel/tweedeling-op-de-markt-voor-energie-zuinige-koopwoningen-.html>.
- Centraal Planbureau (2023). *Klimaatverandering en intergenerationele verdeling van financiële lasten*.
- Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale Overheden (2019). *Herijking waarderingssuizonderingen WOZ*.
- Gemeente Den Haag (2024, 11 januari). *Uitbreiding warmtenet op dit moment te duur*. Beschikbaar via archive.is/wip/A7Zuc.
- Hoge Raad (2016, 30 september). ECLI:NL:HR:2016:2196.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Klimaat (2023). *Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050*.
- Klimaatakkoord (2019).
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). *Adviesaanvraag Uitvoeringslasten decentrale overheden als gevolg van het Klimaatakkoord*.
- Minister van Financiën (2023, 28 april). *Voorjaarsnota 2023*.
- Minister van Infrastructuur en Waterstaat (2023). *Wijziging van de Waterschapswet, de Waterwet en de Algemene wet bestuursrecht in verband met het versterken van de toepassing van het profijtbeginsel bij de watersysteemheffing, het geven van ruimte aan nieuwe ontwikkelingen en het oplossen van enkele knelpunten* [Memorie van Toelichting]. Kamerstukken II, 2022/23, 36 412, nr. 3.
- Minister voor Klimaat en Energie (2022, 25 oktober). Brief aan gemeenten en provincies, betreft: *Uitvoeringsmiddelen klimaat- en energiebeleid*.
- Minister voor Klimaat en Energie (2023, 26 april). Kamerbrief, betreft: *Voorjaarsbesluitvorming Klimaat*.
- Minister voor Klimaat en Energie (2023, 29 juni). Brief aan de Raad voor het Openbaar Bestuur, betreft: *Adviesaanvraag herijking uitvoeringslasten decentrale overheden klimaat- en energiebeleid*.
- Minister voor Klimaat en Energie (2023, 6 juli). Brief aan de Tweede Kamer, betreft: *Voortgang voorstel Wet collectieve warmte*.
- Minister voor Klimaat en Energie (2024, 22 januari). Kamerbrief, betreft: *Actieagenda Netcongestie Laagspanningsnetten*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). *Nationaal isolatieprogramma*.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). *Voortgangsrapportage PVGO (2023)*.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2022). *Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat, Juni 2022*.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2023). *Tabel klimaatpakket voorjaarsbesluitvorming*.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2023). *Klimaat- en Energieverkenning 2023. Ramingen van broeikasgasemissies, hernieuwbare energie en energiebesparing op hoofdlijnen*.
- Provincie Utrecht (2023). *Jaarplan Q4 2023-2024 Energie Diensten Centrum*.
- Provincie Utrecht (2024). *Provincie stelt de meest kansrijke gebieden voor windenergie vast*. Beschikbaar via archive.is/wip/rDSq4.
- Raad van State (2023). Advies over: *Concept Klimaatnota 2023*.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). *Kennis delen* [Signalement].
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2021a). *Van Parijs naar praktijk: bekostiging en besturing van de decentrale uitvoering van het Klimaatakkoord*.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2021b). *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2023a). *Een financieel fundament voor grote opgaven: over (on)zekerheid in de financiële verhoudingen* [Essaybundel voor de Dag van de Financiële Verhoudingen 2023].
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2023b). *Vallen, opstaan en weer doorgaan. Ruimte voor leren in transities*.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2024). *Raamwerk voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2023, 27 februari). *Tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid (CDOKE)*. Beschikbaar via <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/cdoke>.
- Rijksoverheid (zonder datum). *Regionale Klimaatmonitor*. Beschikbaar via <https://klimaat-monitor.databank.nl/dashboard/dashboard/>.
- Taskforce herziening uitkeringsstelsel (2022). *Overkoepelende notitie uitkeringsstelsel*.
- Unie van Waterschappen (2022). *Onderbouwing strategische visie op weg naar klimaatneutraliteit*.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2022). *Uitvoeringsmiddelen en uitvoeringscapaciteit Klimaat*. Presentatie bij het VNG-congres Gemeentefinanciën op 28 november 2022 te Apeldoorn.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*.
- Waterschapswet [versie geldend vanaf 1 januari 2024].
- Werkgroep Herziening provinciaal belastinggebied (2021). *Herziening provinciaal belastinggebied*.
- Werkgroep zesde evaluatie van de normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds (2020). *Eindrapport werkgroep zesde evaluatie van de normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds*.

Tijdens en na afloop van het onderzoek hebben verschillende Rijksdepartementen en koepels van decentrale overheden in de gesprekken met de ROB opgemerkt dat sommige taken te weinig zouden zijn meegenomen in het onderzoek van AEF en Improven. Hieronder gaat de ROB op deze opmerkingen in. Hiermee hoopt hij recht te doen aan de ingediende opmerkingen en zienswijzen.

1. CIRCULAIRE ECONOMIE

Over taken rond het circulair maken van de economie heeft de ROB veruit de meeste opmerkingen gehoord. In het onderzoek van AEF en Improven is op dit gebied slechts het circulair en klimaatneutraal inkopen van grond-, weg- en waterwerken meegenomen. Het onderzoek concludeert dat er op het gebied van circulariteit verder geen afgesproken taken zijn binnen het klimaat- en energiebeleid die uitvoeringskosten opleveren voor decentrale overheden.

Grotendeels is circulaire economie een apart beleidsterrein dat geen onderdeel is van het klimaat- en energiebeleid en dus niet bekostigd wordt uit de middelen daarvoor. Wel zijn er enkele taken in de Voorjaarsbesluitvorming Klimaat van 2023 opgenomen die betrekking hebben op circulaire economie. Die taken kunnen *wel* toegerekend worden aan het klimaat- en energiebeleid. Deze taken zijn:⁸²

- normering 25-30% bijmengen plastic recycalaat of bioplastisch (IC12);
- ondersteuning van o.a. ketenvorming en recyclingtechnieken voor circulaire plasticsketens (IC13);
- aanpak Afvalverbrandingsinstallaties (AVI's): aanscherping CO₂-heffing AVI's in de CO₂-heffing industrie en inbouwen prikkels in het prijsinstrumentarium om recycling te stimuleren (IC15);
- bevorderen van duurzaam en circulair handelen door het faciliteren en het vergroten van kennis, vaardigheden en gedrag (IC22).

IC12 en IC15 betreffen maatregelen die effecten kunnen hebben op (de kosten voor) de afvalverwerking. Gemeenten kunnen deze maatregelen bekostigen via een verhoging van de afvalstoffenheffing; een Rijksbijdrage ligt hierbij niet voor de hand. IC13 bestaat uit subsidie-instrumenten voor omschakeling naar recycalaat en verhoging sorteer- en recyclecapaciteit en een kennisprogramma, waarvoor € 267 mln. is uitgetrokken. Uit IC13 ontstaan geen uitvoeringskosten voor decentrale overheden.

82 Zie voor het overzicht: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2023b).

Van IC22 is het onduidelijk of en in welke mate deze maatregel kosten oplevert voor decentrale overheden. Er is cumulatief tot en met 2030 € 33,7 mln. voor uitgetrokken; de ROB stelt voor om, als uit deze taak uitvoeringskosten voortkomen, hier middelen voor beschikbaar te stellen door deze toe te voegen aan de CDOKE. Idealiter wordt zoveel mogelijk bekostiging samengevoegd (in de CDOKE) en niet uitgekeerd via aparte specifieke uitkeringen; dit beperkt de administratieve lasten voor decentrale overheden en maakt het mogelijk dat decentrale overheden integraal afwegen welke maatregelen binnen het klimaat- en energiebeleid in hun gebied het meest effectief zijn en op het meeste draagvlak kunnen rekenen.

Als het Rijk van decentrale overheden inzet verwacht op het gebied van circulariteit, dient het Rijk deze verwachtingen expliciet te maken. Voor deze taken dient het Rijk dan, zoals bij al het beleid met gevolgen voor decentrale overheden, een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden te doorlopen. Daarbij dient het Rijk ook aan te geven wat een passende bekostiging voor deze taken is.

2. LAADINFRASTRUCTUUR EN MOBILITEIT

Aflopende SPUK Regionale Agenda Laadinfrastructuur

De gelden voor de laadinfrastructuur zijn tot 2026 beschikbaar gesteld via een specifieke uitkering, de Specifieke Uitkering Regionale Aanpak Laadinfrastructuur 2023-2030 (de SPUK RAL), en worden gedekt door de CDOKE. De omvang van deze SPUK is gebaseerd op het onderzoek van AEF uit 2020. Vlak na dit onderzoek is geconstateerd dat in het onderzoek de uitvoeringskosten voor het aanleggen van laadinfrastructuur te laag zijn geraamd. Daarom hebben Rijk, provincies en gemeenten in 2023 gezamenlijk vastgesteld dat er voor de periode na 2026 een correctie moet plaatsvinden via het herijkingsonderzoek en dit advies.⁸³ Dit is niet gebeurd in het huidige onderzoek van AEF en Improven. Dit onderzoek heeft taken die al bekostigd worden via andere specifieke uitkeringen (dus niet zijnde de CDOKE) buiten beschouwing gelaten. Daarom zijn ook de kosten voor de Regionale Aanpak Laadinfrastructuur buiten beschouwing gelaten, ook de kosten die vanaf 2026 optreden. Duidelijk is dat deze kosten wel doorlopen en dat er ook na 2026 bekostiging nodig is.

In hoofdstuk 4 van dit advies adviseerde de ROB om zoveel als mogelijk de bestaande en te hernieuwen specifieke uitkeringen op te nemen in de CDOKE. Dit beperkt de administratieve lasten van decentrale overheden en maakt het mogelijk dat zij zelf afwegingen maken over welke klimaat- of energiemaatregel het meest effectief is in hun gemeente, provincie of water-

83 Afgesproken in het Bestuurlijk Overleg Klimaat en Energie van 15 december 2022.

schap. Bij de SPUK RAL is echter bewust gekozen voor bekostiging via een aparte specifieke uitkering, zodat deze direct kan worden uitgekeerd aan de betreffende RAL-regio's. De ROB adviseert daarom in dit geval op basis van een nader gezamenlijk overeen te komen schatting van de extra benodigde taken (zoals ondersteuning bij de realisatie van laadinfrastructuur voor logistiek en het voorkomen van netcongestie) middelen toe te voegen aan SPUK RAL vanaf 2026. Het is van belang, zoals bij al het klimaat- en energiebeleid, om de RAL-regio's zo snel mogelijk duidelijkheid te geven over de hoogte van deze specifieke uitkering, zodat zij voor langere tijd mensen in dienst kunnen nemen en houden. Idealiter wordt de bekostiging vastgelegd voor de gehele duur van de taak waar de RAL-regio's voor staan.

Te laag geraamde kosten voor mobiliteit

Ook heeft de ROB het signaal gekregen dat de fte's en kosten voor taken rond mobiliteit te laag zouden zijn geraamd. De kosten zouden zijn toegenomen ten opzichte van drie jaar geleden, maar dit zou niet terug te zien zijn in het onderzoek. Allereerst merkt de ROB hierover op dat de kosten zijn vastgesteld volgens een zorgvuldige methode: eerst zijn dieptestudies uitgevoerd bij verschillende typen decentrale overheden, vervolgens zijn deze cijfers getoetst in een uitvraag die ingevuld is door een meerderheid van de decentrale overheden, en ten slotte zijn de bevindingen geduid tijdens een live-bijeenkomst (de zogenoemde validatiesessie, die plaatsvond in januari 2024). Er is geen reden aangedragen waarom de kosten voor mobiliteit niet goed naar voren zouden zijn gekomen bij het doorlopen van deze methode.

Daarnaast ziet de ROB echter wel degelijk een toename van het aantal in te zetten fte's op het gebied van mobiliteit, die overeen zou kunnen komen met de toename van de opgave (ten opzichte van die in 2020) op het gebied van mobiliteit. Gemeenten gaan van gemiddeld 2,2 fte's voor taken op het gebied van mobiliteit naar 2,8 fte's; provincies van 6,7 naar 13,3 fte's.⁸⁴

3. KERNENERGIE

Ook de plannen voor het opwekken van extra kernenergie kunnen gevolgen hebben voor decentrale overheden. De impact van grote kernreactoren slaat erg plaatselijk neer; de twee nieuwe kerncentrales staan gepland in Borssele. De kosten die de gemeente Borssele hiervoor maakt, kan zij verhalen op het Rijk.

84 Wel is begin 2023 de Samenwerkingsovereenkomst Regionale Aanpak Laadinfrastructuur 2 gesloten. Deze is niet meegenomen in het onderzoek.

Provincies verkennen ook het plaatsen van kleine modulaire reactoren (SMR's, *small modular reactors*). Voor het ondersteunen van deze planvorming trekt het Rijk cumulatief tot en met 2030 € 65 mln. uit.⁸⁵ Deze middelen kunnen eventueel aan de CDOKE toegevoegd worden; dit verdient in principe de voorkeur boven het opzetten van een aparte specifieke uitkering. Als slechts enkele provincies bezig zijn met de ontwikkeling van deze plannen, kunnen deze middelen ook binnen de CDOKE via planfinanciering beschikbaar gesteld worden, vergelijkbaar met hoe gemeenten middelen krijgen voor het vormgeven en handhaven van zero-emissiezones.

4. WATERSTOF

Voor waterstof worden al enorme bedragen uitgetrokken: tot en met 2030 € 7,5 mld.⁸⁶ In de bekostigingsplannen van het voorjaarspakket staan niet expliciet de uitvoeringskosten van decentrale overheden. Wanneer deze hier nog niet in meegerekend zijn, is het zaak dat het ministerie van EZK wel middelen beschikbaar stelt voor de inspanningen van decentrale overheden voor het maken van waterstof en het aanleggen van de juiste infrastructuur ervoor. In principe verdient het niet de voorkeur om voor de uitkering van deze middelen een aparte specifieke uitkering in te stellen, vanwege de administratieve lasten die dit met zich meebrengt. Niet alle decentrale overheden zullen echter taken op het gebied van waterstof uitvoeren. Daarom ligt het voor de hand om de middelen hiervoor beschikbaar te stellen via planfinanciering binnen de CDOKE, op dezelfde manier waarop nu zero-emissiezones bekostigd worden.

5. VTH EN OMGEVINGSDIENSTEN

Bij de ROB is aangegeven dat taken op het gebied van onder andere opwekking van duurzame energie, maatwerkafspraken voor de verduurzaming van de industrie, circulaire economie en groen gas extra inzet vragen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Deze inzet wordt gepleegd door omgevingsdiensten en zou onvoldoende terugkomen in het onderzoek van AEF en Improven.

Het onderzoek van AEF en Improven heeft de uitvoeringskosten in kaart gebracht door middel van dieptestudies, uitvraag en een validatiesessie. Door deze methode zijn over het algemeen de uitvoeringskosten goed in beeld gekomen. Omgevingsdiensten zijn niet direct bevraagd over hun inzet. Er is vanuit gegaan dat de middelentoedeling vanuit de decentrale overheden voldoende is voor de VTH-taken van de omgevingsdiensten.

85 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2023b); zie taak E16.

86 Idem; taken S4 t/m S11.

Met betrekking tot VTH-taken op het gebied van groen gas en circulaire economie merkt de ROB het volgende op:

- Het onderzoek ziet geen rol voor gemeenten en provincies in de productie van groen gas, behalve bij de vergunningverlening met betrekking tot de ruimtelijke inpassing.⁸⁷ VTH-taken vallen op zichzelf buiten de scope van het onderzoek als er verder op dat gebied geen formele taken aan decentrale overheden zijn toebedeeld.
- Alleen specifieke taken op het gebied van circulaire economie worden geschaard onder het klimaat- en energiebeleid, de meeste taken vallen dus buiten de bekostiging voor klimaat- en energiebeleid, waar het onderzoek van AEF en Improven betrekking op heeft.

6. ROL VAN PROVINCIES BIJ SMP'S

Provincies zijn het bevoegd gezag voor natuurbescherming en moeten dus de soortenmanagementplannen (SMP's) goedkeuren die gemeenten bij hen indienen. Daarvoor moeten zij mensen in dienst nemen. Dit is een taak die in het onderzoek van AEF en Improven niet is meegenomen. De ROB beveelt aan om voor deze taak een aanvullend bedrag toe te voegen aan de CDOKE-middelen voor provincies. Welk bedrag dit is, kan vastgesteld worden op basis van een inschatting door provincies, in overleg met BZK en EZK.

7. OVERIGE MOGELIJK NIET OF TE WEINIG MEEGENOMEN TAKEN

In reactie op de definitieve versie van het onderzoek van AEF en Improven is aangegeven dat onduidelijk is hoe de rol van gemeenten en provincies ten aanzien van verduurzaming van bedrijventerreinen en MKB in het onderzoek is meegenomen. Verduurzaming van bedrijven is een grote uitdaging, waarbij decentrale overheden een belangrijke rol hebben. Daarnaast zou in het rapport ontbreken: de rol van gemeenten bij de verduurzaming van maatschappelijk vastgoed dat niet in gemeentelijk bezit is, het faciliteren van groen gas, gemeentelijke investeringen in het energiesysteem en gemeentelijke inspanningen in het kader van de regionale mobiliteitsplannen. Ook provincies spelen hierin in de praktijk een belangrijke rol.

De onderzoekers hebben de takenlijst samengesteld op basis van literatuuronderzoek en expertsessies.⁸⁸ Deze takenlijst is vervolgens getoetst in een klankbordgroepbijeenkomst.⁸⁹ Wat betreft de specifieke taken die hierboven genoemd zijn, merkt de ROB het volgende op:

87 Zie Andersson Elffers Felix & Improven (2024), p. 99: 'Op één taak van de waterschappen na bestaan er geen taken voor de decentrale overheden voor de productie van groen gas.'

88 Aan de expertsessies hebben ca. 60 deskundigen op het gebied van klimaat- en energiebeleid deelgenomen.

89 Zie bijlage IV voor de samenstelling van de klankbordgroep. IPO en VNG namen hieraan deel.

- De rol van provincies bij het verduurzamen van bedrijventerreinen en mkb is meegenomen onder taak P4.2. De rol van gemeenten bij het verduurzamen van het mkb wordt meegenomen in de taken G2.1 en G2.2 (zoals beschreven in bijlage C van het onderzoek). Het onderzoek noemt dat het onderzoek de rol van decentrale overheden bij het verduurzamen van bedrijventerreinen niet altijd volledig heeft kunnen meenemen omdat er op dit gebied weinig formele afspraken gemaakt zijn tussen Rijk en decentrale overheden, hoewel decentrale overheden al wel veel doen op dit gebied.⁹⁰
- De uitvoeringskosten voor het verduurzamen van het maatschappelijk vastgoed zijn meegenomen in de taken G2.1 en G2.2. De investeringskosten daarvoor worden gebaseerd op een onderzoek dat in opdracht van de VNG in 2020 uitgevoerd is.⁹¹
- Het onderzoek ziet geen rol voor gemeenten en provincies in de productie van groen gas, behalve in de vergunningverlening met betrekking tot de ruimtelijke inpassing.⁹² Vergunningverlening valt op zichzelf buiten de scope van het onderzoek als er verder op dat gebied geen formele taken aan decentrale overheden zijn toebedeeld.
- Op de gemeentelijke investeringen in het energiesysteem gaat de ROB in in paragraaf 4.4 voor wat betreft de warmtenetten; voor wat betreft waterstof, zie hierboven.
- Gezien de aard van de taak ligt het voor de hand dat gemeenten gesprekspartner zijn voor de provincie wanneer zij regionale mobiliteitsplannen opstellen. Deze beperkte rol heeft het onderzoek niet in kaart gebracht.

⁹⁰ Zie Andersson Elffers Felix & Improven (2024), p. 115.

⁹¹ Zie Andersson Elffers Felix & Improven (2024), p. 77: 'De VNG heeft in februari 2020 scenario's laten doorrekenen voor verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed.⁵⁴ In het onderzoek is aangegeven dat tot 2050 gemeenten € 44 miljard uitgeven aan onderhoud en vervanging van vastgoed. Daarbovenop hebben gemeenten € 9,1 miljard nodig voor de verduurzaming van gebouwen. Daarbij speelt wel dat deze berekeningen ook verduurzaming van maatschappelijk vastgoed omvatten. Dat wordt apart bekostigd.' (Republic (2020). *Doorrekening scenario's verduurzaming gemeentelijke vastgoed*. Niet publiek beschikbaar.)

⁹² Zie Andersson Elffers Felix & Improven (2024), p. 99: 'Op één taak van de waterschappen na bestaan er geen taken voor de decentrale overheden voor de productie van groen gas.'

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur
T.a.v. de voorzitter, dhr. J.M.M. Polman
Korte Voorhout 7
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum
Betreft Adviesaanvraag herijking uitvoeringslasten decentrale overheden
klimaat- en energiebeleid

Geachte heer Polman,

Op 25 januari 2021 publiceerde de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) het adviesrapport 'Van Parijs naar praktijk'. Op basis van dat advies heeft het huidige kabinet uitvoeringsmiddelen ter beschikking gesteld aan decentrale overheden voor de uitvoering van klimaat- en energiebeleid.

Sinds 2021 heeft het Nederlandse klimaat- en energiebeleid een behoorlijke ontwikkeling doorgemaakt. Ten eerste hebben gemeenten, provincies en waterschappen grote stappen gemaakt bij de uitvoering van klimaat- en energiebeleid. Daardoor is duidelijker geworden wat hun taken precies behelzen. Daarbij is aanvullend klimaat- en energiebeleid getroffen waardoor decentrale overheden aanvullende taken hebben gekregen. Tot slot zijn in het genoemde ROB-rapport aanbevelingen gedaan over de gewenste herijking. Hierdoor is het opportuun om opnieuw te onderzoeken welke uitvoeringslasten decentrale overheden hebben rondom klimaat- en energiebeleid. Met dit onderzoek wordt voldaan aan de verplichting van het Rijk voortkomend uit artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.

Om bovenstaande redenen vraag ik u het adviesrapport 'Van Parijs naar praktijk' te herijken. Ik verzoek u om dit te doen door het uitzetten van een onderzoek en daarbij advies uit te brengen. Ik verzoek u deze herijking in lijn te doen met de afspraken die hierover zijn gemaakt in de bestuurlijke afspraken 'schouder aan schouder voor het klimaat'¹. Beoogd resultaat van het onderzoek en advies zijn:

- Een herijking van de taken en daarvoor benodigde middelen van gemeenten, provincies en waterschappen rondom het klimaat- en energiebeleid zoals onderzocht in het adviesrapport 'Van Parijs naar praktijk' en het onderliggende onderzoek 'Uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden in 2022 - 2030' door Andersson Elffers Felix.
- Bij het onderzoek in het kader van de herijking moeten alleen de klimaat- en energietaken op gebied van de landbouw en landgebruik meegenomen worden die niet vallen onder het NPLG (in de praktijk zal dit met name de

¹ Zie p. 60 e.v. van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/06/02/bijlagen-bij-ontwerp-beleidsprogramma-klimaat>

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**
Directie Klimaat

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000
T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ezk

Ons kenmerk
DGKE-K / 27073176

Uw kenmerk

Bijlage(n)

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**
Directie Klimaat

Ons kenmerk
DGKE-K / 27073176

glastuinbouw zijn). De ROB wordt wel verzocht het lopende artikel 2-onderzoek naar taken voortkomend uit het NPLG mee te nemen in zijn advies op het onderzoek.

- De herijking betreft ook taken uit het Klimaatakkoord die niet of onvoldoende waren meegenomen in het ROB-advies omdat ze nog niet goed in beeld waren in 2021 zoals taken rondom circulariteit, netcongestie, PMIEKs en soortenbescherming, als ook de taken die voortkomen uit energie en klimaatbeleid dat na het klimaatakkoord tot stand is gekomen waaronder het Klimaatpakket van de Voorjaarsbesluitvorming 2023.
- Onderzoek naar de benodigde overheidsinvesteringen voor de klimaat- en energietaken van gemeenten, provincies en waterschappen. Ook juridische kosten bij grote rechtszaken voor bv Wgiw vallen hier onder.
- Onderzoek naar de benodigde bedragen voor verduurzaming eigen bedrijfsvoering (met name mobiliteit en vastgoed) van gemeenten en provincies en de wijze van bekostiging daarvan.
- Onderzoek naar een eerlijke en efficiënte manier van verdeling van de uitvoeringsmiddelen over provincies en gemeenten, waarbij wordt gekeken of deze verdeling meer opgavespecifiek kan worden gedaan.
- Onderzoek of de nationale programma's bijdragen aan een efficiënte uitvoering van de medeoverheden. Op basis hiervan moet bepaald worden of en zo ja in welke mate dit leidt tot een vermindering van door provincies en gemeenten benodigde uitvoeringsmiddelen.
- Reflectie van de ROB op de uitkomsten van het onderzoek.
- Advies van de ROB ten aanzien van de bekostigingswijze van de uitvoeringsmiddelen waarbij wordt gekeken in hoeverre kan worden voorzien in de benodigde financiële meerjarige zekerheid van medeoverheden. Daarbij wordt ook gekeken naar de wijze waarop de governance rondom de bekostiging en de actualisatie van de omvang van de middelen het beste georganiseerd kan worden. Hierbij wordt rekening gehouden met het gegeven dat hier sprake is van structurele taken die mogelijk tot 2050 doorlopen.

Op het bestuurlijk overleg klimaat & energie van 31 mei 2023 zijn de overheden gezamenlijk de volgende uitgangspunten voor deze adviesaanvraag overeengekomen:

- Als vertrekpunt voor het onderzoek kunt u nemen uw advies 'Van Parijs naar praktijk'.
- Als planning wordt het volgende aangehouden: (i) 29 juni 2023 bespreking opzet onderzoek en adviestraject in ROB, (ii) juli - augustus 2023 uitzetten onderzoeksopdracht en reactie tijd onderzoeksbureaus, (iii) looptijd onderzoek september tot 31 december 2023 en (iv) adviestraject januari 2024 tot 31 maart 2024.
- Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2023 tot aan 2030.
- U kunt een extern onderzoeksbureau met kennis en ervaring op het terrein van de gemeentelijke, provinciale en waterschapsfinanciën vragen het gevraagde onderzoek uit te voeren. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat zal hiertoe een onderzoeksbudget beschikbaar stellen.

Om het advies en het onderzoek in goede banen te leiden, verzoek ik u een klankbordgroep in te richten. Deelnemers aan deze klankbordgroep zijn in ieder

Pagina 2 van 3

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**
Directie Klimaat

Ons kenmerk
DGKE-K / 27073176

geval vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Inter provinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de ministeries van Economische Zaken en Klimaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw en Natuur en Voedselkwaliteit. De leden van de klankbordgroep zullen het onderzoek begeleiden en desgevraagd de voor het onderzoek benodigde informatie aanreiken. Vanwege de onafhankelijke positie als raad zal er geen betrokkenheid zijn van deze klankbordgroep bij het opstellen van het advies.

Mocht u nadere vragen hebben over deze adviesaanvraag dan kunt u zich wenden tot (gelakt) van de directie Klimaat van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (email, tel. nr. gelakt).



R.A.A. Jetten
Minister voor Klimaat en Energie

/ Managementsamenvatting

Aanleiding

Sinds de ondertekening van het Klimaatakkoord in juni 2019 hebben gemeenten, provincies en waterschappen nieuwe taken rond klimaat- en energiebeleid. In het Klimaatakkoord is daarom de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gevraagd om advies uit te brengen over een passende bekostiging voor deze nieuwe taken.

Inmiddels zijn er enkele jaren verstreken. Het klimaat- en energiebeleid is verder uitgewerkt. De doelstellingen zijn aangescherpt naar 55% emissiereductie in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050. Er zijn nationale programma's gekomen rond dit thema. Tegelijkertijd is er meer inzicht ontstaan in de kosten van decentrale overheden. Op 29 juni 2023 heeft de minister voor Klimaat en Energie daarom de ROB verzocht om zijn advies over de bekostiging van decentrale overheden te herijken. Daarvoor is een herijkt kostenonderzoek nodig. Dit rapport presenteert dat herijkte kostenonderzoek.

Opdracht en scope

De ROB heeft AEF en Improven gevraagd om onderzoek te doen naar de uitvoerings- en investeringskosten voor decentrale overheden voor taken die zij uitvoeren als gevolg van klimaat- en energiebeleid. De hoofdvraag die de ROB aan ons als onderzoekers heeft gesteld, luidt:

Welke extra uitvoerings- en investeringskosten zullen decentrale overheden hebben tussen 2025 en 2030 ten gevolge van klimaat- en energiebeleid?

Binnen scope van het onderzoek zijn de extra kosten die decentrale overheden maken in hun eigen processen (uitvoeringskosten) en in de samenleving (investeringskosten) om hun taken rond klimaat- en energiebeleid uit te voeren. De belangrijkste punten buiten scope van dit onderzoek zijn:

- ▶ Kosten voor taken die (nog) niet zijn vastgelegd in afspraken tussen Rijk en decentrale overheden
- ▶ Kosten die voortkomen uit lokale beleidskeuzes
- ▶ Het bekostigingsvraagstuk: hoe worden kosten gedekt en door wie? De ROB gaat daar wel op in.

Methode

De ramingen in dit onderzoek zijn opgesteld met data die via vijf methoden is verkregen:

- ▶ **Documentenanalyse:** op basis van wet- en regelgeving, bestuurlijke plannen en andere formele documenten zijn de taken van decentrale overheden in beeld gebracht
- ▶ **Expertsessies:** in werksessies met in totaal 60 deskundigen op het gebied van klimaat- en energiebeleid is het overzicht van taken verder getoetst.
- ▶ **Dieptestudies:** we hebben bij zestien decentrale overheden in series interviews met verschillende medewerkers gedetailleerde informatie verzameld over hun benodigde inzet.
- ▶ **Uitvraag:** aan alle andere decentrale overheden is gevraagd om in een uitvraag de dieptestudie-uitkomsten te valideren. De uitvraag is ingevuld door 164 overheden.
- ▶ **Bijeenkomst:** in een afsluitende bijeenkomst met 90 deelnemers zijn de uitkomsten van de dieptestudies en uitvraag doorgesproken en is aanvullende informatie opgehaald.

Op basis van deze gegevens is voor elke geïdentificeerde taak geraamd welke personele inzet (fte en salarisschaal) nodig is om deze taken uit te voeren. Op basis daarvan zijn landelijke cijfers voor de periode van 2025 tot 2030 berekend voor gemeenten, provincies en waterschappen.

Vroeg in het onderzoek bleek dat de investeringskosten niet met dezelfde methode in beeld konden worden gebracht als de uitvoeringskosten. De verwachting was dat niet elke overheid elke potentiële investering zou kunnen schatten. Daarom is met de ROB en de klankbordgroep afgesproken om de investeringskosten te onderzoeken door per type investeringskosten businesscases te verzamelen en de best onderbouwde businesscase te rapporteren.

Totaalcijfers

De onderstaande tabel schetst de extra *uitvoeringskosten* voor klimaat- en energiebeleid door decentrale overheden, voor zover binnen scope van het onderzoek.

	Uitvoeringskosten klimaat- en energiebeleid (in miljoen €)					
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Gemeenten	€ 775 mln	€ 902 mln	€ 948 mln	€ 909 mln	€ 973 mln	€ 1.037 mln
Provincies	€ 64 mln	€ 68 mln	€ 66 mln	€ 59 mln	€ 59 mln	€ 59 mln
Waterschappen	€ 37 mln	€ 36 mln	€ 36 mln	€ 30 mln	€ 30 mln	€ 30 mln

Dit zijn grote bedragen. Dat komt omdat de decentrale overheden voor een grote én veelomvattende opgave staan. De opgave is groot omdat de ambities hoog liggen en er in relatief korte tijd grote transities moeten plaatsvinden. De opgave is veelomvattend omdat die tal van terreinen raakt en beleidsdomeinen raakt, bij alle overheden. Die opgave heeft ook baten; zo vermindert die kosten voor klimaatadaptatie en import van fossiele brandstoffen.

De investeringskosten komen nog bovenop deze uitvoeringskosten. De investeringskosten zijn in veel gevallen substantieel, maar konden niet goed worden geraamd, zie hieronder.

Uitvoeringskosten gemeenten

In totaal onderscheiden we 30 taken voor gemeenten. In 2025 is naar verwachting € 775 miljoen nodig voor de uitvoeringskosten van deze taken. De jaarlijkse uitvoeringskosten van gemeenten lopen tot 2030 steeds verder op. Dat komt omdat ze in steeds meer buurten tegelijk moeten werken om de verduurzamingsambities te halen. Dat stabiliseert pas tegen 2030.

De taak met de meeste uitvoeringskosten is de wijkgerichte aanpak van de gebouwde omgeving, met zowel collectieve oplossingen als individuele oplossingen. Dat komt omdat een buurtaanpak gemiddeld acht jaar duurt en gemeenten de komende jaren met veel nieuwe buurten moeten starten. Dat heeft tot gevolg dat zij over een aantal jaar aan veel verschillende wijken tegelijk werken. Andere taken die relatief veel inzet vergen zijn gemeentebrede communicatie (bijvoorbeeld met energieloketten) en het tegengaan van netcongestie.

Uitvoeringskosten provincies

In totaal onderscheiden we 26 verschillende taken die provincies moeten uitvoeren. In 2025 is naar verwachting € 64 miljoen nodig om de uitvoeringskosten voor deze taken te dekken. Dit loopt eerst op naar € 68 miljoen in 2026, om vervolgens af te lopen naar € 59 miljoen in 2030. De inzet van provincies daalt licht over de tijd. Dit komt omdat er taken zijn die provincies afronden vóór 2030.

De taak met de hoogste uitvoeringskosten is het integraal programmeren van het energiesysteem. Dat omvat onder andere het opstellen van een energievisie, een programma energie-infrastructuur samenwerking in de Werkgroep Integraal Programmeren en het provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie & Klimaat (pMiek). Provincies hebben de komende jaren veel capaciteit nodig voor deze activiteiten. Ook het opstellen van regionale mobiliteitsplannen vraagt relatief veel inzet.

Uitvoeringskosten waterschappen

In totaal onderscheiden we 16 verschillende taken die waterschappen moeten gaan uitvoeren. In 2025 is hier naar verwachten € 37 miljoen voor nodig, aflopend naar € 30 miljoen in 2030.

Naast een beleidsmatig kant hebben waterschappen ook een uitvoerende kant, met bijvoorbeeld installaties om de waterstand te regelen en installaties om afvalwater te zuiveren. Waterschappen hebben dan ook relatief hoge kosten rond het opstellen van uitvoeringsbeleid om hun eigen energiebehoefte en emissies te reduceren. Om de reductie tot stand te brengen, zullen waterschappen daar ook relatief grote investeringen in moeten doen in de komende jaren.

Investeringskosten

We hebben 29 typen investeringskosten geïdentificeerd waar decentrale overheden mee te maken kunnen hebben: dertien voor gemeenten, zeven voor provincies en negen voor waterschappen.

Uit het onderzoek komt echter naar voren dat er op dit moment nauwelijks nog betrouwbare informatie beschikbaar is over de investeringskosten. Voor 13 van de 29 typen investeringen bleek er geen businesscase beschikbaar. Bij de typen investeringen waar wel informatie is, is de mate van onderbouwing wisselend en meestal beperkt. Het is bovendien zeer onzeker in hoeverre die representatief zijn voor andere gevallen.

Daarmee is er nu geen goede raming van de investeringskosten te maken. Uit het onderzoek komt wel het indicatieve beeld naar voren dat de investeringskosten substantieel kunnen zijn voor zowel gemeenten, provincies als waterschappen. Hoewel er bij veel van de allergrootste posten ook wel kanteekeningen gelden, zijn de investeringen vrij talrijk en divers.

Kostendrijvers

We hebben onderzocht of er factoren zijn die bepalen dat de ene overheid noodzakelijkerwijs meer kosten moet maken dan de andere. Voor gemeenten komt daar uit dat het inwoneraantal van een gemeente gerelateerd is aan de totale inzet van gemeenten. Ook woningdichtheid speelt een rol: hoe hoger de woningdichtheid, hoe hoger de inzet.

Ook voor provincies lijkt er een verband te zijn tussen het aantal inwoners en de totale kosten, al is dat statistisch niet hard te maken. Het aantal woningen en de oppervlakte van een provincie blijken geen goede voorspeller van kosten te zijn. Voor waterschappen is geen significante relatie gevonden voor factoren die op basis van dit onderzoek geanalyseerd kunnen worden.

Verskil ramingen 2023 ten opzichte van 2020

De bovenstaande kostenramingen zijn hoger dan de ramingen uit het eerdere onderzoek van 2020. Over de gehele periode van 2025 t/m 2030 komen de ramingen voor gemeenten 39% hoger uit, voor provincies 164% hoger en voor waterschappen 113% hoger dan in 2020 werd geraamd. Daarvan is ongeveer 7% veroorzaakt door inflatie. We zien twee factoren die zorgen voor de toename:

- In het nieuwe onderzoek zijn taken meegerekend die in 2020 nog niet werden meegerekend. Dat komt omdat de scope nu breder is (dit nieuwe onderzoek richt zich niet meer enkel op het Klimaatakkoord maar op het hele klimaat- en energiebeleid) en ook omdat er nieuwe uitdagingen zijn ontstaan, zoals het tegengaan van netcongestie.
- De meeste respondenten schatten, nu ze enige ervaring met klimaat- en energiebeleid hebben opgedaan, dat de meeste van hun taken iets arbeidsintensiever zijn of inzet in een iets hogere salarisschaal vergen dan in 2020 nog werd gedacht.

Reflectie

Dit rapport is deel van een groter traject om decentrale overheden passend te bekostigen. Op basis van onze ervaringen, zien we zes punten om op te letten in het vervolg van dat traject:

- **Baken de investeringskosten verder af.** Op dit moment is er veel onzekerheid over de investeringskosten die decentrale overheden moeten maken, mede vanwege het gebrek aan duidelijke kaders. Het Rijk zou, samen met decentrale overheden, snel duidelijk moeten uitwerken wat er op dit gebied inhoudelijk van decentrale overheden worden verwacht.
- **Prioriteer de investeringskosten rond eigen gebouwen, mobiliteit en GGW:** Binnen de groep investeringen vragen de eigen gebouwen, mobiliteit en grond-, weg en waterwerken bijzondere aandacht. Dit zijn taken waar alle decentrale overheden nu al mee te maken hebben, dus het is zowel dringend als passend om deze snel goed te bekostigen.
- **Onderzoek investeringskosten in de toekomst apart.** In de komende jaren komt waarschijnlijk meer duidelijkheid over de hoogte van de investeringskosten voor decentrale overheden. Toch kan het dan nodig zijn om ze met gespecialiseerd onderzoek in beeld te brengen. Want ook in de toekomst zullen investeringskosten specifieke onderzoeksmethoden vergen.
- **Let op aflopende bekostiging:** Tot de scope van dit onderzoek behoorden alleen taken die nog niet op andere wijze waren bekostigd. Taken waarvan de bekostiging tijdelijk was (vaak via SPUK's), zijn niet in dit onderzoek meegenomen. Als de bekostiging afloopt terwijl de taken blijven voortbestaan, vraagt dat om passende oplossingen.
- **Vergeet de pijler landbouw niet:** Afgezien van glastuinbouw is in dit onderzoek de pijler landbouw van het Klimaatakkoord niet meegenomen. Decentrale overheden hebben zorgen geuit over de bekostiging van taken die onder deze pijler vallen omdat de financiering op dit moment onzeker is.
- **Overweeg tussenoplossingen voor opkomende vraagstukken:** Het klimaat- en energiebeleid is nog volop in beweging. Daarom zou het passend zijn om het kostenbeeld later nogmaals te herijken. Echter, een tussentijd van jaren kan te lang zijn voor opkomende vraagstukken die eind 2023 nog net niet 'rijp' waren om in het onderzoek mee te wegen, zoals activiteiten rond circulaire economie of waterstof. Voor die vraagstukken zouden tussenoplossingen nodig zijn.

BIJLAGE IV **Klankbordgroep voor het onderzoek
van AEF en Improven**

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Martin Bottema (gebouwde omgeving)

Marianne van den Berg en Laura Cappetti (financiën decentrale overheden)

Ministerie van Financiën

Joost Frudiger (financiën decentrale overheden)

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Bart Muller (mobiliteit)

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Coen van Dijk en Julia Moes (Industrie)

Segeer Bauwens (Klimaat)

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Peter Reffeltrath (glastuinbouw)

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Erik van Zuylen

Interprovinciaal Overleg

Cor Hagen

Unie van Waterschappen

Rafael Lazeroms en Eric Arnts

Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur

Drs. Han Polman, voorzitter

Commissaris van de Koning, provincie Zeeland

Prof. dr. Caelesta Braun, vicevoorzitter

Hoogleraar Openbaar Bestuur en Maatschappelijke Democratie,
Universiteit Leiden

Drs. Angelique Berg

Tijdelijk raadslid, directeur-generaal Centraal Bureau voor de Statistiek

Dr. Martiene Branderhorst

Algemeen directeur, gemeente Den Haag

Prof. dr. Frank Hendriks

Hoogleraar vergelijkende bestuurskunde, Tilburg University

Prof. mr. dr. Frank van Ommeren

Hoogleraar Staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam

Prof. dr. Ronald van Raak

Hoogleraar Erasmiaanse waarden, Erasmus Universiteit Rotterdam

Huri Sahin

Burgemeester, gemeente Rijswijk

Drs. Peter Verheij

Zelfstandig adviseur en interim-professional publieke sector

Drs. Peter Wilms

Tijdelijk raadslid, economisch consultant publieke sector

