

# VAN PARIJS NAAR PRAKTIJK

BEKOSTIGING EN BESTURING VAN DE  
DECENTRALE UITVOERING VAN HET  
KLIMAATAKKOORD



## **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 ROB. 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 7540  
E [info@raadopenbaarbestuur.nl](mailto:info@raadopenbaarbestuur.nl)  
[www.raadopenbaarbestuur.nl](http://www.raadopenbaarbestuur.nl)  
[@Raad\\_ROB](https://twitter.com/Raad_ROB)

## Voorwoord

Het Klimaatakkoord dat aan het begin van de zomer van 2019 werd gepresenteerd luidt een transitie van ongekeerde omvang in. Om de temperatuurstijging en de ernstige gevolgen daarvan nog enigszins af te vlakken is daadkracht nodig en wel nu. Het akkoord dat politiek, bedrijfsleven en tal van maatschappelijke organisaties afsloten ademt terecht grote urgentie uit.

De uitvoering van het Klimaatakkoord is een verantwoordelijkheid van alle partijen, maar de decentrale overheden krijgen daarbij wel een belangrijke taak. Dat maakt ook dat de betrokken partijen in het akkoord al vaststelden dat de Raad voor het Openbaar Bestuur aan de hand van een zogenoemd artikel 2-onderzoek en ‘een zwaarwegend advies’ inzicht moest geven over de uitvoeringskosten van het akkoord voor gemeenten, provincies en waterschappen [zie p. 31 en 64 van het Klimaatakkoord]. Na de zomer van 2019 volgde daartoe de formele adviesvraag van het kabinet aan de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Het proces om tot het onderliggende advies te komen kende twee fasen. Eerst is onderzocht met welke kosten decentrale overheden komende jaren rekening moeten houden bij de uitvoering van het Klimaatakkoord. Dat onderzoek heeft onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) in opdracht van de Raad voor het Openbaar Bestuur uitgevoerd. Dat was om verschillende redenen geen gemakkelijke klus. Het gaat om een langjarige transitieopgave en wat nu misschien duizend euro kost kan over enkele jaren flink duurder zijn. Daarnaast geldt dat voor een dergelijk onderzoek ook lastige keuzes moeten worden gemaakt: zijn verwachte nieuwe kosten toe te rekenen aan de afspraken uit het Klimaatakkoord of houden ze verband met de politieke ambitie die een gemeente zelf al heeft uitgesproken?

AEF rondde in september van 2020 zijn onderzoek af. De Raad is van mening dat de onderzoekers van AEF knap werk hebben geleverd en op basis van heldere criteria en randvoorwaarden tot een adequate schatting zijn gekomen van de kosten die op de decentrale overheden afkomen. Hij is hen zeer erkentelijk voor het geduldige en precieze onderzoekswerk dat zij hebben verricht.

Het AEF-rapport was een solide basis voor het opstellen van dit advies. De Raad heeft aan de hand van het onderzoek een consultatieronde gehouden waarin de koepels van gemeenten, provincies en waterschappen en het rijk hun visie op de uitkomsten van het onderzoek konden geven. Die reacties heeft de Raad meegewogen in zijn uiteindelijke advies. Het is de Raad gebleken dat de uitkomsten van het onderzoek grotendeels overeind konden blijven. Daarnaast doet de Raad in

dit rapport voorstellen hoe de kosten van de uitvoering gefinancierd kunnen worden en op welke wijze die uitgesmeerd kunnen worden over de jaren. Juist omdat ook nog veel onzeker is stelt de Raad daarnaast voor om in 2024 de totale uitvoeringslasten en de verdeling te evalueren en herijken.

Naast een adequate bekostiging is voor de energietransitie een adequate organisatie en aansturing nodig. Daarom gaat de Raad in dit advies ook daarop in, met als aandachtspunt de coördinatie van de inspanningen van de verschillende decentrale overheden in de gehele breedte van het Klimaatakkoord.

Dit advies is voorbereid uit een werkgroep bestaande uit de Raadsleden Peter Wilms (voorzitter), prof. Katrien Termeer en Peter Verheij met ondersteuning van Bart Coster en Gerber van Nijendaal vanuit de staf. Een klankbordgroep met vertegenwoordigers vanuit de decentrale overheden en de rijksoverheid fungeerden als een belangrijk kritisch klankbord (zie bijlage III voor samenstelling van de klankbordgroep). Daarnaast sprak de Raad met enkele deskundigen en specialisten (zie bijlage IV voor een overzicht van de gesprekspartners). De Raad spreekt zijn dank uit voor de bereidwilligheid van allen om in dit belangrijke traject tijd en energie te steken. Uiteraard geldt dat alleen de Raad verantwoordelijk is voor de inhoud van dit advies.

Sinds het afsluiten van het Klimaatakkoord is anderhalf jaar verstreken. In die periode is de Raad samen met de onderzoekers van AEF, bestuurders en ambtenaren van tal van decentrale overheden en het rijk, vertegenwoordigers van de koepelorganisaties en wetenschappers erin geslaagd om de uitvoeringslasten van de decentrale overheden inzichtelijk te maken. Dat is de mooie uitkomst van een gezamenlijke inzet en een gedeeld *commitment*. De Raad hoopt dat alle partijen eenzelfde gezamenlijkheid aan de dag leggen bij de uitvoering van het Klimaatakkoord. Daar is de opgave die voor ons ligt belangrijk genoeg voor.

Han Polman  
Voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur

Rien Fraanje  
Secretaris-directeur

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Advies</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>10</b>
1.1 Het Klimaatakkoord	10
1.2 Interpretatie adviesaanvraag	11
1.3 Totstandkoming advies	13
1.4 Leeswijzer	13
<b>2 Het AEF-onderzoek</b>	<b>14</b>
2.1 Inleiding	14
2.2 Het proces	15
2.3 Overwegingen van de Raad bij de aard en scope van het AEF-onderzoek	15
2.4 Opmerkingen van betrokken partijen over aard en scope van het onderzoek	17
<b>3 De hoogte en compensatie van de kosten</b>	<b>20</b>
3.1 Overwegingen van de Raad bij de uitkomsten van het AEF-onderzoek	20
3.2 Art. 2 Fvw in de context van een akkoord	21
3.3 Weging van de reacties op de uitkomsten van het AEF-onderzoek	23
3.4 Conclusie	27
<b>4 De bestuurlijke inbedding van de uitvoering van het Klimaatakkoord</b>	<b>31</b>
4.1 Inleiding	31
4.2 Uitgangspunten	32
4.3 Voorstel voor een sturingsstructuur	34
4.4 Tijdslijn en fasering	38
<b>5 Bekostigingswijze</b>	<b>41</b>
5.1 Uitgangspunten	41
5.2 De bekostigingswijze	41
5.3 Aanvullende opmerkingen	43

<b>6</b>	<b>Verdeling van de uitvoeringskosten</b>	<b>44</b>
6.1	Algemene uitgangspunten voor de verdeling van het budget	44
6.2	Gemeenten	45
6.3	Provincies	46
6.4	Waterschappen	47
6.5	Veenweidegebieden	48
	<b>Literatuur</b>	<b>50</b>
<i>Bijlage I</i>	Adviesaanvraag	51
<i>Bijlage II</i>	Managementsamenvatting van het AEF-onderzoek	53
<i>Bijlage III</i>	Klankbordgroep van het AEF-onderzoek	56
<i>Bijlage IV</i>	Overzicht van gesprekspartners	57
<i>Bijlage V</i>	Inventarisatie van discussiepunten naar aanleiding van het AEF-rapport	59
<i>Bijlage VI</i>	Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur	67

## Advies

Het Klimaatakkoord is een veelomvattend plan. Het bevat een groot aantal afspraken die de basis vormen voor één van meest ingrijpende transities in de Nederlandse geschiedenis. Voor een groot deel van de uitvoering staan decentrale overheden aan de lat. Het is daarom belangrijk dat zij over voldoende middelen, geld en bevoegdheden beschikken om aan de gezamenlijk overeengekomen doelstelling uitvoering te geven. De Raad is van oordeel dat naast middelen een ondersteunende governancestructuur waarin de gezamenlijke inspanningen worden gecoördineerd en gemonitord onontbeerlijk is.

Wat betreft de bekostiging adviseert de Raad de uitkomsten van het onderzoek dat Andersson Elffers Felix (AEF) heeft gedaan naar de uitvoeringslasten van de decentrale uitvoering van het Klimaatakkoord over te nemen, met uitzondering van bepaalde door AEF meegerekende uitvoeringskosten voor provincies en gemeenten, namelijk die op het gebied van het verduurzamen van het eigen vastgoed en de eigen mobiliteit en het *zero emissie* inkopen van grond-, weg- en waterwerken. Dit zijn kosten die ook door het Rijk worden gemaakt; zodoende krijgen provincies en gemeenten via de trap-op-trap-af systematiek meer geld in het provincie- en gemeentefonds. Ook zijn voor het zero emissie maken van het busvervoer en de uitrol van de laadinfrastructuur al (deels) bekostigingsafspraken gemaakt. Daarnaast beveelt de Raad aan de bekostiging van het veenweideprogramma apart te houden. Daarentegen zijn er ten onrechte geen uitvoeringslasten aan gemeenten toegerekend voor het zero emissie maken van het doelgroepenvervoer.

In 2024 gaat het voor gemeenten om een bedrag van in totaal € 599,6 mln. ter compensatie van de uitvoeringslasten en voor provincies om € 37,5 mln. De uitvoeringslasten voor de waterschappen zijn in 2024 € 22,6 mln. De totale extra uitvoeringslasten voor de periode 2022-2024 zijn € 1589,3 mln. voor gemeenten, € 108,4 mln. voor provincies en € 68,3 mln. voor de waterschappen. Dit zijn forse bedragen voor enkel de uitvoeringslasten, maar het gaat ook om een transitie van ongekende omvang. De investeringskosten zijn nog niet opgenomen in deze bedragen en die zijn waarschijnlijk ook substantieel, voor de waterschappen zelfs waarschijnlijk een veelvoud van de uitvoeringslasten. De Raad vraagt hiervoor nadrukkelijk aandacht.

De Raad adviseert de kosten voor gemeenten en provincies in de periode 2022-2024 te bekostigen via een specifieke uitkering en deze zo in te richten dat kan worden volstaan met een globale verantwoording over de inzet van de middelen. Bij zo'n uitkering, ook wel een brede doeluitkering genoemd,

hebben decentrale overheden de beleidsvrijheid om zelf te bepalen wat de meest kosteneffectieve maatregelen voor hun inwoners op hun grondgebied zijn en die bijdragen aan het doel van de uitkering.

Er zijn op dit moment simpelweg te weinig gegevens om een precieze verdeelsleutel voor de gelden te kunnen onderbouwen. Om die reden zet de Raad voor de eerste fase van de bekostiging (2022-2024) in op een verdeling die gemeenten en provincies een basis geeft om te starten met de uitvoering van het Klimaatakkoord maar die slechts globaal correspondeert met hun uitvoeringslasten. De Raad is van oordeel dat met de kennis van nu de onderstaande verdeling van het budget de best mogelijke benadering is:

- Voor gemeenten ca. 10% in de vorm van een vast bedrag, 60% op basis van het aantal inwoners of woningen, ca. 15% op basis van de dichtheid van de bevolking en ca. 15% op basis van de oppervlakte.
- Voor provincies ca. 10% in de vorm van een vast bedrag, ca. 50% van het bedrag op basis van het aantal inwoners of woningen, ca. 20% op basis van de oppervlakte en ca. 20% op basis van een maatstaf die industriële bedrijvigheid tot uitdrukking brengt.

De Raad adviseert dat de waterschappen de uitvoeringskosten via een verhoging van hun heffingen bekostigen. Een groot deel van de taken die waterschappen uitvoeren voor het Klimaatakkoord is namelijk nauw verweven met hun primaire taakuitvoering. Bovendien bestaan er op voorhand geen grote verschillen in de uitvoeringskosten tussen waterschappen, afgezien van mogelijke verschillen door een verschillend ambitieniveau. Ten slotte bestaat er geen financiële verhouding tussen het Rijk en de waterschappen.

De Raad adviseert de totale uitvoeringslasten en de verdeling in 2024 te evalueren en te herijken op basis van betrouwbare realisatiecijfers, nadere invulling van de taken uit het Klimaatakkoord en verdere wettelijke en beleidsmatige ontwikkelingen. Vanaf 2025 kunnen de uitvoeringslasten op basis van een onderbouwd inzicht in de werkelijke kosten worden verdeeld. Om zekerheid over de bekostiging te creëren adviseert de Raad om bij het maken van afspraken over de bekostiging voor de periode 2022-2024 ook de afspraak te maken dat decentrale overheden in de periode 2025-2030 over voldoende middelen zullen beschikken om hun uitvoeringslasten te dekken.

De Raad merkt op dat er op veel onderdelen een governancestructuur ontbreekt die zorgt voor gezamenlijke regie op de gestelde doelen. Daartoe beveelt hij aan een governancestructuur in te richten die voor regie zorgt maar ook ruimte biedt aan decentrale beleidsvrijheid, democratische verantwoording mogelijk maakt, een lerende infrastructuur creëert, ruimte biedt aan participatie en een efficiënte uitvoering van het Klimaatakkoord stimuleert. De Raad beveelt aan hiertoe een governancestructuur in te richten die



geënt is op de RES-aanpak. Zo'n governancestructuur bestaat uit drie lagen: lokaal, regionaal en landelijk.

Elke decentrale overheid is primair verantwoordelijk voor zijn bijdrage aan het Klimaatakkoord en is daarvoor aanspreekbaar door zijn volksvertegenwoordiging. Elke gemeente, provincie en waterschap zal samen met haar inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven een plan moeten opstellen waarin zij de verschillende onderdelen uit het Klimaatakkoord uitwerkt. Decentrale overheden zullen in hun beleidsplannen zo concreet mogelijke doelstellingen moeten formuleren en moeten aangeven welke maatregelen zij daartoe van plan zijn te nemen.

De regionale structuur ondersteunt de lokale uitvoeringskracht, bundelt kennis en inkoopkracht, coördineert bovenlokale opgaven en is een platform om lokale inspanningen af te stemmen. De lokale plannen moeten in de regio optellen tot een regionale doelstelling. Dit moet er voor zorgen dat elke regio toewerkt naar een gewenst niveau van vermindering van CO<sub>2</sub>-uitstoot.

De Raad acht het van groot belang dat Rijk en decentrale overheden gezamenlijk uitwerking geven aan de afspraken uit het Klimaatakkoord. De Raad beveelt daarom aan te komen tot een overkoepelend interbestuurlijk programmteam voor de decentrale klimaatopgaven. Daarin dragen Rijk en decentrale overheden zorg voor de afstemming van de inspanningen van alle betrokken overheden, zodat deze leiden tot de gezamenlijk overeengekomen doelstellingen. In dit programmteam komen de verschillende onderdelen uit het Klimaatakkoord samen. Het interbestuurlijk programmteam stimuleert, monitort en coördineert de decentrale inspanningen en hakt waar nodig knopen door. Het interbestuurlijke programmteam faciliteert ook een lerende infrastructuur waarin overheden van en met elkaar kunnen leren. Tegelijkertijd past bij dit alles de waarschuwing de structuur niet te zwaar te maken. De precieze uitwerking hiervan laat de Raad over aan betrokken partijen.

Gelet op de noodzaak van een voortvarende aanpak adviseert de Raad een gefaseerde aanpak te hanteren voor de bekostiging en decentrale uitvoering van het Klimaatakkoord. In fase 1 (2022-2024) dienen decentrale overheden een lokaal klimaatplan op te stellen waarin de verschillende onderdelen zijn geïntegreerd. Tegelijkertijd dienen zij te beginnen met de uitvoering van in elk geval no regret maatregelen: maatregelen die relatief snel en eenvoudig uit te voeren zijn en zeer waarschijnlijk kosteneffectief zullen blijken. De brede doeluitkering moet hen hiertoe in staat stellen. Vanaf 2025 kan de bekostiging plaatsvinden op basis van de concrete regioplannen.

# 1 Inleiding

## 1.1 HET KLIMAATAKKOORD

Momenteel is er een klimaatcrisis gaande. Nu al merken we de gevolgen van een opwarmende aarde: de zeespiegel stijgt, droogtes duren langer en stormen zijn heviger. Er is wetenschappelijke en politieke consensus dat de maximale opwarming beperkt moet worden tot 2 graden Celsius ten opzichte van het pre-industriële tijdperk. Opwarming die verder gaat dan die grens zorgt voor gevaarlijke en onomkeerbare gevolgen. Om dit te voorkomen is in 2015 het Klimaatakkoord van Parijs gesloten, waarmee vrijwel alle landen met elkaar afspraken naar een CO<sub>2</sub>-reductie te streven die verenigbaar is met een opwarming die beperkt blijft tot 2 graden, met een streven naar een maximale opwarming van 1,5 graad. De Europese Unie stelde de benodigde CO<sub>2</sub>-reductie vast op 49%<sup>1</sup> in 2030 ten opzichte van 1990. Dit doel heeft Nederland overgenomen in zijn nationale Klimaatakkoord.

Het nationale Klimaatakkoord is een ambitieus en veelomvattend plan en legt de basis voor een van de meest omvangrijke en ingrijpende transitie in de Nederlandse geschiedenis. Het heeft gevolgen voor wonen, werken, verkeer en vervoer, economie, natuur, milieu en de ruimtelijke inrichting. Het is tot stand gekomen op basis van een grote betrokkenheid van tal van organisaties, waaronder ook de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen). Een groot gedeelte van de taken moet namelijk door hen uitgevoerd en/of georganiseerd worden. Door het Klimaatakkoord krijgen decentrale overheden nieuwe taken of worden ze geacht bestaande taken te intensiveren. Deze extra of geïntensiveerde taken vragen om extra inzet van gemeenten, provincies en waterschappen. Hiervoor hebben zij voldoende financiële middelen nodig. Naast investeringskosten gaat het om uitvoeringslasten: de inzet van ambtelijke capaciteit plus de materiële kosten die decentrale overheden moeten maken. Onder andere over die laatste kosten gaat dit advies, de investeringskosten maken geen onderdeel uit van dit advies. Deze zijn waarschijnlijk ook substantieel, voor de waterschappen zelfs

1 Nederland pleit in Europa voor een doelstelling van 55% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030 (Klimaatakkoord 2019, p. 4). De Europese Commissie heeft hiertoe een voorstel gedaan dat onlangs is aangenomen door de Europese Raad. Het Europees Parlement wil het streven zelfs op 60% leggen (ANP/ redactie Trouw 2020, 11 december). Het onderzoek van AEF en dit advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur gaan uit van de doelstelling in het Klimaatakkoord: 49% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030 t.o.v. 1990. Een hogere doelstelling heeft waarschijnlijk ook gevolgen voor de taken van decentrale overheden en de middelen die zij daarvoor nodig hebben. Mocht de doelstelling verhoogd worden moet in het kader van art. 2 Fvw goed gekeken worden naar de praktische en financiële gevolgen voor decentrale overheden.

waarschijnlijk een veelvoud van de uitvoeringslasten. De Raad vraagt hiervoor nadrukkelijk aandacht.

De decentrale overheden hebben in 2019 ingestemd met de afspraken zoals die in het Klimaatakkoord zijn vastgelegd, waarbij de Unie van Waterschappen (UvW) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) unaniem instemden en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) met een bijna unanieme meerderheid. Daarbij plaatste de VNG wel de opmerking dat de reikwijdte en het tempo van de uitvoering van het Klimaatakkoord door gemeenten afhankelijk is van drie voorwaarden<sup>2</sup>:

1. De energietransitie is haalbaar en betaalbaar voor de samenleving;
2. Gemeenten krijgen de juiste bevoegdheden om hun regierol te kunnen uitvoeren;
3. Gemeenten krijgen een vergoeding voor de toename in uitvoeringslasten.

## 1.2 INTERPRETATIE ADVIESAANVRAAG

In de onderhandelingen over het Klimaatakkoord heeft het kabinet met de VNG afgesproken de mogelijke extra uitvoeringslasten van de wijkgerichte aanpak (na 2021) door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) te laten onderzoeken en daarmee invulling te geven aan de eis van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.<sup>3</sup> Later, bij het Bestuurlijk Overleg Klimaat en Energie van 17 april 2019, is afgesproken dit te verbreden naar alle sectortafels en naar de provincies en waterschappen. Op basis hiervan is een adviesaanvraag overeengekomen tussen BZK, IPO, VNG, UvW en departementale vertegenwoordigers van de vijf sectortafels.<sup>4</sup> Daarin wordt de Raad gevraagd een onderzoek te begeleiden met als doel:

- 'Inzicht in de extra uitvoeringslasten voor gemeenten, provincies en waterschappen als gevolg van de afspraken in het Klimaatakkoord per sectortafel.
- Reflectie door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) op de uitkomsten van het onderzoek gegeven de kaders van het Klimaatakkoord.
- Advies van de ROB via welke bekostigingswijze de extra uitvoeringslasten opgevangen kunnen worden en welke (beleids- of sturings)opties er zijn om de uitvoering zo efficiënt mogelijk vorm te geven binnen de

2 Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2019, 26 november

3 Artikel 2 Fvw:

1 Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.

2 In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.

4 Zie bijlage I

kaders van het Klimaatakkoord en daarmee de uitvoeringslasten te beperken (bij voorkeur per sectortafel). De partijen onderkennen daarbij dat de waterschappen een andere positie hebben dan de gemeenten en de provincies, omdat zij niet gefinancierd worden via een fonds dat wordt gevoed met rijksmiddelen maar via eigen belastingen.’

Om inzicht te krijgen in de extra uitvoeringslasten is de Raad gevraagd een onderzoek te begeleiden. Dit onderzoek is door adviesbureau Andersson Elfers Felix (AEF) uitgevoerd, in opdracht van de ROB. Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep van de koepels van decentrale overheden en de Rijksdepartementen betrokken bij het Klimaatakkoord (zie hoofdstuk 2). De managementsamenvatting van het onderzoek is bijgevoegd bij dit advies als bijlage I. Het onderzoek heeft een deel van de input gevormd voor het uiteindelijke advies van de Raad.<sup>5</sup>

Het onderzoek vormt de basis van dit advies over de uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord. Aan de Raad is gevraagd te reflecteren op de onderzoeksuitkomsten. Het is daarbij niet de bedoeling om het AEF-onderzoek over te doen. Wel gaat de Raad in het advies nader in op de aard, scope en totstandkoming van het onderzoek (hoofdstuk 2) en op de vraag hoe de uitkomsten moeten worden geïnterpreteerd in het licht van de bestuurlijke en de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de decentrale overheden (hoofdstuk 3).

Naderhand zijn er door de partijen uit de klankbordgroep nog op merkingen binnengekomen over de totstandkoming van het onderzoek en over de fte-ramingen van AEF. De Raad geeft in hoofdstuk 2 een reflectie op de opmerkingen over het onderzoeksproces en de onderbouwing en in hoofdstuk 3 op de opmerkingen over de fte-ramingen. Specifieke opmerkingen over een plus of min op bepaalde taken heeft de Raad lastig kunnen wegen. De omvang van de geraamde uitvoeringskosten door AEF worden mede beïnvloed door de aanbevelingen van de Raad over de organisatie, bekostiging en aansturing van het Klimaatakkoord. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanbeveling van de Raad om de veenweideprogramma’s apart te bekostigen en dus niet mee te nemen in de bekostiging van het Klimaatakkoord. De gevolgen van dergelijke keuzes worden besproken in hoofdstuk 3.

Daarnaast vragen de partijen de Raad om advies over ‘via welke bekostigingswijze de extra uitvoeringslasten opgevangen kunnen worden’. De bekostigingswijze en de verdeling van de middelen over de decentrale overheden bespreekt de Raad in de hoofdstukken 5 en 6.

5 Voor het volledige rapport: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/09/24/aef--onderzoeksrapport-uitvoeringskosten-klimaatakkoord>

Ten slotte is de Raad gevraagd te adviseren over ‘welke (beleids- of sturings) opties er zijn om de uitvoering zo efficiënt mogelijk vorm te geven binnen de kaders van het Klimaatakkoord en daarmee de uitvoeringslasten te beperken’. De Raad gaat naar aanleiding van deze vraag in op de aansturing, organisatie en bekostiging van het Klimaatakkoord. Daarbij is een zo efficiënt mogelijke uitvoering van het Klimaatakkoord een belangrijk aspect, naast andere aandachtspunten als decentrale beleidsvrijheid en draagvlak voor de uitvoering van het Klimaatakkoord. De aanbevelingen op dit vlak zijn bedoeld als aanvulling op het Klimaatakkoord. Het Klimaatakkoord is in de eerste plaats een pakket aan maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen in 2030 te beperken tot 49%. Dit pakket kan rekenen op een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak en heeft de actieve steun van zoveel mogelijk bijdragende partijen. Afspraken over regie en aansturing ontbreken daarbij op onderdelen van het Klimaatakkoord, terwijl ze essentieel zijn voor de realisatie van de afspraken. De Raad beoogt met de aanbevelingen in hoofdstuk 4 een governancestructuur te bieden die bijdraagt aan de realisatie van het Klimaatakkoord en past binnen de bestuurlijke en financiële verhoudingen.

### **1.3 TOTSTANDKOMING ADVIES**

De bevindingen van het AEF-onderzoek vormen belangrijke input voor het advies van de Raad. De Raad heeft de partijen uit de klankbordgroep uitgenodigd 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 Raad ook gesprekken gevoerd over de aansturing en bekostiging van de decentrale uitvoering van het Klimaatakkoord. Hiertoe is gesproken met een groot aantal partijen die betrokken zijn bij de (decentrale) uitvoering en monitoring van het Klimaatakkoord. Een overzicht van deze partijen vindt u in bijlage IV.

### **1.4 LEESWIJZER**

In hoofdstuk 2 gaat de Raad in op de aard, scope en totstandkoming van het AEF-onderzoek naar de uitvoeringslasten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden. Vervolgens duidt de Raad de uitkomsten daarvan in hoofdstuk 3. De aansturing van de decentrale uitvoering van het Klimaatakkoord staat centraal in hoofdstuk 4. De mogelijkheden om de uitvoeringslasten op te vangen en de bekostigingswijze bespreekt de Raad in respectievelijk hoofdstukken 5 en 6.

## 2 Het AEF-onderzoek

### 2.1 INLEIDING

Als onderdeel van de adviesaanvraag is de Raad gevraagd een onderzoek naar de hoogte van de extra uitvoeringslasten ten gevolge van het Klimaatakkoord te begeleiden. Na een aanbestedingsprocedure en na overleg met de klankbordgroep is gekozen om het adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) het onderzoek te laten uitvoeren.

De hoofdvraag van het onderzoek luidde: Welke extra uitvoeringslasten zullen decentrale overheden hebben tussen 2022 en 2030 ten gevolge van de afspraken uit het Klimaatakkoord? Daarbij heeft AEF ook gekeken naar de kostendrijvers en of decentrale overheden via meekoppelkansen en/of samenwerking het Klimaatakkoord efficiënt kunnen uitvoeren. De kostendrijvers en mogelijkheden voor efficiënte uitvoering heeft AEF in zijn onderzoek alleen kwalitatief gewogen, omdat een kwantitatieve weging niet mogelijk was.

Van meet af aan was duidelijk dat het AEF-onderzoek een unieke exercitie betrof omdat het een onderzoek was naar taken waarmee nog niet of nauwelijks ervaring is opgedaan. Bovendien blinken de afspraken in het Klimaatakkoord niet altijd uit in concreetheid. Het inschatten en ramen van de benodigde fte was daardoor een onzekere en ingewikkelde zaak. Desondanks heeft het onderzoek zeer nuttige informatie opgeleverd over de hoogte van de uitvoeringslasten en, hoewel met de nodige voorbehouden omgeven, over de kostendrijvers. Een belangrijke bijvangst van het onderzoek is dat het inzichtelijk heeft gemaakt waarvoor decentrale overheden allemaal aan de lat staan. In die zin vervult het onderzoeksrapport ook een belangrijke educatieve functie. De bevindingen uit het AEF-rapport zijn belangrijke input geweest voor het advies.

Het doel van dit hoofdstuk is kort te schetsen hoe het AEF-onderzoek tot stand is gekomen. Daarnaast geeft de Raad zijn overwegingen mee bij de aard, de scope en de totstandkoming van het onderzoek. Ook geeft de Raad een overzicht van de opmerkingen die partijen naderhand indienden wat betreft deze onderwerpen. De uitkomsten van het onderzoek weegt de Raad in het volgende hoofdstuk.

## 2.2 HET PROCES

### *Onderzoeksproces*

Het onderzoek begon met het vaststellen van een takenlijst. Deze takenlijst is in meerdere etappes in overleg met de klankbordgroep vastgesteld. AEF begon vervolgens zijn onderzoek naar het aantal extra fte's dat voor deze taken en activiteiten benodigd is. Op basis van het aantal en de kwaliteit van de fte's voor deze taken heeft AEF de kosten van de uitvoeringslasten voor decentrale overheden berekend. Voor het vaststellen van deze fte's heeft AEF zeventien dieptestudies bij decentrale overheden uitgevoerd. Deze bestonden uit interviews met verschillende medewerkers van een decentrale overheid. Op basis daarvan zijn schattingen gemaakt van het aantal fte dat voor een bepaalde taak nodig is. Deze zijn getoetst in een enquête die door 241 decentrale overheden is ingevuld: 214 gemeenten, 9 provincies en 18 waterschappen.

### *Klankbordgroep*

De klankbordgroep bestond uit vertegenwoordigers van de koepels van decentrale overheden en vertegenwoordigers van de Rijksdepartementen die betrokken waren bij de totstandkoming van het Klimaatakkoord dan wel bij de toedeling van gelden aan decentrale overheden.<sup>6</sup> Het instellen van een klankbordgroep had voor de Raad drie doelen: het creëren van draagvlak voor het onderzoek, input organiseren voor het onderzoek en een soepel verloop van het onderzoek door goede contacten met decentrale overheden en het Rijk.

De klankbordgroep is in totaal acht keer bij elkaar gekomen. De klankbordgroep is betrokken geweest bij het vaststellen van de onderzoeksmethode, de scope het onderzoek, de keuze van het onderzoeksbureau, de takenlijst, de voortgang van het onderzoek en het conceptrapport van AEF. Ook in de voorbereiding van het onderzoek is de klankbordgroep uitgebreid meegenomen. Na de publicatie van het AEF-rapport heeft de Raad aan de betrokken partijen de gelegenheid gegeven om schriftelijke opmerkingen kenbaar te maken. Ook is de mogelijkheid geboden om het AEF-rapport te bespreken. Van deze mogelijkheden is uitgebreid gebruik gemaakt, daarover hieronder meer.

## 2.3 OVERWEGINGEN VAN DE RAAD BIJ DE AARD EN SCOPE VAN HET AEF-ONDERZOEK

De Raad geeft hieronder een aantal overwegingen mee over de aard en de scope van het AEF-onderzoek. Overwegingen bij de uitkomsten van het AEF-onderzoek zijn te vinden in hoofdstuk 3. De overwegingen betreffende de aard en de scope van het AEF-onderzoek zijn:

6 Zie bijlage III voor de samenstelling van de klankbordgroep.

- Het onderzoek betreft alleen de kosten vanaf 2022 tot en met 2030. Voor de kosten tot 2022 heeft het Rijk al bekostigingsafspraken gemaakt met decentrale overheden. De kosten na 2030 zijn nog te onzeker om te ramen. Bovendien hebben de concrete afspraken in het Klimaatakkoord alleen betrekking op de periode tot en met 2030.
- Het vertrekpunt van het onderzoek en advies is het Klimaatakkoord van 28 juni 2019 inclusief vervolgfafspraken en nadere uitwerking. AEF heeft de lijst met taken en werkzaamheden vastgesteld in april 2020. Naderhand zijn er alweer meer detailafspraken gemaakt over de uitvoering van het Klimaatakkoord en er zullen nog vele volgen. Ook zullen bijvoorbeeld bevoegdheden van decentrale overheden nog veranderen door bijvoorbeeld de Warmtewet. Het AEF-onderzoek is dus een momentopname.
- Decentrale overheden krijgen er door het Klimaatakkoord veel taken bij. Van volksvertegenwoordigingen wordt hierdoor nog meer gevraagd. Extra ondersteuning voor de volksvertegenwoordigingen is daarom mogelijk gewenst. De kosten hiervoor heeft AEF niet meegenomen.

Bepalend voor het verloop van het onderzoek en de duiding van de uitkomsten ervan is de onzekerheid van de taken uit het Klimaatakkoord en de uitvoeringslasten die daarbij horen. Betreffende deze onzekerheid geeft de Raad de volgende overwegingen mee:

- De raming van AEF is onzeker doordat het gaat om een raming van toekomstige taken. Daardoor zijn er slechts beperkte ervaringsgegevens. Inschattingen van decentrale overheden over de verwachte benodigde fte-inzet worden gekenmerkt door onzekerheid. Toch is het onderzoek van AEF de meest solide mogelijke basis om de bekostiging voor de eerste fase van de decentrale uitvoering van het Klimaatakkoord (zie hoofdstuk 4) vorm te geven.
- AEF houdt een bandbreedte van 10-20% aan op de uitkomsten van hun onderzoek. Deze bandbreedte geeft de onzekerheid van de ramingen aan. AEF stelt dat er is gekozen voor een bandbreedte van 10-20% omdat het overgrote deel van de goed onderbouwde reacties op de enquête binnen dat bereik viel.<sup>7</sup>
- Bovenop deze bandbreedte komt nog eens de onzekerheid van toekomstige ontwikkelingen. AEF gaat in zijn onderzoek uit van de stand van zaken van april 2020 wat betreft onder andere de techniek, de wetgeving en de bevoegdheden die decentrale overheden hebben. Ontwikkelingen hierin kunnen grote gevolgen hebben voor de afspraken in het Klimaatakkoord, de activiteiten die decentrale overheden zullen ondernemen en de uitvoeringslasten die daarbij horen. Deze onzekerheden heeft AEF niet geraamd, omdat ze daarvoor te onvoorspelbaar zijn.

7 Correspondentie met AEF, d.d. 3 september 2020.



## **2.4 OPMERKINGEN VAN BETROKKEN PARTIJEN OVER AARD EN SCOPE VAN HET ONDERZOEK**

De Raad gaat hier alleen in op de opmerkingen die gaan over de aard en de scope van het onderzoek. Opmerkingen van partijen over de hoogte van de uitvoeringslasten neemt de Raad in hoofdstuk 3 mee. Een groot deel van deze opmerkingen, zowel de opmerkingen hier als in paragraaf 3.3, hebben de partijen ook gedurende het onderzoeksproces aan AEF meegegeven.

### *Opmerkingen bij het AEF-rapport*

De partijen betrokken bij het onderzoek hebben na het verschijnen van het AEF-rapport, op uitnodiging van de Raad, nog een groot aantal opmerkingen over het onderzoek aan de Raad doen toekomen. Een aantal opmerkingen over de aard van het onderzoek heeft de Raad hierboven al geadresseerd. De betrokken partijen kwamen echter ook met andere opmerkingen over de aard en de scope van het onderzoek. Opmerkingen over de uitkomsten adresseert de Raad in hoofdstuk 3.

Een aantal vakdepartementen gaf aan dat de totstandkoming van de onderzoeksresultaten gekleurd zou zijn door de inschatting en interpretatie van de taken door de decentrale overheden. Er zou te weinig wederhoor gepleegd zijn bij het Rijk of bij experts. Ook zou het Rijk te weinig betrokken zijn bij het vaststellen van de taken- en activiteitenlijst. Onder andere daardoor zouden de definities van de taken niet altijd helder zijn, wat tot eenzijdig gekleurde interpretaties van taken bij decentrale overheden zou kunnen hebben geleid. Ten slotte zou de onderbouwing van het aantal fte's te summier zijn en onderbouwing ontbreken.

Decentrale overheden waren over het algemeen tevredener over het proces van het onderzoek dan de Rijksdepartementen. Vanuit decentrale overheden kwam er wel de zorg dat AEF slechts twee factoren als kostendrijvers kan aanwijzen (inwoneraantal en verstedelijking). Zij vragen zich af wat dit betekent voor de verdeling van de bekostiging. Provincies merken op dat zij wellicht taken van gemeenten zullen overnemen en dat kosten die aan gemeenten zijn toegerekend dus wellicht bij provincies komen te liggen. Alle decentrale overheden maar met name de waterschappen merken op het wenselijk te vinden een soortgelijk onderzoek te doen naar de investeringskosten.

### *Weging van de opmerkingen*

Op deze plek geeft de Raad weer hoe hij de opmerkingen die na het onderzoek nog zijn binnengekomen heeft meegewogen in zijn advies.

De Raad is tevreden over de totstandkoming van het AEF-rapport en de gebruikte onderzoeksmethode. Het onderzoek biedt ook voldoende basis voor de bekostiging van de eerste fase (zie hoofdstuk 4). Gezien de beperkte erva-

ringsgegevens en de onzekerheden is dit op dit moment het maximaal haalbare. Deze tevredenheid over de totstandkoming van het AEF-rapport wordt gedeeld door de VNG, het IPO en de UvW en de meerderheid van de Rijksdepartementen.

Het AEF-rapport is volgens de Raad zorgvuldig tot stand gekomen en biedt een zo getrouw mogelijke weergave van de uitvoeringslasten ten gevolge van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden. De inschattingen van de fte's is gebaseerd op basis van opgaven van decentrale overheden, waarna deze goetoeft zijn op onderbouwing door AEF. Decentrale overheden zijn gevraagd om hun schattingen (lieft met documentatie) te onderbouwen, bijvoorbeeld met begrotingen, interne ramingen of vergelijking met andere domeinen of projecten. AEF heeft niet per se de meest genoemde cijfers overgenomen, maar de best onderbouwde. In de enquête zijn niet-onderbouwde schattingen niet meegerekend. AEF stelt dat de enquête naar hun oordeel te goeder trouw is ingevuld en niet structureel te hoog; naar aanleiding van de enquête zijn de uitvoeringslasten van waterschappen zelfs naar beneden bijgesteld.

Ook is de onderbouwing van de uitkomsten volgens de Raad voldoende om uit te kunnen gaan van de uitkomsten van het AEF-onderzoek als basis voor zijn advies. Zoals aangegeven zijn de uitkomsten het resultaat van een weging van de inschattingen door decentrale overheden. Hoewel er daardoor geen puur cijfermatige onderbouwing is van de uitkomsten, vindt de Raad de uitkomsten voldoende betrouwbaar om een indicatie te geven van de uitvoeringslasten.

Wel ziet de Raad, zoals verschillende partijen opmerkten, dat de definitie van de taken niet altijd even scherp is. Dit komt met name door het veelvuldig ontbreken van concrete doelstellingen in het Klimaatakkoord. Door deze vaagheid kunnen verschillende decentrale overheden taken verschillend geïnterpreteerd hebben. Dit ziet de Raad niet als reden om de kwaliteit van de uitkomsten van het AEF-onderzoek in twijfel te trekken. Wel pleit het voor een herijking van het onderzoek in het eerste halfjaar van 2024, wanneer er betere informatie over de taken beschikbaar is (zie ook hoofdstuk 5).

AEF heeft verder geen onderzoek gedaan naar hoe geraamde uitvoeringslasten bekostigd moeten worden. Dit betekent onder andere dat de categorieën die AEF gebruikt om de kosten van gemeenten in te delen (G4/G40/middelgroot/plattelandsgemeente) niet noodzakelijk de categorieën zijn op basis waarvan de Raad aanbeveelt dat de bekostiging wordt geregeld. Zie voor de verdeling waar de Raad voor heeft gekozen hoofdstuk 6. Wanneer provincies taken van gemeenten overnemen kunnen zij ook daarvoor bekostigingsafspraken maken met die gemeenten.

Ten slotte lijkt het de Raad raadzaam een apart onderzoek te laten doen naar de investeringskosten die decentrale overheden hebben ten behoeve van de uitvoering van de afspraken uit het Klimaatakkoord. Deze zijn ook substantieel en betreffen voor de waterschappen waarschijnlijk zelfs een veelvoud van de uitvoeringslasten waarnaar nu door AEF onderzoek is gedaan.

### 3 De hoogte en compensatie van de kosten

#### 3.1 OVERWEGINGEN VAN DE RAAD BIJ DE UITKOMSTEN VAN HET AEF-ONDERZOEK

In totaal raamt AEF de volgende extra uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord:

- Voor gemeenten worden de jaarlijkse extra kosten geraamd op € 479,4 tot € 521,9 mln. in 2022, oplopend van € 771,2 tot € 953,3 mln. in 2030.
- Voor provincies belopen de geraamde jaarlijkse extra kosten circa € 45,2 tot € 49,0 mln. in 2022, aflopend naar € 39,4 tot € 42,8 mln. in 2030.
- Voor waterschappen is de raming van de extra uitvoeringskosten jaarlijks € 25,3 tot € 27,8 mln. in 2022. Dat loopt later af naar € 21,6 tot € 23,5 mln. in 2030.

Dit zijn omvangrijke bedragen maar het gaat ook om een majeure transitie-opgave.<sup>8</sup> Zonder afbreuk te willen doen aan het AEF-onderzoek plaatst de Raad de volgende kanttekeningen bij deze kostenraming:

- Het onderzoek betreft de extra uitvoeringslasten voor decentrale overheden ten gevolge van het Klimaatakkoord. Dit zijn uitvoeringslasten ten gevolge van nieuwe taken of intensivering van bestaande taken. AEF heeft in overleg met de klankbordgroep gepoogd alleen taken mee te rekenen waarvoor nog geen bekostigingsafspraken waren gemaakt. Daarbij geldt dat het gaat om nieuwe taken of een intensivering van bestaande taken ten opzichte van de huidige taken waar decentrale overheden voor aan de lat staan, niet ten opzichte van wat zij nu al uit eigen beweging doen. Zij kunnen immers al bepaalde klimaatmaatregelen uitvoeren zonder dat dit een met het Rijk afgesproken taak betreft. Deze maatregelen gelden nu ze in het Klimaatakkoord zijn afgesproken desalniettemin als nieuwe *taken*.
- AEF is in zijn rapport ervanuit gegaan dat elke decentrale overheid elke taak uitvoert, behalve waar in het Klimaatakkoord of in vervolgfafspraken is afgesproken dat taken in samenwerking worden uitgevoerd. Niet alle taken/activiteiten zijn echter voor alle decentrale overheden even relevant. Het is te verwachten dat niet elke decentrale overheid elke taak zal uitvoeren. Sommige maatregelen zijn niet erg kansrijk in bepaalde typen gemeenten, terwijl ze juist heel effectief zijn in andere gemeenten. De ene gemeente zal bijvoorbeeld voor de verduurzaming van woningen

8 Een overzicht over hoe de kosten voor gemeenten, provincies en waterschappen zijn verdeeld over de verschillende sectoren staat in het AEF-rapport.

- meer inzetten op het stimuleren van individuele verduurzaming van woningen, terwijl de andere meer zal inzetten op een wijkaanpak.
- Door de hoeveelheid en gedetailleerdheid van taken/activiteiten dreigt er een overschatting van het gewicht van de som van de daarmee gemoeide uitvoeringskosten. Niet alle taken zullen door alle decentrale overheden met dezelfde intensiteit ter hand kunnen worden genomen.
  - Er lijkt daarbij sprake van enig planningsoptimisme. De berekende cumulatieve effecten van de wijkaanpak en het stimuleren van windparken en zonneweides vloeien weliswaar logisch voort uit het ambitieniveau maar moeten zich in de praktijk nog bewijzen. Daarentegen is het wel de bedoeling dat dit cumulatieve effect optreedt, omdat anders in het geval van zonneparken en windmolens er niet genoeg duurzame energie opgewekt wordt. Als echter blijkt dat decentrale overheden de inzet voor zoveel duurzame energieopwekking simpelweg niet kunnen plegen, zullen de kosten gedeeltelijk ook lager uitvallen.

Daarbij zijn er enkele taken die bij de berekening van de uitvoeringslasten van het Klimaatakkoord volgens de Raad buiten beschouwing moeten worden gelaten, maar die door AEF wel zijn meegenomen in hun onderzoek:

- Een deel van de taken/activiteiten geldt ook voor het Rijk, zoals het verduurzamen van de eigen mobiliteit, het eigen vastgoed of duurzaam aanbesteden en inkopen. Ook het Rijk maakt hiervoor extra kosten. Dit zorgt voor een hogere normering. Volgens de huidig geldende normeringssystematiek van trap-op-trap-af krijgen de decentrale overheden hierdoor automatisch meer geld in het provincie- en gemeentefonds. Het is staand gebruik dat voor taken waarvoor het Rijk ook extra kosten maakt decentrale overheden niet apart via een uitkering gecompenseerd hoeven te worden. De Raad ziet geen reden om in dit geval hiervan af te wijken.<sup>9</sup>
- Voor de aanpak van de problematiek van de veenweidegebieden geldt een apart programma met aanvullende bekostiging. De Raad acht het passender dat de uitvoeringskosten daarin worden meegenomen, (zie paragraaf 6.5).

### **3.2 ART. 2 FVW IN DE CONTEXT VAN EEN AKKOORD**

Speciale aandacht wil de Raad hier geven aan de werking van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (art. 2 Fvw) in de context van een akkoord. Art. 2 Fvw vereist dat het Rijk zich rekenschap geeft van de financiële gevolgen van

<sup>9</sup> Als gevolg van de tijdelijke bevrozing van de normeringssystematiek staat deze argumentatie onder druk. De Raad gaat er voorsnog vanuit dat vanaf 2022 nieuwe normeringsafspraken van toepassing zullen zijn. De waterschappen vallen niet onder de normeringssystematiek. De kosten van de eigen bedrijfsvoering zijn daarom bij de waterschappen wel meegenomen.

zijn beleidsvoornemens voor de decentrale overheden.<sup>10</sup> Uit de toepassing van art. 2 Fvw bij de afspraken die voortvloeien uit een akkoord doemen twee kwesties op.

Ten eerste leiden akkoorden vaak niet tot wettelijk opgelegde taken. Sommige afspraken uit akkoorden worden vervolgens wel vastgelegd in wetten, zoals de afspraken uit het Klimaatakkoord over de gebouwde omgeving in de nieuwe Warmtewet. Veel voornemens blijven echter voornemens of opties. Wat de Raad betreft betekent dat niet dat het Rijk zich geen rekenschap hoeft te geven van de financiële gevolgen van de gemaakte afspraken voor decentrale overheden, want art. 2 van de Fvw spreekt over ‘beleidsvoornemens’, een breder begrip dan wettelijk verplichte taken. In het onderzoek van AEF en de advisering van de Raad zijn dan ook alle taken die decentrale overheden nieuw krijgen of geïntensiveerd worden door het Klimaatakkoord meegenomen, ook de niet wettelijk verplichte.

Ten tweede spreekt art. 2 Fvw over ‘beleidsvoornemens van het Rijk’ die financiële gevolgen hebben voor decentrale overheden. De Raad heeft bij een aantal taken uit het Klimaatakkoord de opmerking gekregen dat deze op initiatief van decentrale overheden zijn opgenomen en daarom niet meegenomen moet worden als onderdeel van een art. 2 Fvw onderzoek. In de context van een akkoord is echter niet relevant wie welke maatregel heeft voorgesteld, als dat al te achterhalen zou zijn. Iedere partij stemt immers in met het akkoord. Daarnaast beperken dergelijke gezamenlijke afspraken, ook als ze op initiatief van decentrale overheden zijn, de beleidsruimte van decentrale overheden en daarmee de financiële de ruimte om andere keuzes te maken. Daarom is het Rijk ook bij gezamenlijke beleidsvoornemens primair aan zet om te laten zien hoe de financiële gevolgen van beleidsvoornemens opgevangen kunnen worden. Idealiter maken partijen bij het sluiten van het akkoord duidelijk wie voor de financiële gevolgen van welke afspraken opdraait. Dit is bij het Klimaatakkoord niet gebeurd. Daarentegen is juist de afspraak gemaakt dat de Raad voor het Openbaar Bestuur de financiële gevolgen voor decentrale overheden in beeld zou brengen.<sup>11</sup>

10 Artikel 2 Fvw:

- 1 Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.
- 2 In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.

11 Klimaatakkoord 2019, p. 31

### **3.3 WEGING VAN DE REACTIES OP DE UITKOMSTEN VAN HET AEF-ONDERZOEK**

Een groot deel van de volgende opmerkingen hebben partijen ook gedurende het onderzoeksproces aan AEF meegegeven. Vanwege de beperkte mogelijkheden die de beperkte tijd hen gaf heeft AEF deze opmerkingen vooral in de tekst van het rapport meegenomen. Kwantitatieve verwerking van de opmerkingen in de onderzoeksresultaten was niet meer mogelijk. De Raad doet daar hieronder wel een poging toe. De opmerkingen waar de Raad ook geen conclusies voor de uitvoeringslasten aan heeft kunnen verbinden, maar die bijvoorbeeld wel informatie opleverden over de interpretatie van een bepaalde taak, heeft hij ter verantwoording en informatie verzameld in Bijlage V.

#### *Binnengekomen reacties*

Vanuit het Rijk zijn er met name opmerkingen gekomen die vragen de uitkomst van het AEF-onderzoek naar beneden bij te stellen. AEF zou taken hebben meegenomen in hun onderzoek die het Rijk niet hoeft te bekostigen, bijvoorbeeld omdat er al eerder afspraken over zijn gemaakt of omdat er al capaciteit voor beschikbaar zou zijn bij decentrale overheden. Verder zou het lerend vermogen van decentrale overheden kunnen leiden tot lagere kosten gedurende de periode 2022-2030. Deze leereffecten zijn niet meegenomen door AEF. Daarbij zouden meekoppelkansen en daarmee mogelijkheden tot een efficiëntere uitvoering van het Klimaatakkoord onvoldoende zijn meegenomen. Ten slotte heeft het Rijk een lijst met taken opgesteld, met name op het gebied van mobiliteit, waarvoor de inzet aan fte's te hoog zou zijn ingeschat. Dit zou onder andere komen doordat decentrale overheden onvoldoende op de hoogte waren van bestaande mogelijkheden voor ondersteuning vanuit het Rijk, waardoor ze hun benodigde eigen inspanningen zouden hebben overschat.

Decentrale overheden kwamen met name met opmerkingen die vragen om een hogere raming van de uitvoeringslasten dan waar AEF toe is gekomen in het onderzoek. Bijvoorbeeld omdat AEF is uitgegaan van de standaardtarieven, terwijl er door schaarste op de arbeidsmarkt waarschijnlijk veel inhuur voor hogere tarieven moet plaatsvinden. Ook zetten decentrale overheden vragen bij specifieke taken waarvoor het aantal benodigde fte's te laag zou zijn ingeschat. Waterschappen en provincies denken bijvoorbeeld dat de ingeschatte fte's voor de aanpak van veenweidegebieden vele malen te laag is, onder andere omdat niet is meegenomen dat de provincie Drenthe ook meedoet in de veenweideaanpak terwijl deze ten tijde van het onderzoek nog niet mee werd genomen in de veenweideaanpak.

### *Weging van de reacties*

Allereerst adresseert de Raad hier dat er vele opmerkingen zijn binnengekomen over dat er voor specifieke taken meer of minder fte's nodig zouden zijn. Ook zijn er vanuit decentrale overheden opmerkingen binnengekomen dat de inschaling voor bepaalde taken te laag is ingeschat. Het is voor de Raad niet mogelijk geweest te toetsen of deze opmerkingen klopten en of de onderbouwing ervan voldoende opweegt tegen het zorgvuldige onderzoek van AEF, dat gebaseerd is op de inschattingen van alle waterschappen, bijna alle provincies en ruim 200 gemeenten.<sup>12</sup> Het Rijk heeft aangedragen dat voor sommige taken minder fte nodig is en decentrale overheden dat taken juist meer fte vergen. Hoewel het onduidelijk is hoe groot de specifieke plussen en minnen zijn, zijn ze niet dermate groot dat het preciezer doorrekenen ervan een enorm verschil zou maken in het totaalbedrag aan uitvoeringslasten. Daar komt bij dat de aangegeven plussen en minnen op specifieke taken niet enorm zijn, zeker gezien de bandbreedte die AEF aangeeft bij hun raming.<sup>13</sup> Om al deze redenen heeft de Raad ervoor gekozen opmerkingen over een plus of min op een specifieke taak niet door te rekenen.

Fundamentele zijn de opmerkingen die stellen dat er taken zijn die helemaal niet meegerekend hadden moeten worden in het onderzoek, omdat het geen nieuwe of intensiveringen van taken zijn die *extra* inzet vereisen. De Raad is het ermee eens dat alleen taken meegerekend moeten zijn die extra inzet vereisen. Dit is ook expliciet de bedoeling van het AEF-rapport. Of taken extra zijn is getoetst bij het opstellen van de taken- en activiteitenlijst die meerdere keren besproken is met de klankbordgroep. Dat sluit uiteraard niet uit dat er alsnog taken zijn meegenomen die niet extra waren. Het ministerie van IenW heeft aangedragen dat er vier taken zouden zijn waarover al bekostigingsafspraken zouden zijn gemaakt:

- Wat betreft het stimuleren van deelconcepten (in het AEF-rapport taak 3.7 van gemeenten) geeft het ministerie van IenW aan dat er in de Green Deal Autodelen II al afspraken zijn gemaakt voor de bekostiging. De Raad merkt hierbij op dat de Green Deal Autodelen II slechts tot 31 oktober 2021 loopt, terwijl de kosten die AEF onderzocht heeft vanaf 2022 lopen. Voor de bekostiging van de fte-inzet vanaf 2022 zijn dus nog geen afspraken gemaakt. De Green Deal Autodelen II is dus geen reden om decentrale overheden niet te compenseren voor de kosten die zij vanaf 2022 maken voor het stimuleren van deelconcepten.

- 12 In sommige gevallen is met AEF overlegd en bleek dat de opmerking juist was. Dit geldt bijvoorbeeld voor de vergunningverlening, handhaving en toezicht wat betreft de CO<sub>2</sub>-norm voor grote bedrijven. Ook deze bevestigde plussen en minnen heeft de Raad niet kwantitatief meegenomen om de gestelde redenen.
- 13 Hoewel de Raad de onderbouwing van de claims niet heeft kunnen toetsen, lijkt voor inzet van waterschappen en provincies voor veenweideprogramma's wel substantieel meer fte nodig te zijn dan geraamd door AEF. Bij het maken van afspraken voor de bekostiging van veenweideprogramma's moet hier serieus naar gekeken worden.



- Wat betreft het faciliteren van zero-emissiebus- en doelgroepenvervoer (taak 3.7 van provincies) zijn ook al het Bestuursakkoord Zero Emissie Bus (BAZEB) en het Bestuursakkoord Zero Emissie Doelgroepenvervoer (BAZED) gesloten. In het BAZEB, dat namens de provincies ondertekend is door het IPO, worden inderdaad duidelijke afspraken gemaakt over een bijdrage van alle partijen in euro's en fte.<sup>14</sup> De afspraken in het Klimaatakkoord vereisen daarbij dus geen extra compensatie. Voor het BAZED ligt dat anders. Dat akkoord is slechts ondertekend door een deel van de Nederlandse gemeenten. Bovendien wordt er wat betreft de bijdrage in financiering en fte alleen afgesproken dat het ministerie van IenW een secretariaatsfunctie levert.<sup>15</sup> Ook wordt er gesteld dat er nog geen inzicht is in de kosten en baten van zero-emissiedoelgroepenvervoer en dat dit inzicht bij kan dragen aan de ontwikkeling van 'mogelijke (nieuwe) financieringsvormen'.<sup>16</sup> Er zijn dus nog geen volledige afspraken over de bekostiging van het zero emissie maken van doelgroepenvervoer gemaakt. Bovendien wordt met het Klimaatakkoord het *zero-emissie* maken van doelgroepenvervoer een taak voor alle gemeenten, waar het eerder een activiteit was die voortvloeit uit een vrijwillig ondertekend akkoord en dus een eigen beleidskeuze was. Nu het een *taak* is voor *alle* gemeenten dient het Rijk aan te geven hoe de financiële gevolgen ervan opgevangen kunnen worden.
- Het invoeren van ZE-zones ligt het meest complex. AEF is er vanuit gegaan dat dit een nieuwe taak is. IenW geeft daarbij aan dat een deel van de gemeenten die ZE-zones moeten vormgeven al milieuzones hebben en daarvoor al over capaciteit beschikken. De VNG geeft in een reactie aan dat ook gemeenten die milieuzones hebben extra capaciteit nodig hebben om ze als ZE-zones vorm te geven en te handhaven. Wel is het volgens de Raad logisch dat de extra benodigde fte en daarmee de extra uitkeringslasten voor gemeenten die al een milieuzone hebben lager zijn dan voor gemeenten die zonder ervaring met een milieuzone moeten starten met het invoeren en handhaven van een ZE-zone. Hoeveel minder, dat is echter de vraag. Het geldt ook voor lang niet alle gemeenten: slechts 13 van de 30 tot 40 gemeenten die volgens het Klimaatakkoord een ZE-zone moeten invoeren hebben nu een milieuzone. Hoewel het dus aannemelijk is dat de kosten lager uitvallen dan door AEF ingeschat, kan de Raad onmogelijk een oordeel vellen over hoeveel minder dat is.
- Voor de uitrol van laadinfrastructuur (voor gemeenten en provincies taken hoofdzakelijk taken 3.1 en 3.2 in het AEF-rapport) zijn al samenwerkingsovereenkomsten gesloten, inclusief afspraken over de bekostiging van uitvoeringslasten voor de jaren 2022 en 2023. Deze overeenkomsten

14 Bestuursakkoord Zero Emissie Regionaal Openbaar Vervoer Per Bus 2016, artikel 5

15 Bestuursakkoord Zero Emissie Doelgroepenvervoer 2018, artikel 3, lid 2a

16 Idem, artikel 4, lid 4

betreffen de bekostiging van de uitvoeringslasten voor het maken en uitvoeren van een regionaal plan van aanpak voor de uitrol van laadinfrastructuur en het maken van afspraken met gemeenten hierover. De totale uitvoeringslasten voor taken 3.1 en 3.2 voor de jaren 2022 en 2023 zoals door AEF berekend zijn € 18 mln. De bekostigingsafspraken in de samenwerkingsovereenkomsten tellen op tot € 30 mln. Deze bekostiging is wel alleen bedoeld voor het maken van regionale plannen en regionale ondersteuning. Het is aannemelijk dat deze regionale plannen gemeenten en provincies taken uit handen nemen of ten minste gemakkelijker maken, maar dat er daarnaast wel activiteiten overblijven die gemeenten en provincies zelf moeten doen. Als pragmatische oplossing stelt de Raad voor de uitvoeringslasten voor gemeenten en provincies zoals door AEF uitgerekend in de jaren 2022 en 2023 voor de helft te bekostigen.

Verder kon AEF op basis van bronmateriaal en de gevoerde interviews niet concluderen dat er leereffecten zullen plaatsvinden en dat dat zal leiden tot een reductie in de uitvoeringslasten. Omgekeerd zijn er ook geen aanloopeffecten gevonden en geraamd door AEF.<sup>17</sup>

Efficiëncyslagen door meer samenwerking en het benutten van meekoppelkansen zijn deels door AEF meegenomen in hun onderzoek. Van sommige vormen van samenwerking staat vast dat deze kosteneffectief is. In de ramingen heeft AEF deze soort samenwerking meegenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het regionaal aanbesteden van laadpalen. Samenwerking tussen gemeenten en provincies in regioverband is op dat vlak ook al afgesproken in de Nationale Agenda Laadinfrastructuur.<sup>18</sup> Verder leiden meekoppelkansen, bijvoorbeeld het aanleggen van een warmtenet als ook de riolering aangepakt moet worden, vooral tot minder investeringskosten en niet zozeer tot minder uitvoeringslasten. Sterker nog, doordat meerdere plannen op elkaar afgestemd moeten worden, kunnen dergelijke meekoppelkansen in de planfase juist leiden tot meer kosten en dus tot hogere uitvoeringslasten. De Raad denkt niet dat er op dit moment meekoppelkansen of verdere mogelijkheden tot samenwerking zijn die tot een op dit moment kwantificeerbare vermindering van de uitvoeringslasten leiden.

AEF is uitgegaan van de huidige situatie. Toekomstige ontwikkelingen zijn niet meegenomen, ook niet op het gebied van tarieven, omdat deze nog niet te voorspellen zijn. De Raad is van mening dat bij de herijking van de kosten en kostendrijvers in 2024 (zie hoofdstuk 5) gekeken moet worden of er reden is om af te wijken van de tarieven uit de Handleiding Overheidstarieven (HOT) indien de krappe arbeidsmarkt inhuur noodzakelijk heeft gemaakt en de tarie-

17 Andersson Elffers Felix 2020, p. 50.

18 Andersson Elffers Felix 2020, p. 86, onder andere voetnoot 91.

ven heeft opgedreven. Dit is overigens de reden dat de Raad waarde hecht aan goede samenwerking en afstemming in regionaal verband. Het uitgangspunt moet zijn dat decentrale overheden genoeg middelen krijgen om het Klimaat-akkoord uit te voeren.

### 3.4 CONCLUSIE

De Raad geeft in overweging een deel van de uitvoeringskosten voorsnog buiten beschouwing te laten bij de bekostiging van de uitvoeringslasten van de decentrale uitvoering van het Klimaat-akkoord. Dit betreft kosten die voortvloeien uit taken/activiteiten die verband houden met de eigen bedrijfsvoering zoals het energiezuinig aanbesteden en het verduurzamen van de eigen gebouwen. Deze maatregelen gelden namelijk net zo goed voor het Rijk, zorgen bij het Rijk voor hogere uitgaven en resulteren zo via de normeringssystematiek al in een hogere algemene uitkering.<sup>19</sup> Ook pleit de Raad ervoor de kosten verbonden met de uitvoering van het veenweideprogramma apart te bekostigen (zie paragraaf 6.5). Daarnaast zijn er voor het zero emissie maken van het busvervoer al bekostigingsafspraken gemaakt. Omdat het zero-emissiedoelgroepenvervoer ten onrechte aan provincies in plaats van aan gemeenten was toegerekend krijgen gemeenten de bekostiging van deze fte's erbij. Deze fte's zijn binnen taak 3.7 echter niet te onderscheiden van het zero emissie maken van het busvervoer. AEF schat in dat het in verhouding tot het busvervoer een kleine taak is<sup>20</sup>, terwijl de VNG spreekt over meer handhaving, een herziening van het aanbestedingsproces en het aanleggen van nog meer elektrische laadpunten en vulpunten voorwaterstof.<sup>21</sup> Het precieze aantal fte hier voor is dus lastig in te schatten maar is hieronder geschat op € 0,5 mln. per jaar in 2024.

Ten slotte leiden deze plussen en minnen tot andere wervingskosten, die in het AEF-rapport onder de implementatiekosten vallen (taak 7.5). Wanneer een taak buiten beschouwing moet worden gelaten, geldt dit ook voor de kosten die decentrale overheden maken voor het werven van personeel voor het uitvoeren van die taak. In 2022 is er daarom een reductie aangebracht in de wervingskosten voor alle decentrale overheden ten opzichte van de door AEF berekende wervingskosten. In 2023 is geen correctie aangebracht. In dat jaar vereisen de taken ten opzichte van 2022 geen extra inzet van personeel en is er derhalve geen sprake van een reductie van wervingskosten. In 2024 hebben gemeenten en provincies wat extra wervingskosten omdat dan de bekostiging van de regionale ondersteuning bij de uitrol van de laadinfrastructuur wegvalt. Daarvoor moeten zij dan dus, als er geen nadere afspraken komen, extra personeel inhuren.

19 Minister van Financiën 2020, p. 2

20 Correspondentie met Michiel Ehrismann, projectleider van het AEF-onderzoek

21 Correspondentie met Paul Picauly, secretaris programma Energie van de VNG

Op basis van deze overwegingen komt de Raad op de volgende totale jaarlijkse kosten voor de jaren 2022, 2023 en 2024 en voor de gehele periode 2022-2024:

2022	GEMEENTEN	PROVINCIES	WATERSCHAPPEN <sup>22</sup>
Eigen vastgoed (2.6, 2.2, 2.4)	- € 11,0 – 15,4 mln. <sup>23</sup>	- € 1,0 – 1,4 mln.	
Eigen mobiliteit (3.8, 3.9, 3.2)	- € 7,9 – 11,2 mln.	- € 0 – 0,2 mln.	
Inkopen GWW (3.9, 3.4, 3.1)	- € 14,9 – 18,3 mln.	- € 0,3 mln.	
Veenweide (5.1)	- € 2,2 – 4,4 mln.	- € 7,9 – 10,7 mln. <sup>24</sup>	- € 2,6 – 3,5 mln.
Laadinfra (3.1/3.2, 3.1/3.2)	- € 4,5 – 7,9 mln.	- € 0,9 – 1,1 mln.	
ZE bus- en doel- groepenvervoer (provincies taak 3.7)	+ € 0,5 mln.	- € 1,4 mln.	
Wervingskosten (onderdeel van 7.5)	- € 2,6 – 4,4 mln.	- € 0,6 – 1,0 mln.	- € 0,2 – 0,3 mln.
Totale reductie <sup>25</sup>	- € 51,2 – 52,5 mln.	- € 11,4 – 11,9 mln.	- € 3,1 – 3,3 mln.
AEF-totaal	€ 500,7 mln. (€ 479,4 – 521,9 mln.)	€ 47,1 mln. (€ 45,2 – 49,0 mln.)	€ 26,5 mln. (€ 25,3 – 27,8 mln.)
<b>Totale kosten</b>	<b>€ 448,8 mln.</b> <b>(€ 428,2 – 469,4 mln.)</b>	<b>€ 35,5 mln.</b> <b>(€ 33,8 – 37,2 mln.)</b>	<b>€ 23,3 mln.</b> <b>(€ 22,1 – 24,4 mln.)</b>

- 22 Wat betreft de waterschappen beveelt de Raad aan dat zij de uitvoeringslasten te laten bekostigen met het verhogen van de eigen heffingen, zie paragraaf 6.4
- 23 In het AEF-rapport staat het minimumbedrag aan uitvoeringslasten voor taak 2.6 voor gemeenten op € 9,9 mln. (overzicht pagina 51). Dit is een typefout geweest. Het daadwerkelijk berekende minimumbedrag aan uitvoeringslasten voor deze taak is € 11,0 mln. Dit geldt ook voor de latere jaren.
- 24 In het AEF-rapport staat het bedrag aan uitvoeringslasten voor taak 5.1 voor provincies op € 7,9 – 10,7 mln. (overzicht pagina 68). Dit is een typefout geweest. Het daadwerkelijk berekende bedrag aan uitvoeringslasten voor deze taak is € 6,2 – 7,5 mln. Dit geldt ook voor de latere jaren.  
Ook bij taak 2.1 van de provincies, het ontwikkelen van warmtebronnen en -netten, is het weergegeven bedrag in de tabel op pagina 68 van het AEF-rapport niet correct. Er staat dat het bedrag aan uitvoeringslasten voor 2024 € 4,2 – 5,6 mln. is, maar het daadwerkelijk berekende bedrag is € 3,6 – 4,8 mln. (dit speelt verder geen rol in deze tabel). De cijfers over alle andere taken in de tabellen op pagina's 51, 68 en 79 kloppen wel. Ook de totaalbedragen genoemd in de tekst van het rapport kloppen.
- 25 Deze bedragen zijn berekend door in het kostenoverzicht van Excel (aan de ROB door AEF toegestuurd) bovenstaande bedragen aan te passen. De totale reductie is het verschil tussen het nieuwe totaal en het totaal in het oorspronkelijke kostenoverzicht. Het is geen directe optelsom van de reducties hierboven, omdat het scenario waarin alle kosten minimaal of maximaal zijn zeer onwaarschijnlijk is. Daarvoor is dus gecorrigeerd.

2023	GEMEENTEN	PROVINCIES	WATERSCHAPPEN
Eigen vastgoed (2.6, 2.2, 2.4)	- € 11,0 – 15,4 mln.	- € 1,0 – 1,4 mln.	
Eigen mobiliteit (3.8, 3.9, 3.2)	- € 7,9 – 11,2 mln.	- € 0 – 0,2 mln.	
Inkopen GWW (3.9, 3.4, 3.1)	- € 14,9 – 18,3 mln.	- € 0,3 mln.	
Veenweide (5.1)	- € 2,2 – 4,4 mln.	- € 7,9 – 10,7 mln.	- € 2,6 – 3,5 mln.
Laadinfra (3.1/3.2, 3.1/3.2)	- € 4,5 – 7,9 mln.	- € 0,9 – 1,1 mln.	
ZE bus- en doel- groepenvervoer (provincies taak 3.7)	+ € 0,5 mln.	- € 1,4 mln.	
Totale reductie	- € 48,1 – 48,6 mln.	- € 10,6 – 10,9 mln.	- € 2,9 – 3,1 mln.
AEF-totaal	€ 589,2 mln. (€ 556,3 – 622,0 mln.)	€ 46,2 mln. (€ 44,4 – 48,0 mln.)	€ 25,4 mln. (€ 24,2 – 26,6 mln.)
<b>Totale kosten</b>	<b>€ 540,8 mln.</b> <b>(€ 508,2 – 573,5 mln.)</b>	<b>€ 35,4 mln.</b> <b>(€ 33,7 – 37,1 mln.)</b>	<b>€ 22,4 mln.</b> <b>(€ 21,3 – 23,5 mln.)</b>

2024	GEMEENTEN	PROVINCIES	WATERSCHAPPEN
Eigen vastgoed (2.6, 2.2, 2.4)	- € 11,0 – 15,4 mln.	- € 1,0 – 1,4 mln.	
Eigen mobiliteit (3.8, 3.9, 3.2)	- € 7,9 – 11,2 mln.	- € 0 – 0,2 mln.	
Inkopen GWW (3.9, 3.4, 3.1)	- € 14,9 – 18,3 mln.	- € 0,3 mln.	
Veenweide (5.1)	- € 2,2 – 4,4 mln.	- € 7,9 – 10,7 mln.	- € 2,6 – 3,5 mln.
ZE bus- en doel- groepenvervoer (provincies taak 3.7)	+ € 0,5 mln.	- € 1,4 mln.	
Wervingskosten (onderdeel van 7.5)	+ € 0,3 – 0,6 mln.	+ € 0,1 – 0,1 mln.	
Totale reductie	- € 41,5 – 41,8 mln.	- € 9,6 – 9,8 mln.	- € 2,9 – 3,1 mln.
AEF-totaal	€ 641,3 mln. (€ 601,6 – 680,9 mln.)	€ 47,2 mln. (€ 45,4 – 49,0 mln.)	€ 25,6 mln. (€ 24,4 – 26,8 mln.)
<b>Totale kosten</b>	<b>€ 599,6 mln.</b> <b>(€ 560,1 - 639,1 mln.)</b>	<b>€ 37,5 mln.</b> <b>(€ 35,8 – 39,2 mln.)</b>	<b>€ 22,6 mln.</b> <b>(€ 21,4 – 23,7 mln.)</b>

2022-2024	GEMEENTEN	PROVINCIES	WATERSCHAPPEN
Totale reductie	€ 141,8 mln.	€ 32,1 mln.	€ 9,3 mln.
AEF-totaal	€ 1713,1 mln.	€ 140,5 mln.	€ 77,6 mln.
<b>Totale kosten</b>	<b>€ 1589,3 mln.</b>	<b>€ 108,4 mln.</b>	<b>€ 68,3 mln.</b>

## 4 De bestuurlijke inbedding van de uitvoering van het Klimaatakkoord

### 4.1 INLEIDING

De Raad is niet alleen gevraagd om een reflectie op het AEF-onderzoek, maar ook om in zijn advies in te gaan op de vraag ‘welke (beleids- of sturings)opties er zijn om de uitvoering zo efficiënt mogelijk vorm te geven binnen de kaders van het Klimaatakkoord en daarmee de uitvoeringslasten te beperken’.<sup>26</sup> De Raad gaat naar aanleiding van deze vraag in op de aansturing, organisatie en bekostiging van het Klimaatakkoord. Naast een adequate bekostiging is voor de energietransitie immers een adequate organisatie en aansturing nodig. De uitvoeringskracht van decentrale overheden vormt daarbij een belangrijk aandachtspunt. Tot die conclusie komt ook de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen.<sup>27</sup>

De Studiegroep introduceert hiervoor een simpel model. Volgens dit model is een duidelijk antwoord nodig op vier vragen: wat moet er worden bereikt, welke actoren zijn betrokken en wie doet wat en waarmee? De Raad stelt vast dat al deze elementen in het Klimaatakkoord in de basis wel aanwezig zijn, maar nog niet op een gestructureerde wijze. De maatschappelijke opgave van de reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot is het centrale doel. Het is duidelijk welke maatregelen moeten worden getroffen en bij wie die belegd zijn, maar het ontbreekt aan een coördinatiemechanisme dat erop toeziet dat de inspanning van de verschillende actoren ook bijdraagt aan het gezamenlijk afgesproken resultaat.<sup>28</sup> Hieronder zet de Raad een bestuurlijk model uiteen dat zijn antwoord is op deze wie-doet-watvraag en waarmee de uitvoeringskracht kan worden versterkt.<sup>29</sup>

26 Zie bijlage I: adviesaanvraag.

27 Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Als één overheid; Slagvaardig de toekomst tegemoet!*, september 2020.

28 Waarbij de RES-aansturing een belangrijke uitzondering is als coördinatiemechanisme voor het thema duurzame energieopwekking.

29 Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen 2020, p. 39, figuur 19



Fig. 1 – Het 4W-model voor interbestuurlijk werken van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen

#### 4.2 UITGANGSPUNTEN

De Raad is gevraagd om een advies over de '(beleids- of sturings)opties (...) om de uitvoering [van het Klimaatakkoord] zo efficiënt mogelijk vorm te geven.'<sup>30</sup> Efficiëntie mag echter niet het enige uitgangspunt zijn bij het vormgeven van beleids- of sturingsopties. Volgens de Raad heeft de decentrale uitvoering van het Klimaatakkoord een bestuurlijk model nodig dat ervoor zorgt dat die decentrale uitvoering voldoet aan de onderstaande uitgangspunten.

##### Gezamenlijke regie op het centrale doel

Het Klimaatakkoord bevat een groot aantal taken en activiteiten die grote gevolgen hebben voor de taken en verantwoordelijkheden van decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen). Voorkomen moet worden dat de vele verschillende acties en aanpakken van de verschillende overheden met veel goede bedoelingen ter hand worden genomen, maar dat de

30 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2019



gezamenlijk overeengekomen doelstelling richting 2030 uit beeld raakt door een gebrek aan coördinatie en regie. Daarom stelt de Raad een bestuurlijk model voor dat voorziet in regie op de centrale doelstelling. Voor de klimaatinspanningen als geheel zijn er manieren afgesproken om tussentijds te evalueren of de getroffen maatregelen afdoende zijn om op koers te liggen voor het gestelde doel in 2030. Er is met uitzondering voor de duurzame energieopwekking niet voorzien in een bestuurlijk model dat de inspanningen van decentrale overheden coördineert, zorgt voor monitoring en erop toeziet dat de inspanningen optellen tot een voldoende aandeel in de centrale doelstelling van 2030.

### Decentrale beleidsvrijheid

Binnen de kaders van het Klimaatakkoord acht de Raad beleidsvrijheid voor decentrale overheden wenselijk en noodzakelijk. De afspraken in het Klimaatakkoord staan vast maar laten aan decentrale overheden de ruimte om deze concreet in te vullen. Het Klimaatakkoord is geen afvinklijstje: niet elke decentrale overheid is door het akkoord gebonden om elke taak in dezelfde mate uit te voeren. Ruimte voor decentrale afwegingen maakt het ten eerste mogelijk dat de plannen toegesneden zijn op de lokale situatie. Dat zorgt niet alleen voor draagvlak bij inwoners, bedrijven en organisaties maar ook voor plannen die waarschijnlijk effectiever en efficiënter zijn. Ten tweede dragen deze plannen bij aan *commitment* van decentrale overheden aan het Klimaatakkoord.

### Democratische verantwoording

Daaraan gerelateerd is het belangrijk dat decentrale overheden verantwoording moeten kunnen afleggen over de door hen gemaakte keuzes. De gemeenteraad, de provinciale staten en de algemene besturen van de waterschappen moeten hun kaderstellende en controlerende functie kunnen waarmaken.

### Een lerende infrastructuur

Een vierde uitgangspunt voor de Raad is dat een bestuurlijk model het leren van overheden moet faciliteren. Een reden waarom betrokkenen en deskundigen positief zijn over de RES-aanpak is omdat deze een lerende infrastructuur biedt. Het Nationaal Programma RES (NP RES) biedt hulp en verbindt verschillende regio's aan elkaar die met eenzelfde problematiek zitten. Zo kunnen overheden samen en van elkaar leren. Dit is van groot belang bij de klimaatopgave, waarvan nog veel maatregelen onontgonnen terrein zijn.

### Participatie

Hoewel een goede aansturing door overheden essentieel is, moet een groot deel van de verduurzaming uiteindelijk uitgevoerd worden door bedrijven, inwoners en maatschappelijke organisaties. Zij moeten bijvoorbeeld windmolens plaatsen, zonnepanelen op hun dak leggen, hun huis isoleren of een elek-

trische auto aanschaffen. Een goede (regionale) organisatiestructuur biedt ruimte voor overleg met maatschappelijke partners en inwoners.

### Efficiëntie

Ten slotte moet het bestuurlijke model leiden tot een meer efficiënte uitvoering van het Klimaatakkoord, bijvoorbeeld door het bundelen van inkoopkracht of kennis. Gezamenlijk optrekken biedt decentrale overheden daarin vaak voordelen.

## 4.3 VOORSTEL VOOR EEN STURINGSSTRUCTUUR

Op basis van de hierboven geformuleerde uitgangspunten doet de Raad hierbij een voorstel voor beleids- of sturingsopties voor de uitvoering van het Klimaatakkoord door decentrale overheden.

De Raad baseert zich hierbij mede op de opgedane ervaringen met de decentralisatie in het sociaal domein. Voorop staat het belang van ruimte bieden aan maatwerk, zodat voldoende draagvlak op lokaal en regionaal niveau ontstaat. Daarvoor is noodzakelijk dat decentrale overheden naast voldoende middelen beschikken over toereikende bevoegdheden. Daarnaast is het van belang dat er een duidelijke visie is en een plan van aanpak voor het behalen van de doelen. Overheden moeten zorgdragen voor een goed werkende regionale structuur voor bovenlokale opgaven waarin inspanningen op elkaar afgestemd worden en kennis en inkoopkracht gebundeld worden. Tenslotte acht de Raad het belangrijk om de kostenontwikkeling te kunnen blijven volgen om op basis daarvan te kunnen bijsturen.

Voor het creëren van voldoende uitvoeringskracht is het antwoord op de waarmee-vraag, de vraag naar de instrumenten van de betrokken overheden, van groot belang. Naast een adequate bekostiging gaat het hierbij ook om de bevoegdheden die decentrale overheden hebben en die ze nu nog vaak missen, zoals de mogelijkheid woningen van het gas af te koppelen. Dit is overigens een belangrijk aandachtspunt bij de decentrale uitvoeringskracht in de klimaatopgave.

Een opgavegerichte overheid werkt niet alleen ontkokerd maar heeft ook aandacht voor de raakvlakken tussen opgaven van de verschillende overheidslagen. In het Klimaatakkoord ontbreekt het nu juist aan regie-, orderings- en sturingsprincipes voor het geheel. De Raad beveelt daarom een planmatige en strategische aanpak aan. Dit ter ondersteuning van de gezamenlijke regie op het centrale doel. Het risico is anders 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. Dit risico is des te groter omdat het bij het Klimaatakkoord gaat om een omvangrijke opgave op verschillende beleidsterreinen,

bestaande uit een breed scala van taken en activiteiten, waar verschillende overheidslagen bij betrokken zijn en die zich over meerdere jaren uitstrekt. Dit alles moet bijdragen aan de centrale doelstelling: een CO<sub>2</sub>-reductie van 49% in 2030 ten opzichte van 1990. Het realiseren van deze doelstelling is weliswaar niet geheel en al afhankelijk van de inzet van decentrale overheden, maar zij vervullen daarin wel een belangrijke rol.

#### *Plan voor lokaal klimaatbeleid*

Elke gemeente, provincie en waterschap zal samen met haar inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven een plan moeten opstellen waarin zij de verschillende onderdelen uit het Klimaatakkoord uitwerkt. Uitgangspunt is dat elke decentrale overheid primair zelf verantwoordelijk is voor zijn bijdrage aan het Klimaatakkoord en daarvoor aanspreekbaar is door zijn volksvertegenwoordiging.

Het is van belang dat elke gemeente zich committeert aan de doelstellingen uit het Klimaatakkoord. Dat vraagt lokale betrokkenheid en inbedding van het klimaatbeleid bij de gemeente door middel van een lokaal plan waarin de afwegingen worden gemaakt over de meest kosteneffectieve aanpak die kan rekenen op maatschappelijk draagvlak en past binnen de ruimtelijke structuur. Decentrale overheden zullen in hun beleidsplannen zo concreet mogelijke doelstellingen moeten formuleren en moeten aangeven welke maatregelen zij daartoe van plan zijn te nemen. Bijvoorbeeld door aan te geven in welk tempo zij de eigen bedrijfsvoering van plan zijn te verduurzamen, de te realiseren hectares bos of het aantal te plaatsen laadpalen. Dit in aanvulling op de transitievisies warmte waarin gemeenten al moeten aangeven welke wijk wanneer van het gas afgaat en de wijkuitvoeringsplannen waarin zij concreet aangeven hoe een bepaalde wijk van het gas afgaat. Het gaat als het ware om een lokaal plan van aanpak voor de verschillende onderdelen uit het Klimaatakkoord.

#### *Noodzaak van regionale samenwerking*

De uitvoeringskracht van met name kleinere gemeenten moet niet overschat worden. Overheden zijn voor de uitvoering van het Klimaatakkoord aangewezen op onderlinge samenwerking. Veel gemeenten ontbreekt het aan uitvoeringskracht, capaciteit en kennis. Er is daarbij sprake van schaarste aan voldoende vakkundig ambtelijke ondersteuning waardoor zij zijn aangewezen op commerciële marktpartijen. Samenwerking loont dan. Het voorkomt niet alleen een versnippering van de inzet van geld, personeel en kennis maar is ook wenselijk met het oog op afstemming tussen overheden.

Een belangrijk onderdeel van het Klimaatakkoord is al belegd bij de RES-regio, namelijk het inventariseren van de mogelijkheden om duurzame elektriciteit op land (wind en zon) op te wekken en welke warmtebronnen gebruikt kun-

nen worden. In de RES-regio's werken gemeenten, provincies en waterschappen samen om met maatschappelijke partners, bedrijfsleven en inwoners te komen tot een regionaal gedragen beleid voor regionale energieopwekking. Het succes van de RES-aanpak is mede gelegen in de gezamenlijke verantwoordelijkheid en de lerende infrastructuur. Om die reden pleit de Raad ervoor om de uitvoering van het Klimaatakkoord te enten op de aanpak en de regionale structuur zoals die in de RES tot stand is gekomen.<sup>31</sup> De Raad beveelt in lijn met de aanbeveling van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen om aan te sluiten bij de samenwerking in deze regio's en niet weer te kiezen voor een nieuwe regio-indeling.<sup>32</sup>

De regionale structuur dient ter ondersteuning van de lokale uitvoeringskracht, het bundelen van kennis en inkoopkracht, voor bovenlokale opgaven en het afstemmen van de lokale inspanningen. Dit is nuttig omdat ook veel maatschappelijke actoren bovenlokaal werken. In de regio's werken gemeenten, provincies en waterschappen samen om met maatschappelijke partners, bedrijfsleven en inwoners te komen tot regionaal gedragen klimaatdoelstellingen en -plannen. De lokale plannen moeten in de regio optellen tot een regionale doelstelling. Dit moet er voor zorgen dat elke regio toewerkt naar een gewenst niveau van vermindering van CO<sub>2</sub>-uitstoot.

Niet alle inspanningen zijn echter direct te relateren aan bespaarde CO<sub>2</sub> op lokaal of regionaal niveau. Tegelijkertijd is het wel van belang dat de gezamenlijke doelstelling wordt gehaald. Decentrale overheden dienen daarom in hun beleidsplannen zo concreet mogelijke doelstellingen te formuleren, bijvoorbeeld het aantal woningen dat van het gas afgaat of een beter energielabel krijgt, het aantal te isoleren woningen, de te realiseren hectares bos of het aantal te plaatsen laadpalen. Zo wordt geborgd dat elke regio toewerkt naar een realistische bijdrage aan het nationale doel van 49% minder CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2030 t.o.v. 1990.

In de tweede plaats gaat het op het regionale niveau om de bovenlokale afstemming van de taken tussen de verschillende gemeenten, de waterschappen en de provincie. Niet elke decentrale overheid hoeft dezelfde maatregelen te treffen. Maar het is wel van belang de samenhang tussen de programma's te bewaken. Het gaat over dezelfde ruimte, het draagvlak bij dezelfde inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven. De regio is *het* niveau waarop samenhang van de verschillende opgaven en maatregelen tot uitdrukking komt en het niveau waarop beslissingen kunnen worden genomen, over bijvoorbeeld concurrerende vragen naar ruimte en duurzame energie.

31 Minister van Economische Zaken en Klimaat 2020

32 Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen 2020, p. 46

Voor de verschillende onderdelen van het Klimaatakkoord is coördinatie op het niveau van de regio vooral nuttig omdat zo kennis en kunde kunnen worden gedeeld en georganiseerd. Ook gezamenlijk onderzoek en inkoop behoren tot de mogelijkheden. Zo kan worden voorkomen dat de schaarste op de arbeidsmarkt aan relevante kennis op dit terrein ook voor kleinere gemeenten beschikbaar blijft.

### *Nationale coördinatie*

De Raad acht het van groot belang dat Rijk en decentrale overheden gezamenlijk uitwerking geven aan de afspraken uit het Klimaatakkoord. De Raad beveelt daarom aan te komen tot een overkoepelend interbestuurlijk programmteam voor de decentrale klimaatopgaven. Een landelijk programmabureau of interbestuurlijke programmteam waarin departementen, gemeenten, provincies en waterschappen zijn georganiseerd rondom de klimaatopgave dient te zorgen voor de afstemming dat de optelsom van de regionale ambities leidt tot de gezamenlijk overeengekomen doelstellingen. Rijk en decentrale overheden dragen gezamenlijk zorg voor de afstemming van de inspanningen van alle betrokken overheden. In dit programmteam komen de verschillende onderdelen uit het Klimaatakkoord samen. Het NP RES blijft (voorlopig) bestaan vanwege de aparte concrete taakstelling maar denkbaar is dat het op termijn overgaat in een overkoepelende structuur.

Het interbestuurlijk programmteam stimuleert, monitort en coördineert de decentrale inspanningen en hakt waar nodig knopen door. Zo ontstaat er een landelijk beeld van de inspanningen van de decentrale overheden. De optelsom moet landelijk leiden tot een aanpak die vertrouwen geeft in het halen van de centrale doelstelling voor 2030. Enerzijds gaat het om meetbare indicatoren, waaronder de te realiseren hoeveelheden hernieuwbare energie of behaalde CO<sub>2</sub>-reductie. Anderzijds gaat het om doelstellingen gerelateerd aan het uitvoeren van concrete plannen zoals het realiseren van voldoende laadinfrastructuur. Het moet al met al een waarborg bieden dat de decentrale inspanningen optellen tot een realistisch aandeel in de centrale doelstelling voor 2030. Een andere belangrijke functie van het landelijk programmabureau is het ondersteunen van de decentrale overheden met kennis en expertise bij het maken van de plannen, onder andere door decentrale overheden aan elkaar te koppelen zodat ze van elkaar kunnen leren. Ten slotte moet een interbestuurlijk programmteam zorgen voor een uniforme ontsluiting van informatie en data door decentrale overheden hierbij te ondersteunen en afstemming hierover te organiseren.

Het overkoepelend interbestuurlijk programmteam stelt normen op waaraan de decentrale plannen kunnen worden getoetst. Indien de optelsom van de lokale en regionale plannen en inspanningen onvoldoende is voor een acceptabele decentrale bijdrage aan de klimaatdoelstellingen gaat zij daar-

over het bestuurlijke gesprek aan, met het doel het beleid bij te stellen en/of blokkades weg te nemen. Het interbestuurlijke programmteam faciliteert ook een lerende infrastructuur waarin overheden van en met elkaar kunnen leren. Tegelijkertijd past bij dit alles de waarschuwing de structuur niet te zwaar te maken. De precieze uitwerking hiervan laat de Raad over aan betrokken partijen.

De Raad acht een dergelijke structuur ook van belang met het oog op een gecoördineerde inzet van middelen en het kunnen monitoren van de ontwikkelingen bij de decentrale overheden. Het gaat immers om een gezamenlijke opdracht van Rijk en decentrale overheden die vraagt om regie. Door de veelheid aan partijen die betrokken is bij de aanpak van grote opgaven bestaat het risico dat zij langs elkaar heen gaan werken of keuzes maken die niet optellen tot het gewenste resultaat. Daarom is regie nodig. Gezamenlijke regie wel te verstaan, geen centrale sturing. De Raad merkt op dat in de Klimaatwet overigens ook afgesproken is dat het Rijk het doelbereik monitort.<sup>33</sup> Dit kan leiden tot bijstelling van maatregelen of actiepunten en of andere accenten.

Ten slotte leidt een planmatige aanpak als voorgesteld tot duidelijke en concrete doelen waarover verantwoording kan worden afgelegd. Elke decentrale overheid zal zich primair tegenover de eigen volksvertegenwoordiging verantwoorden voor de keuzes en de uitvoering voor hun inbreng in de regionale plannen. Dit zorgt voor draagvlak en democratische legitimatie. Hiermee kunnen overheden tevens voldoen aan de globale verantwoording over de inzet van de beschikbare middelen aan het Rijk. Het is immers van belang dat zij de middelen doelmatig inzetten en daarover verantwoording kunnen afleggen. Voor het bereiken van de benodigde CO<sub>2</sub>-reductie is het belangrijk dat overheden van elkaar leren. Een nationaal programma kan de coördinatie voeren op de leervragen en leerdoelen.<sup>34</sup>

#### 4.4 TIJDSLIJN EN FASERING

##### *Overwegingen bij een gefaseerde aanpak van het Klimaatakkoord*

Gelet op de ambities en de relatief korte tijdspanne die decentrale overheden hebben om hun bijdrage aan de gestelde doelstellingen te realiseren is het van belang een strak tijdschema te hanteren. In het voorjaar van 2022 moeten de hierboven genoemde lokale en regionale plannen gereed zijn. Een belangrijk onderdeel hiervan, de warmtevisies, moeten volgens de planning die afgesproken is in het Klimaatakkoord al eerder gereed zijn. Overigens bestaat de

33 De Monitor Klimaatbeleid en de Klimaat en Energie Verkenning zoomen echter niet specifiek in op de bijdragen van decentrale overheden.

34 Zie ook Algemene Rekenkamer 2020, p. 63

indruk dat aan de wijkaanpak enig planningsoptimisme ten grondslag ligt. Tegelijkertijd kunnen nu, vanwege alle onzekerheden die er op dit moment nog zijn over de wetgeving, de techniek en de kosten, nog geen plannen voor tot 2030 worden gemaakt. Dit pleit voor een gefaseerde aanpak met een tussentijdse evaluatie.

Een andere overweging die pleit voor een tussentijdse evaluatie is dat bij de totstandkoming van het Klimaatakkoord nauwelijks is gekeken is naar de kosteneffectiviteit van de verschillende maatregelen. Die is vaak nu ook nog onbekend. Bij een evaluatie acht de Raad het belangrijk om de kosteneffectiviteit mee te nemen en wellicht bepaalde taken die niet kosteneffectief zijn te schrappen of taken die op een niet kostenefficiënte manier worden uitgevoerd anders uit te voeren. Dit kan leiden tot een andere mix van maatregelen.

De uitkomsten van het onderzoek tonen verder aan dat er zowel wat betreft de omvang van de kosten als de verdeling daarvan over de overheden ook nog sprake is van grote onzekerheden. De onzekerheid komt door de aard van de taken en de beperkte ervaringsgegevens. Van belang voor de uitvoeringskosten is ook de beschikbaarheid van een voldoende toereikende gereedschapskist met bevoegdheden en instrumenten. Het onderzoek van AEF is een eerste raming. Zoals de onderzoekers zelf ook aangeven pleit er veel voor om op basis van betrouwbare realisatiecijfers over de inzet, de schaalgrootte, het opschaaltempo en onderzoekstempo over te gaan tot een tussentijdse herijking.

Gelet op de hoge ambities en de mate van onzekerheid acht de Raad het van belang dat in 2024 een evaluatie gereed is over de stand van zaken, de gemaakte vorderingen en de gemaakte kosten. Dat is ook van belang om het AEF-onderzoek te herijken en een nieuwe prognose op te stellen van de vervolggkosten van de decentrale uitvoering van het Klimaatakkoord. Een dergelijke evaluatie en herijking vinden het liefst zo laat mogelijk plaats zodat er zoveel mogelijk ervaringsgegevens zijn waarop het kan bouwen; tegelijkertijd moet er in 2024 nog genoeg tijd over zijn om nieuwe afspraken te maken over de bekostiging voor de kosten vanaf 2024.

Wel acht de Raad het van belang dat gemeenten en provincies ook voor de periode na 2024 zekerheid hebben over de bekostiging van hun uitvoeringslasten. De taken die voortkomen uit het Klimaatakkoord vereisen namelijk een langdurige inzet. Daarom adviseert de Raad om bij de afspraken over de bekostiging voor de periode 2022-2024 af te spreken dat decentrale overheden in de periode 2025-2030 over voldoende middelen zullen beschikken om hun uitvoeringslasten te dekken. Zoals gezegd hangt de hoogte van het bekostigingsbedrag en de verdeling ervan af van de evaluatie die in 2024 afgerond moet zijn.

De onzekerheden mogen geen excuus voor decentrale overheden zijn om voortvarend met de uitvoering van de afspraken uit het Klimaatakkoord aan de slag te gaan. Dit is de reden voor de Raad om te pleiten voor het opknippen van de periode tot 2030 in twee fases.

#### *De eerste fase (2022-2024)*

In 2022 zijn er al verscheidene plannen gereed, zoals de transitievisies warmte en de Regionale Energie Strategieën. In de fase 2022-2024 dienen decentrale overheden deze plannen op elkaar af te stemmen en met elkaar te integreren. Daarnaast maken zij deze plannen nog concreter en tegelijkertijd moeten zij beginnen met de uitvoering. Zo kunnen zij in elk geval starten met de uitvoering van *no regret* maatregelen: maatregelen die relatief snel en eenvoudig uit te voeren zijn en zeer waarschijnlijk kosteneffectief zullen blijken. In 2022 wordt getoetst of de regioplannen optellen tot een landelijke inspanning van decentrale overheden voor de gebouwde omgeving die voldoende bijdraagt aan de doelstelling van 49% CO<sub>2</sub>-reductie, en of de overige maatregelen op het terrein van mobiliteit, industrie, landbouw en natuur en elektriciteit voldoende houvast bieden. Deze toetsing kan aanleiding zijn om een bestuurlijk gesprek te voeren over aanpassing van de plannen zodat decentrale overheden wel voldoende bijdragen aan de centrale doelstelling voor 2030. Uiteindelijk moet het Rijk, net als bij het NP RES, een stok achter de deur hebben om inspanningen van decentrale overheden ten behoeve van de centrale doelstelling af te dwingen. Dit moet echter een uiterste maatregel zijn. Tot nu toe geven de ervaringen bij het NP RES blijk van een groot decentraal enthousiasme om aan de slag te gaan met de klimaatopgave en bij te dragen aan de nationale doelstelling.

#### *De tweede fase (2025-2030)*

Vanaf 2024 zijn de (wettelijke) kaders, waaronder de Warmtewet, de Omgevingswet, de RES'en, de programma's voor de veenweidegebieden en de mobiliteitsprogramma's volgens de planning van deze programma's en wetten veel duidelijker. Er zijn dan – in tegenstelling tot nu – betrouwbare realisatiecijfers beschikbaar over de inzet, de schaalgrootte, het opschaaltempo en de onderzoekskosten. Ook kan dan een tussentijdse balans op worden gemaakt van de vorderingen en of al dan niet extra inzet van decentrale overheden noodzakelijk is. In deze fase zal vooral uitvoering moeten worden gegeven aan de lokale en regionale plannen.



## 5 Bekostigingswijze

### 5.1 UITGANGSPUNTEN

De Raad hanteert de volgende uitgangspunten voor de bekostiging van de uitvoeringslasten:

- **Uitvoeringskracht decentrale overheden:** de bekostiging moet decentrale overheden in staat stellen om direct van start te gaan met de uitvoering van het Klimaatakkoord en de maatregelen te treffen die nodig zijn voor een bijdrage aan de doelstelling voor 2030.
- **Decentrale beleidsvrijheid:** de bekostigingswijze moet decentrale overheden de mogelijkheid bieden om binnen de gestelde kaders eigen afwegingen te maken over de meest doelmatige invulling van de afspraken van het Klimaatakkoord.
- **Beperken van administratieve lasten:** de Raad acht het onwenselijk dat de bekostigingswijze hoge administratieve lasten oplevert voor decentrale overheden.
- **Monitoring en evaluatie:** de bekostigingswijze moet monitoring mogelijk maken, om op basis daarvan na 2024 de verdeling meer kostengeoriënteerd te maken. Monitoring moet het mogelijk maken uitspraken te doen over de hoogte en / of de verdeling van de beschikbare budgetten.
- **Samenwerking:** de bekostiging moet samenwerking tussen decentrale overheden onderling en tussen decentrale overheden en het Rijk stimuleren. Samenwerking is van groot belang om de gezamenlijke opgave het hoofd te bieden.

Daarbij tekent de Raad zoals eerder aan dat het huidige uitkeringsstelsel achterloopt op de ontwikkeling van de bestuurlijke verhoudingen.<sup>35</sup> Dit geldt met name voor de bekostiging van gemeenschappelijke opgaven. Voor de bekostiging van de uitvoeringslasten van het Klimaatakkoord is de Raad uitgegaan van het huidige uitkeringsstelsel.

### 5.2 DE BEKOSTIGINGSWIJZE

In theorie staan er verschillende mogelijkheden open om de uitvoeringskosten aan decentrale overheden te vergoeden. Vanuit de bekostigingsvoorkeur zou moeten worden bekeken in hoeverre de gemeenten en provincies de kosten kunnen dekken uit heffingen of belastingen. Hiervoor zou een aparte heffing in het leven moeten worden geroepen. Dit is op korte termijn echter niet realistisch. De mogelijkheden van gemeenten om uit eigen middelen bij te dragen aan de uitvoeringskosten zijn gezien de omvang van de kosten en

35 Raad voor het Openbaar Bestuur 2019, p. 1

financiële positie van gemeenten uiterst gering. Dat neemt niet weg dat decentrale overheden de kosten voor onder andere de eigen bedrijfsvoering uit eigen middelen worden geacht te dekken.

In beginsel is de Raad 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 bestedingsvrij is, bestaat echter het risico dat de besteding verwatert of anderszins in andere prioriteiten. Een decentralisatie-uitkering is ook een mogelijkheid. Het voordeel ten opzichte van uitkering van de gelden via het gemeente- en provinciefonds is dat de toedeling van de gelden voor gemeenten en provincies herkenbaar blijft. Ook voor een decentralisatie-uitkering geldt dat deze bestedingsvrij is. Het past daarbij niet om aanvullende bestedings- en of informatie-eisen te stellen.<sup>36</sup> Dit maakt het lastig om zicht te houden op de inzet, de voortgang en de ontwikkeling van de kosten; nog een punt dat tegen uitkering van de gelden via de algemene middelen pleit.

Een specifieke uitkering zou bovenstaande risico’s wellicht ondervangen. Zoals AEF in zijn rapport aangeeft is het inzicht in de omvang en de verdeling met de nodige onzekerheid omgeven. Dit is nog een reden die voor een specifieke uitkering pleit.<sup>37</sup>

Een specifieke uitkering wordt verstrekt vanuit de Rijksdepartementale begroting. Daarbij dient te worden verantwoord dat de middelen worden besteed volgens de doeleinden en volgens de daarbij gestelde voorwaarden. Een gedetailleerde specifieke uitkering acht de Raad echter ongewenst. Vanwege de beperkte afwegingsmogelijkheden in de besteding van zo’n uitkering bestaat namelijk het risico dat decentrale overheden middelen ondoelmatig aanwenden. Een ander nadeel van een gedetailleerde specifieke uitkering is dat een gedetailleerde controle op de uitgaven nodig is die zorgt voor administratieve lasten.<sup>38</sup> De Raad is van oordeel dat gelet op de aard van de kosten, namelijk in hoofdzaak personele kosten voor de uitvoering, een gedetailleerde specifieke uitkering minder goed past. Het is namelijk lastig om aan te tonen welke tijdsbesteding van personeel te herleiden is tot taken die voortvloeien uit het Klimaatakkoord. Veelal gaat het om zittend personeel dat nu een deel van de tijd zal worden belast met uitvoering van het Klimaatakkoord. Daarbij speelt

36 Raad voor het Openbaar Bestuur 2019, p. 6

37 Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet), p. 68

38 Het CPB hanteert de aanname dat bij een specifieke uitkering 10% van de uitkering aan administratieve lasten verloren gaat. Door te kiezen voor minder gedetailleerde voorwaarden en doeleinden vallen de administratieve lasten vele malen lager uit, omdat de verantwoording veel minder gedetailleerd hoeft plaats te vinden. In het kostenoverzicht van AEF zijn de kosten Financiën en control meegenomen. De administratieve lasten voor het verantwoorden van de besteding van de uitkering zijn niet expliciet meegenomen.

dat een gedetailleerde specifieke uitkering een belemmering kan vormen voor effectieve samenwerking tussen overheden, omdat de verantwoording van de bestede gelden in een samenwerkingsverband ingewikkelder is.

De Raad dringt erop aan de specifieke uitkering zo in te richten dat decentrale overheden kunnen volstaan met een globale verantwoording over de inzet van de middelen. Bij zo'n uitkering, ook wel een brede doeluitkering genoemd, hebben decentrale overheden de beleidsvrijheid om zelf te bepalen wat de meest kosteneffectieve maatregelen zijn voor hun inwoners op hun grondgebied die bijdragen aan het doel van de uitkering. Een globale verantwoording is nodig om te kunnen bijsturen na de eerste fase (zie paragraaf 4.2). Decentrale overheden zullen daarom in hun beleidsplannen zo concreet mogelijke doelstellingen moeten formuleren. De decentrale uitvoeringsplannen (zie hoofdstuk 4) zijn daarmee niet geheel vrijblijvend. Er geldt dus slechts een globale verantwoording op basis van het uitvoeringsplan.<sup>39</sup>

Het is van belang dat Rijk en decentrale overheden vooraf afspraken maken over de registratie van hun activiteiten. De modulaire opbouw en de daarbij behorende takenlijst zoals die in het AEF-rapport uit het Klimaatakkoord is gedestilleerd kan daarbij behulpzaam zijn. Dit maakt het mogelijk om de kosten en de effectiviteit van de activiteiten te monitoren en het Rijk in staat te stellen ook zijn stelselverantwoordelijkheid waar te maken.<sup>40</sup>

### *Waterschappen*

Waterschappen hebben geen reguliere financiële verhouding met het Rijk maar bekostigen zichzelf met eigen heffingen. De Raad stelt voor om de bekostiging van de uitvoeringskosten van bijzondere projecten of taken die specifiek zijn voor een gebied, zoals de aanpak van de veenweideproblematiek, via de provincies te laten verlopen (zie paragraaf 6.4).

## **5.3 AANVULLENDE OPMERKINGEN**

De investeringsuitgaven maken geen onderdeel uit van dit advies. De beschikbaarheid van voldoende investeringsmiddelen is echter van het grootste belang voor het welslagen van het Klimaatakkoord. De Raad herhaalt zijn pleidooi uit het briefadvies *Herijking uitkeringsstelsel* om voor de bekostiging van de investeringskosten uit het Klimaatakkoord te werken aan een uitkeringsvorm voor gemeenschappelijke opgaven.<sup>41</sup> Verder beveelt de Raad aan om de mogelijkheden te onderzoeken hoe provincies en gemeenten een deel van de kosten zelf kunnen bekostigen door eigen (groene) heffingen.

39 Zie ook Raad voor de Financiële Verhoudingen 2013

40 Raad voor het Openbaar Bestuur 2019, pp. 6-7

41 Raad voor het Openbaar Bestuur 2019, p. 9

## 6 Verdeling van de uitvoeringskosten

### 6.1 ALGEMENE UITGANGSPUNTEN VOOR DE VERDELING VAN HET BUDGET

Het AEF-onderzoek geeft slechts een globale indicatie van de kostendrijvers. Dit is gelet op de aard van het onderzoek en de stand van zaken en de dynamiek ook onvermijdelijk. Er zijn op dit moment simpelweg te weinig gegevens om een precieze verdeelsleutel voor de gelden te kunnen onderbouwen. Om die reden zet de Raad voor de eerste fase van de bekostiging (2022-2024) in op een verdeling die gemeenten en provincies een basis geeft om te starten met de uitvoering van het Klimaatakkoord maar die slechts globaal correspondeert met hun uitvoeringslasten. De verdeelsleutel die de Raad voor de gelden voor gemeenten en provincies voorstelt is gebaseerd op de kwantitatieve analyse van AEF, aangevuld met kwalitatieve inzichten van de Raad zelf op basis van de gesprekken die hij heeft gevoerd. Hij is van oordeel dat met de kennis van nu de aangegeven verdeelsleutels de best mogelijke benaderingen zijn.

Nader onderzoek om een preciezere verdeelsleutel te onderbouwen acht de Raad op dit moment niet nuttig. Daarvoor zijn er nu simpelweg te weinig gegevens beschikbaar. In 2024 zal op basis van betrouwbare realisatiecijfers meer gezegd kunnen worden over de precieze kostendrijvers en zal het mogelijk zijn het beschikbare budget preciezer te verdelen voor de jaren erna. Daarom pleit de Raad voor een herijking van de omvang en de verdeling van de budgetten die in 2024 klaar moet zijn, op basis van de realisatiecijfers van 2022 en 2023.

Ruim € 30 mln. (in 2024) houdt verband met uitvoeringskosten die provincies en gemeenten hebben voor taken die zij in regionaal verband uitvoeren, zoals het organiseren van de uitrol van de laadinfrastructuur, het opstellen, monitoren en uitvoeren van de RES'en en het maken van regionale mobiliteitsplannen. De Raad is van oordeel dat de bekostiging dergelijke regionale samenwerking moet stimuleren. Conform de bekostiging van de RES-regio's kan ervoor worden gekozen de apparaatskosten rechtstreeks aan de regio over te maken.<sup>42</sup> De Raad is van oordeel dat vanwege het belang van lokale betrok-

<sup>42</sup> Het Rijk heeft voor een periode van drie jaar middelen beschikbaar gesteld voor de ondersteuning van het RES-proces in de regio. De regio's moeten deze middelen doelgericht inzetten voor de definiëring van hun Regionale Energiestrategie. De besluitvorming over de besteding van de middelen vindt in de regio plaats. De regio's hebben aangegeven welke partij (gemeente of provincie) namens de RES-regio als ontvangende organisatie zal fungeren voor de rijksbijdrage RES. In 25 RES-regio's is de ontvangende partij een gemeente en in de overige vijf RES-regio's is dat een provincie.

kenheid en commitment het de voorkeur verdient dat decentrale overheden zelf de middelen ontvangen. De Raad stelt voor om binnen de brede doeluitkering aan te geven welk deel van het budget verband houdt met taken waarvoor het in de rede ligt die in regionaal verband uit te voeren.

## 6.2 GEMEENTEN

Het zwaartepunt van de uitvoering van het Klimaatakkoord door decentrale overheden ligt bij de gemeenten. Volgens het AEF-onderzoek gaat het in totaal om een bedrag van € 602 tot € 681 mln. per jaar (in 2024). Met aftrek van de kosten die volgens de Raad buiten beschouwing gelaten moeten worden komt dit in 2024 uit op een bedrag van € 560 tot € 639 mln., gemiddeld € 600,0 mln. De uitvoeringskosten voor de gebouwde omgeving vormen met zo'n € 350 mln. het belangrijkste onderdeel van uitvoeringskosten, zo'n 60%. Ruim 15% van de uitvoeringskosten is gerelateerd aan elektriciteit (het herijken van de RES en samenwerking met netbeheerders) en ruim 10% aan mobiliteit (zero-emissiezones, laadinfra, deelconcepten e.d.). Landbouw en natuur vergen ongeveer 5% van de uitvoeringskosten. Het overige deel is toe te rekenen aan materiële kosten en beheerskosten als juridische ondersteuning en financiën en control.

### *Verdeling*

Op basis van de omvang van de uitvoeringskosten op de verschillende sectoren (gebouwde omgeving, mobiliteit, industrie, landbouw en natuur en elektriciteit) zoals door AEF in kaart gebracht en de meest bepalende kostenfactor voor die sectoren komt de Raad tot de volgende globale verdeelsleutel voor de uitvoeringskosten van gemeenten:

- circa 10% van het bedrag in de vorm van een vast bedrag. Een vast bedrag is nodig omdat elke gemeente onafhankelijk van de overige kenmerken kosten moet maken voor het uitvoeren van het Klimaatakkoord.
- circa 60% van het bedrag op basis van inwoners/woningen. Dit omdat het merendeel van de kosten voor gemeenten samenhangt met gebouwde omgeving. Meer inwoners zorgen voor meer kosten voor participatie, meer behoefte aan laadinfra en meer maatschappelijk vastgoed dat verduurzaamd moet worden. Ook andere maatregelen schalen mee met het aantal inwoners, zo blijkt uit het AEF-onderzoek.
- circa 15% op basis van de dichtheid van de bebouwing. Naarmate de bebouwingsdichtheid toeneemt nemen ook de kosten in met name de gebouwde omgeving toe. Een aantal taken op terrein van mobiliteit zoals het vormgeven en handhaven van zero-emissiezones speelt nadrukkelijk meer in stedelijke gebieden. Doordat de druk op de ruimte toeneemt geldt voor veel taken uit het Klimaatakkoord dat de ruimtelijke inpassingen in dichtbebouwde gebieden arbeidsintensiever zijn.

- circa 15% van het bedrag op basis van de oppervlakte. Naarmate de oppervlakte van de gemeente groter is nemen de kosten die verband houden met de aanleg van zonneweides en windmolenparken en de kosten voor landbouw en natuur toe.<sup>43</sup>

Het onderzoeksrapport van AEF geeft aan dat er nauwelijks een verband is vast te stellen voor de uitgevraagde taken en de bevolkingsdichtheid van een gemeente. Ook voor een aantal andere op het eerste oog relevante kenmerken ff zoals het aandeel corporatiebezit, de aanwezigheid van warmtebronnen en de mate van ondersteuning van de provincie ff laat de analyse geen duidelijk verband zien. Dit betekent niet dat dit verband niet bestaat, slechts dat het op dit moment niet hard gemaakt kan worden. Tegelijkertijd is duidelijk dat niet alle kosten zijn te relateren aan alleen het aantal woningen. Een verdere nuancering van de Raad is dat de constatering van AEF opgeld doet voor de totaliteit van de kosten. Op basis van een meer kwalitatieve analyse komt de Raad tot de conclusie dat voor de hierboven genoemde structuurkenmerken de relatie met hogere kosten meer dan aannemelijk is. De Raad stelt daarom voor daar wel rekening mee te houden. Het ligt nadrukkelijk in de rede om in 2024 op basis van betrouwbare realisatiecijfers de verdeling te herijken.

### 6.3 PROVINCIES

De totale uitvoeringskosten voor de provincies worden door AEF geraamd op € 45 tot 49 mln. in 2024. Na de overwegingen genoemd in hoofdstuk 3 komt de Raad uit op een bedrag van jaarlijks € 37,5 mln. (in 2024).

#### *Verdeling budget*

De belangrijkste kostendrijvers voor de provinciale taken zijn het inwonertal en daarmee het aantal woningen, de oppervlakte en de dichtheid van de provincie. Op basis van de omvang van de uitvoeringskosten op de verschillende sectoren (gebouwde omgeving, mobiliteit, industrie, landbouw en natuur en elektriciteit) zoals door AEF in kaart gebracht en de meest bepalende kostenfactor voor die sectoren komt de Raad tot de volgende globale verdeelsleutel over de provincies:

- circa 10% van het bedrag in de vorm van een vast bedrag. Een vast bedrag is nodig omdat elke provincie onafhankelijk van de overige kenmerken kosten moet maken voor het uitvoeren van het Klimaatakkoord
- circa 50% van het bedrag op basis van inwoners. Dit omdat naarmate een provincie meer inwoners heeft de kosten toenemen voor participatie, elektriciteit en laadinfra.

43 Zie ook de bevindingen van AEF over de kostendrijvers: Andersson Elffers Felix 2020, pp. 81-84.

- circa 20% van het bedrag op basis van de oppervlakte. Naarmate de oppervlakte groter is nemen de kosten die verband houden met de aanleg van zonneweides en windmolenparken en de kosten voor landbouw en natuur toe.
- circa 20% op basis van een maatstaf die de (industriële) bedrijvigheid tot uitdrukking brengt.<sup>44</sup>

Anders dan bij gemeenten zijn de uitvoeringskosten voor de provincies veel gelijkmatiger over de verschillende sectoren van het Klimaatakkoord verdeeld. In vergelijking met de uitvoeringskosten van gemeenten ligt een relatief zwaarder gewicht op de onderdelen mobiliteit, elektriciteit en landbouw en natuur voor de hand. Tegelijkertijd constateert AEF ook dat de provincies onderling grote verschillen vertonen. De Raad onderkent dat gelet op het beperkt aantal eenheden moeilijk is een duidelijk kwantitatief verband vast te stellen. Op basis van een meer kwalitatieve analyse komt de Raad tot de conclusie dat voor de hierboven genoemde structuurkenmerken de relatie met hogere kosten echter meer dan aannemelijk is. De Raad stelt daarom voor daar wel rekening te houden bij de verdeling van de middelen.

#### **6.4 WATERSCHAPPEN**

Er worden 14 verschillende taken voor de waterschappen onderscheiden (naast de vijf ondersteunende processen). Naast een beleidsmatige taak hebben waterschappen ook een uitvoerende taak. Voor wat betreft de beleidsmatige kant gaat het om adviserende taken ter ondersteuning van gemeenten en provincies, onderzoek, visievorming en afstemming. Een ander deel van de kosten hangt samen met de bedrijfsvoering, zoals het verduurzamen van het eigen vastgoed en het eigen wagenpark en het klimaatneutraal inkopen van grond-, weg- en waterwerken. Een aparte kostenpost vormen de kosten voor de veenweidegebieden (zie paragraaf 6.5).

De totale kosten van waterschappen zijn relatief beperkt. AEF komt uit op een bedrag van tussen de € 24,4 en € 26,8 mln. in 2024. Na aftrek van de kosten die volgens de Raad buiten beschouwing kunnen worden gelaten komt de Raad uit op € 22,6 mln. jaarlijks in 2024.

Een groot deel van de uitvoeringskosten van de waterschappen is zeer nauw verweven met hun primaire taakuitvoering. Afgezien van mogelijke verschillen in ambitieniveau zijn er op voorhand geen grote verschillen in de uitvoeringskosten tussen waterschappen. Waterschappen hebben geen reguliere financiële verhouding met het Rijk, zij dekken hun kosten uit heffingen. Linksom of rechtsom moeten de kosten voor de uitvoering van het Klimaat-

44 Gedacht zou kunnen worden aan het aantal bedrijfsvestigingen of bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen, de zogenaamde BRZO-bedrijven

akkoord worden opgebracht door burgers en het bedrijfsleven. Daarbij komt dat de berekende totale uitvoeringslasten voor waterschappen nog geen 1% van de totale kosten op hun jaarlijkse begroting zouden zijn. De Raad komt op basis van deze overwegingen tot de conclusie dat er geen aparte bekostigingsstroom voor de uitvoeringskosten aan waterschappen nodig is. Waterschappen kunnen de extra kosten als gevolg van het Klimaatakkoord doorberekenen in hun heffingen. Gevolg is wel dat het Rijk moet accepteren dat de waterschapslasten waarschijnlijk licht zullen stijgen.

De Raad vraagt daarbij nadrukkelijk de aandacht voor het feit dat de investeringskosten voor waterschappen een veelvoud bedragen van de uitvoeringskosten. De investeringskosten zullen naar verwachting ook sterk verschillen tussen de waterschappen al naar gelang de fysieke mogelijkheden die waterschappen hebben. Het ligt daarom in de rede de waterschappen wel apart voor de investeringskosten te compenseren en de bekostiging hiervan niet te laten lopen via de waterschapsheffingen.

## **6.5 VEENWEIDEGEBIEDEN**

De aanpak van de veenweideproblematiek is in het Klimaatakkoord benoemd als een gezamenlijke opgave en is vertaald in het recent gestarte interbestuurlijke programma Veenweide.<sup>45</sup> De regionale veenweideprogramma's worden onder regie van de provincies opgesteld en in overleg en samen met waterschappen en andere partijen uitgevoerd. De kosten die gepaard gaan met de aanpak van veenweidegebieden vragen daarom aparte aandacht.

Het programma Veenweide is nog in ontwikkeling. De effecten van de maatregelen op de CO<sub>2</sub>-emissie worden op dit moment onderzocht. Hoewel er al is gestart met een aanjaag- en opbouwfase, zal pas in 2022 het volledige Veenplan worden gepresenteerd.<sup>46</sup> De aanpak van veenweidegebieden draagt daarnaast ook bij aan andere doelstellingen, zoals onder andere het tegengaan van bodemdaling, een reductie van stikstofdepositie door extensivering rondom Natura 2000 gebieden van veehouderij in de veenweidegebieden en het behouden en versterken van de vitaliteit en leefbaarheid van het platteland. CO<sub>2</sub>-reductie is daarmee een belangrijk maar niet het enige doel. De kosten van de veenweideaanpak slaan vooralsnog alleen neer in specifieke aangewezen gebieden. Het gaat om regio's in veenweideprovincies Friesland, Groningen, Noord- en Zuid Holland, Overijssel en Utrecht, die elk vragen om hun eigen oplossingsrichting.<sup>47</sup>

45 Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2020, 13 juli

46 Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2020, 13 juli, p. 1

47 Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2020, 13 juli, pp. 5-6



Op basis van de inventarisatie van AEF gaat het voor wat betreft de uitvoeringskosten van gemeenten, provincies en waterschappen samen om een bedrag van ca. € 13,1 mln. jaarlijks gedurende de hele periode 2022-2030. De decentrale overheden geven aan dat de kosten waarschijnlijk onderschat worden en mogelijk ook in meer provincies speelt. Dit moet overigens nog blijken uit het definitieve veenweideprogramma.

Gelet op de genoemde overwegingen pleit de Raad in navolging van het AEF-rapport daarom voor een aparte bekostiging van de uitvoeringskosten. De Raad stelt overigens wel voor de provincies als eerstverantwoordelijke voor de uitvoering van het veenweideprogramma aan te wijzen en de budgetten voor de uitvoering aan de provincies toe te delen.

## Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2020) *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII): Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Andersson Elffers Felix (2020) *Uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden in 2022 – 2030*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- ANP / Redactie Trouw (2020, 11 december) EU schreeft klimaatdoelstelling op: 55 procent minder CO<sub>2</sub> in 2030. *Trouw*. Geraadpleegd via <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-natuur/eu-schreeft-klimaatdoelstelling-op-55-procent-minder-co2-in-2030~b7a06a0b/>
- Bestuursakkoord Zero Emissie Doelgroepenvervoer (2018, 31 mei).
- Bestuursakkoord Zero Emissie Regionaal Openbaar Vervoer Per Bus (2016).
- Financiële-verhoudingswet (1996). Geraadpleegd via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008290/2018-03-22>
- Klimaatakkoord (2019, 28 juni). Den Haag.
- Nationaal Programma RES (2019) *Factsheet: Zon-pv en wind op land*. Geraadpleegd via <https://www.regionale-energiestrategie.nl/documenten/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=1460717>
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) *Adviesaanvraag Uitvoeringslasten decentrale overheden als gevolg van het Klimaatakkoord*. Kenmerk: 2019-0000554257.
- Minister van Economische Zaken en Klimaat (2020) *Kamerbrief, betreft: Stand van zaken Regionale Energiestrategieën*. Kamerstukken II, 2020/2021, 32 813, nr. 613.
- Minister van Financiën (2020, 30 oktober). *Kamerbrief, betreft: Werking en verantwoording artikel 2 Financiële-verhoudingswet*. Kamerstukken II, 2020/2021, 35 570-B, nr. 8.
- Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2020, 13 juli) *Kamerbrief, betreft: Veenplan 1e fase*. Kamerstukken II, 2019/2020, 32 813, nr. 562.
- Raad voor de Financiële Verhoudingen (2013) *Afwegingskader bekostiging decentrale taken: Handreiking voor de Vaste commissies voor BZK, FIN, SZW, VWS*. Den Haag: Raad voor de Financiële Verhoudingen.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2019) *Advies, betreft: Herijking uitkeringsstelsel*.
- Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet). Kamerstukken II, 1995/1996, 24 552, nr. 3 [MvT].
- Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020) *Nederland heeft één overheid nodig: Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen*.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2019, 8 mei) *Brief aan de leden, onderwerp: Klimaatakkoord*.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Raad voor het Openbaar Bestuur  
T.a.v. de voorzitter, dhr. H. Polman  
Postbus 20011  
2500 EZ Den Haag

**DG Bestuur, Ruimte en  
Wonen**  
Directie Bestuur, Financiën en  
Regio's

Turfmarkt 147  
Den Haag  
www.rijksoverheid.nl

**Contactpersoon**  
Sandra Kessels

T 06-27038462  
sandra.kessels@minbzk.nl

**Kenmerk**  
2019-000554257

**Uw kenmerk**

Datum **29 OKT 2019**  
Betreft Adviesaanvraag Uitvoeringslasten decentrale overheden als  
gevolg van het Klimaatakkoord

Geachte heer Polman,

In de onderhandelingen over het Klimaatakkoord heeft het kabinet met de VNG afgesproken de mogelijke extra uitvoeringslasten van de wijkgerichte aanpak (na 2021)<sup>1</sup> door een onafhankelijke partij te laten uitwerken en daarmee invulling te geven aan de eis van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. In het Bestuurlijk Overleg Klimaat en energie van 17 april is afgesproken dit te verbreden naar alle sectortafels en naar de provincies en waterschappen.

[Lid de aanbiedingsbrief van het Klimaatakkoord \(voetnoot 5, pagina 6\):](#)

"De regionale uitvoering van de afspraken in het Klimaatakkoord kan mogelijk tot extra uitvoeringslasten voor provincies, gemeenten en waterschappen leiden. Met VNG, IPO en UvW is afgesproken dat de Raad van Openbaar Bestuur wordt gevraagd om deze extra uitvoeringslasten in kaart te brengen. In het onderzoek zullen de afspraken op alle sectortafels meegenomen worden. Het onderzoek moet voor 2021 gereed zijn. Op basis van dit onderzoek zal de Raad van Openbaar Bestuur een advies uitbrengen. De uitkomsten van dit onderzoek worden door zowel de Rijksoverheid als de decentrale overheden overgenomen."

Bij deze wil ik u –mede namens de betrokken rijkspartijen en de VNG, het IPO en de UvW- verzoeken dit onderzoek uit te zetten en een advies uit te brengen.

Beoogd resultaat van het onderzoek en advies zijn:

- Inzicht in de extra uitvoeringslasten voor gemeenten, provincies en waterschappen als gevolg van de afspraken in het Klimaatakkoord per sectortafel.
- Reflectie door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) op de uitkomsten van het onderzoek gegeven de kaders van het Klimaatakkoord.
- Advies van de ROB via welke bekostigingswijze de extra uitvoeringslasten opgevangen kunnen worden en welke (beleids- of sturings)opties er zijn om de uitvoering zo efficiënt mogelijk vorm te geven binnen de kaders van het Klimaatakkoord en daarmee de uitvoeringslasten te beperken (bij voorkeur

<sup>1</sup> Voor de periode 2019 t/m 2021 ontvangen de gemeenten in totaal 120 mln voor het opstellen van de Transitievisies Warmte, de wijkgerichte aanpak, de energieloketten en de uitrol van de laadinfrastructuur voor elektrisch vervoer.

**DG Bestuur, Ruimte en Wonen**  
Directie Bestuur, Financiën en Regio's

**Datum**  
21 oktober 2019

**Kenmerk**  
2019-0000554257

per sectortafel). De partijen onderkennen daarbij dat de waterschappen een andere positie hebben dan de gemeenten en de provincies, omdat zij niet gefinancierd worden via een fonds dat wordt gevoed met rijksmiddelen maar via eigen belastingen.

Voor de zomer zijn de overheden gezamenlijk de volgende uitgangspunten voor deze adviesaanvraag overeengekomen (Bestuurlijk Overleg 13 juni 2019):

- als vertrekpunt voor het onderzoek kunt u nemen het Klimaatakkoord zoals het kabinet dat 28 juni 2019 heeft vastgesteld (zie [www.klimaatakkoord.nl](http://www.klimaatakkoord.nl)).
- het onderzoek en advies dient voor 1 januari 2021 gereed te zijn.
- onderwerp van studie zijn de afspraken aan de sectortafels Gebouwde Omgeving, Mobiliteit, Elektriciteit, Industrie en Landbouw en landgebruik en de sectoroverstijgende afspraken uit het Klimaatakkoord.
- het onderzoek kijkt naar de uitvoeringslasten van gemeenten, provincies en waterschappen.
- het onderzoek heeft betrekking op de periode na 2021 en de daarop volgende jaren.
- in het onderzoek dient onderscheid gemaakt te worden tussen bestaande taken, (geringe en forse) intensivering van bestaande taken en nieuwe taken.
- u kunt een extern onderzoeksbureau met kennis en ervaring op het terrein van de gemeentelijke, provinciale en waterschaps-financiën vragen dit onderzoek uit te voeren. Het ministerie van BZK zal hiertoe een onderzoeksbudget beschikbaar stellen.

Wat betreft het verdere proces verzoek ik u voor het onderzoeksdeel een klankbordgroep in te richten. Deelnemers aan deze klankbordgroep zijn in ieder geval vertegenwoordigers van BZK, VNG, IPO, UvW en van de vijf sectortafels. De leden van de klankbordgroep zullen het onderzoek begeleiden en desgevraagd de voor het onderzoek benodigde informatie aanreiken. Vanwege uw onafhankelijke positie als raad zal er geen betrokkenheid zijn van deze klankbordgroep bij het opstellen van het advies.

Graag zie ik een plan van aanpak voor het onderzoek en advies eind 2019 tegemoet, dat in overleg met de klankbordgroep is opgesteld.

Mocht u nog nadere vragen hebben over deze adviesaanvraag, dan kunt u zich wenden tot: Sandra Kessels van de directie Bestuur, Financiën en Regio's ([Sandra.Kessels@minbzk.nl](mailto:Sandra.Kessels@minbzk.nl); 06-27038462).

Met vriendelijke groet,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

## Managementsamenvatting

### Aanleiding

In juni 2019 is het Klimaatakkoord ondertekend. Gemeenten, provincies en waterschappen krijgen naar aanleiding van het akkoord nieuwe taken. Daarom is de Raad voor het Openbaar Bestuur gevraagd om onderzoek uit te zetten naar de extra uitvoeringskosten van deze nieuwe taken. Het onafhankelijk onderzoek is inbreng voor advies van de ROB aan de minister van BZK over de bekostiging van decentrale overheden.

### Opdracht en scope

De hoofdvraag die de Raad voor onderzoek heeft geformuleerd, luidt:

Welke extra uitvoeringslasten zullen decentrale overheden hebben tussen 2022 en 2030 ten gevolge van de afspraken uit het Klimaatakkoord?

In scope van het onderzoek zijn de extra kosten die decentrale overheden in hun eigen processen maken om de taken uit het Klimaatakkoord uit te voeren. Dit kunnen nieuwe of (sterk) geïntensiverde taken zijn. Buiten scope van het onderzoek zijn:

- kosten van investeringen in de samenleving (programmagelden) zoals fysieke werken
- kosten van taken die vóór 2022 of na 2030 moeten worden uitgevoerd
- kosten van landelijk opererende organisaties, zoals koepels en kennisinstututen
- kosten van lokale beleidskeuzes die verder gaan dan wat het Klimaatakkoord vraagt
- kosten van taken die niet in het akkoord staan, ook als ze bijdragen aan klimaatdoelen
- wie deze kosten betaalt, en hoe.

### Methode

Naast een analyse van het Klimaatakkoord en aanpalende documenten, verduidelijkt in interviews met experts, zijn in dit onderzoek drie methoden van dataverzameling gebruikt.

- **Dieptestudies:** We hebben bij zeventien decentrale overheden in series interviews met verschillende disciplines gedetailleerde informatie verzameld over de benodigde inzet.
- **Uitvraag:** Aan alle andere decentrale overheden is gevraagd om in een uitvraag de dieptestudie-uitkomsten te valideren. De uitvraag is ingevuld door 241 overheden.
- **Validatiebijeenkomst:** In een digitale bijeenkomst zijn de uitkomsten van de dieptestudies en uitvraag doorgesproken. Hieraan namen 95 personen aan deel.

Met deze informatie konden we voor elk taak vanuit het Klimaatakkoord schetsen welke personele inzet (in fte en salarisschaal) en materiële inzet nodig is om deze taken uit te voeren. Op basis daarvan hebben we de kosten van een 'gemiddelde' G4, G40, middelgrote en kleine gemeente, provincie en waterschap berekend. Maar let op: in de praktijk is geen enkele organisatie 'gemiddeld'. Het was een tussenstap op weg naar landelijke macrocijfers.

### Gemeenten

In totaal onderscheiden we 28 nieuwe of (sterk) geïntensiveerde taken voor gemeenten. In 2024 (het meest 'doorsnee' jaar in de periode) hebben ze gemiddeld 14 tot 17 extra fte nodig. Dat is een gewogen gemiddelde van 86 – 100 fte extra voor G4-gemeenten, 39 – 43 extra voor de G40, 17 – 19 extra voor middelgrote gemeenten en 8 – 9 extra voor kleine gemeenten. Daarnaast zijn er substantiële materiële kosten, vooral voor technisch onderzoek.

De wijkgerichte aanpak om de gebouwde omgeving te verduurzamen (het opstellen en uitvoeren van wijkuitvoeringsplannen) brengt de hoogste kosten met zich mee. Dat komt omdat gemeenten uiteindelijk aan veel verschillende wijken tegelijkertijd werken. Ook gemeentebrede communicatie, zonneweides en windmolenparken vergen relatief veel inzet.

De cijfers kennen nog een grote mate van onzekerheid. De belangrijkste onzekerheden zijn:

- Het aantal wijken dat gemeenten (kunnen) aanpakken in de wijk aanpak. Dat is afhankelijk van de schaalgrootte waarop gemeenten kunnen opereren.
- De bevoegdheden die overheden krijgen en de eisen die aan hen worden gesteld. Meer bevoegdheden kan (misschien) betekenen dat ze toe kunnen met minder inzet.
- De materiële kosten die de decentrale overheden gaan maken voor technisch onderzoek. Die kosten zijn nu nog moeilijk te ramen; je weet niet wat je nog niet weet.

### Provincies

In totaal onderscheiden we 23 verschillende taken die provincies moeten gaan uitvoeren. Provincies met veenweide hebben daar in 2024 gemiddeld 36 tot 39 fte voor nodig. Zij geven aan 10 – 12 fte nodig te hebben voor het uitvoeren van de programma's veenweidegebied. Maar omdat de kosten daarvan nog onzeker zijn, geeft AEF ter overweging aan om die kosten apart te zien, ook bij gemeenten en waterschappen.

Afgezien van veenweide hebben de provincies een breed takenpakket met duidelijke inzet rond alle vijf de pijlers van het Klimaatakkoord. Taken die relatief veel inzet vergen zijn ondersteuning van boerenbedrijven, een regierol rond warmtebronnen, rond RES'en, klimaatgericht landbouwbeleid en het stimuleren van (grotere) windmolenparken.

### Waterschappen

In totaal onderscheiden we 14 verschillende taken die waterschappen moeten gaan uitvoeren. Waterschappen hebben daar in 2024 gemiddeld 10 tot 11 fte voor nodig. Waterschappen hebben een ander karakter dan gemeenten en provincies. Naast een beleidsmatige 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. Andere relatief grote taken zijn het meedenken met RES'en en innovatiebeleid om bijvoorbeeld aquathermie als warmtebron beschikbaar te stellen. Op dit moment ramen we dat de kosten na 2024 licht afnemen, maar dat is afhankelijk van de ontwikkeling van de technologie.

### Kostendrijvers

Uit het onderzoek komen eerste beelden van kostendrijvers. Toch zijn die nu nog maar beperkt hard te maken. Dat komt omdat er nog geen cijfers van de daadwerkelijke realisatie beschikbaar zijn. Cijfers van verwachtingen kennen vaak teveel onzekerheid voor een goede kwantitatieve analyse van kostendrijvers.

### Meekoppelkansen

Goede samenwerking kan uitvoeringskosten beperken, en rond de klimaatopgave ontstaan van allerlei meekoppelkansen. Ten eerste zijn de taken van het Klimaatakkoord onderling te combineren, bijvoorbeeld warmtenetten en laadinfrastructuur. Ten tweede zijn er kansen voor samenwerking tussen overheden. Zo rekenen gemeenten op expertise van provincies, en worden waterschappen een belangrijke leverancier van warmte. Ten derde kan de klimaatopgave in samenhang met andere domeinen worden opgepakt. Het grootste effect is daar te verwachten bij de wijkaanpak (financieel het grootste onderdeel), bijvoorbeeld in combinatie met onderwijs, sociaal beleid en regulier ruimtelijk onderhoud.

### Totaalcijfers

In totaal brengt het Klimaatakkoord de volgende extra uitvoeringskosten met zich mee:

- De jaarlijkse extra kosten voor **gemeenten** worden geraamd op € 479 tot € 522 miljoen in 2022, oplopend tot € 771 tot € 953 miljoen in 2030.
- Voor **provincies** worden de jaarlijkse extra kosten geraamd op circa € 45,2 tot € 49,0 miljoen in 2022, aflopend naar € 39,4 tot € 42,8 miljoen in 2030.
- Voor **waterschappen** is de raming van de extra uitvoeringskosten jaarlijks € 25,3 tot € 27,8 miljoen in 2020. Dat loopt later af naar € 21,6 tot € 23,5 miljoen in 2030.

Dit zijn eerste ramingen. De precieze kosten zijn nog erg onzeker, zeker de kosten die verder in de toekomst liggen. Ze zijn moeilijk te ramen omdat decentrale overheden er vaak nog geen ervaring mee hebben. Veel maatregelen moeten nog verder worden uitgewerkt. De bovenstaande bandbreedtes schetsen de onzekerheid binnen de huidige kaders, maar houden geen rekening beleidsmatige, technologische en maatschappelijke ontwikkelingen.

Wel staat dus vast dat het om aanzienlijke bedragen gaat. Dat komt omdat de bovenstaande ramingen over een groot aantal taken op diverse onderwerpen gaan. Alle 388 decentrale overheden krijgen er mee te maken. Bovendien zijn de ambities hoog: tussen nu en 2030 moet er een grote transitie op gang komen. Hieronder leest u hoe de raming tot stand is gekomen.

### Reflectie

Dit onderzoek heeft eerste ramingen opgesteld van de uitvoeringskosten waarmee decentrale overheden te maken krijgen. Dat zijn geen perfecte voorspellingen. Op dit moment zijn deze kosten nog erg onzeker; meer dan we in een bandbreedte kunnen uitdrukken. We zien in het licht van deze onzekerheid enkele punten om op te letten:

- Zorg dat de ramingen op tijd herijkt worden. In 2023 zijn de kaders veel duidelijker: de Warmtewet, Omgevingswet, RES'en, veenweide- en mobiliteitsprogramma's zijn dan definitief. Na 2024 zijn er betrouwbare realisatiecijfers over de inzet, de schaalgrote, het opschaaltempo en onderzoekskosten. Dan zijn veel preciezere ramingen mogelijk.
- Monitor de investeringskosten, zoals de fysieke kosten van laadpalen of verduurzaming van gebouwen. Die waren geen deel van dit onderzoek. Soms verdienen investeringen zichzelf terug, maar niet altijd.
- Op dit moment is er nog zeer beperkt kwantitatieve onderbouwing te geven over de invloed van kostendrijvers. Dat zal het opstellen van een specifiek verdeelmodel bemoeilijken. Doe nader onderzoek naar de meest passende verdeelsleutels.
- Een optie is om sommige kosten apart in beschouwing te nemen – in elk geval de kosten voor de veenweiden. De aanpak van veenweide is nog erg onzeker en de aanpak ervan dient meer doelen dan alleen de CO<sub>2</sub>-reductie. Overweeg daarvoor separate bekostiging.
- Let op de belangrijkste implementatierisico's. Deze risico's kunnen een groot financieel effect hebben. De beschikbaarheid van personeel, wet- en regelgeving en partners zijn factoren die kunnen leiden tot hogere kosten, of juist tot vertraging en lagere kosten.

## BIJLAGE III **Klankbordgroep van het AEF-onderzoek**

Ministerie van Binnenlandse Zaken:

- Joop Quist, toenmalig adviseur gebouwde omgeving, later vervangen door Martijn Tak, senior adviseur Programma Aardgasvrije Wijken
- Floor Langendijk, coördinerend beleidsmedewerker Bouwen en Energie
- Sandra Kessels, coördinerend beleidsmedewerker Bestuur, Financiën en Regio's
- Arslan Güçlü, senior beleidsmedewerker Bestuur, Financiën en Regio's

Ministerie van Financiën: Marleen van Dam, toenmalig inspecteur bij de Inspectie der Rijksfinanciën, later vervangen door Harraald Polet, inspecteur bij de Inspectie der Rijksfinanciën, sectie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat: Gwenda Zuurbier, senior beleidsmedewerker Duurzame Mobiliteit, later vervangen door Maarten Fleerackers, extern adviseur monitoring en evaluatie en regionale aanpak

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat:

- Marjo Krijn, senior beleidsmedewerker topsectoren en industriebeleid
- Kimberley Wedage-Mol, toenmalig senior beleidsmedewerker Elektriciteit, later vervangen door Mascha Wijnberger, toenmalig senior beleidsmedewerker Elektriciteit, later vervangen door Ellen Ringnalda, senior beleidsmedewerker SDE+

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit: Monique Remmers, programmamanager klimaatopgave landbouw, voedsel en natuur

Vereniging van Nederlandse Gemeenten:

- Paul Picauly, secretaris programma Energie
- Martin Potjens, toenmalig senior beleidsadviseur gemeentefinanciën, later vervangen door Frank Bouwkamp, financieel strategisch beleidsadviseur

Interprovinciaal Overleg:

- Bert Jansen, adviseur financiële verhoudingen
- Johan Kobes, programmamanager Omgevingswet

Unie van Waterschappen: Rafael Lazaroms, programmamanager Energie



## BIJLAGE IV **Overzicht van gesprekspartners**

Ambtelijke overleggen met de Rijksdepartementen en de koepels vertegenwoordigd in de klankbordgroep worden hier niet apart vermeld, evenals gesprekken met AEF.

Gesprek met de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, d.d. 23 september 2019.

Gesproken met Folmer de Haan (Raadslid). Gesprek te Den Haag.

Gesprek met Platform31, d.d. 7 oktober 2019. Gesproken met Paola Huijding (themacoördinator Energietransitie) en Koos van Dijken (projectleider). Gesprek te Den Haag.

Gesprek met vertegenwoordigers van gemeenten in de regio Zeeland, d.d. 27 februari 2020. Gesprek te Kapelle.

Gesprek met vertegenwoordigers van gemeenten in de regio Zwolle, d.d. 10 maart 2020. Gesprek te Zwolle.

Gesprek met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, d.d. 18 juni 2020. Gesproken met Lian Merkx (manager programmteam Energie), Paul Picauy (secretaris programmteam Energie), Martin Potjens (beleidsadviseur gemeentefinanciën), Monique Esselbrugge (VNG commissie Financiën, wethouder gemeente Nijmegen), Berend de Vries (VNG commissie Economie, Klimaat, Energie en Milieu, wethouder gemeente Tilburg), Martijn Buijsse (wethouder gemeente Boekel), Wouter van Bolhuis (programmamanager Energie gemeente Groningen) en Arjan van Gils (VNG commissie Financiën, wethouder gemeente Rotterdam). Videogesprek.

Gesprek met de Rijksdepartementen en koepels vertegenwoordigd in de klankbordgroep, d.d. 24 september 2020. Gesproken met van het ministerie van EZK Esther Pijs (directeur Warmte en Ondergrond), Ernst-Paul Nas (directeur Elektriciteit), David Pappie (directeur Topsectoren en Industriebeleid), Niels Kastelein (directeur Klimaat), Arnout Mijs (coördinator Klimaatakkoord) en Dominique Crijns (MT-lid directie Klimaat), van het ministerie van BZK Anneloes Kroeskamp (directeur Bestuur, Financiën en Regio's), Sandra Kessels (coördinerend beleidsmedewerker Bestuur en Financiën) en Ferdi Licher (directeur Bouwen en Energie), van het ministerie van IenW Kees Hansma (plv. directeur Duurzame Mobiliteit), van de Inspectie der Rijksfinanciën Jan Derk Brillman (plv. directeur en sectiehoofd BZK) en Taco Fens (coördinerend inspecteur Binnenlandse Zaken), van het Nationaal Programma RES Kristel Lammers (directeur) en van het ministerie van LNV Monique Remmers (programmamanager klimaatopgave landbouw, voedsel en natuur). Videogesprek.

Gesprek met het ministerie van BZK, d.d. 30 oktober 2020. Gesproken met Annelies Kroeskamp (directeur Bestuur, Financiën en Regio's), Jan Vermeer (plv. directeur) en Sandra Kessels (coördinerend beleidsmedewerker). Videogesprek.

Gesprek met het ministerie van IenW, d.d. 9 november 2020. Gesproken met Kees Hansma (plv. directeur Duurzame Mobiliteit), Geert-Jan Verbakel (programmamanager duurzame logistiek) en Maarten Fleerackers (extern adviseur monitoring en evaluatie en regionale aanpak). Videogesprek.

- Gesprek met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, d.d. 13 november 2020. Gesproken met Lian Merckx (manager programmteam Energie), Paul Picauly (secretaris programmteam Energie), Monique Esselbrugge (VNG commissie Financiën, wethouder gemeente Nijmegen), Berend de Vries (VNG commissie Economie, Klimaat, Energie en Milieu, wethouder gemeente Tilburg) en Arjan van Gils (VNG commissie Financiën, wethouder gemeente Rotterdam). Videogesprek.
- Gesprek met de Unie van Waterschappen, d.d. 16 november 2020. Gesproken met Rafael Lazaroms (programmamanager Energie), Dirk-Siert Schoonman (dagelijks bestuurslid UvW en dijkgraaf Waterschap Drents Overijsselse Delta), Toine Poppelaars (dagelijks bestuurslid UvW en dijkgraaf Waterschap Scheldestromen), Meindert Smallegen (algemeen directeur) en Rob Uijterlinde (strategisch adviseur). Videogesprek.
- Gesprek met het Nationaal Programma RES, d.d. 16 november 2020. Gesproken met Kristel Lammers (directeur) en Karen Arpad (plv. directeur en programmamanager regio-ondersteuning). Videogesprek.
- Gesprek met Platform31, d.d. 19 november 2020. Gesproken met Donald van den Akker (Themacoördinator Energietransitie). Videogesprek.
- Gesprek met het Interprovinciaal Overleg, d.d. 24 november 2020. Gesproken met Cees Bijl (bestuurslid IPO en gedeputeerde provincie Drenthe), Jop Fackeldey (bestuurslid IPO en gedeputeerde provincie Flevoland), Jan Herman de Baas (directeur), Bert Jansen (adviseur financiële verhoudingen), Johan Kobes (programmamanager omgevingswet), Marianne de Boer (programmamanager Klimaatakkoord) en Imre Perenboom (senior adviseur energie). Videogesprek.
- Gesprek met het Planbureau voor de Leefomgeving, d.d. 25 november 2020. Gesproken met Pieter Boot (sectorhoofd Klimaat, Lucht en Energie). Videogesprek.
- Gesprek met Maarten van Poelgeest, voorzitter klimaattafel Gebouwde Omgeving, d.d. 9 december 2020. Videogesprek.

## **Inventarisatie van discussiepunten naar aanleiding van het AEF-rapport**

De Raad heeft vele opmerkingen binnengekregen over specifieke taken genoemd in het AEF-rapport. De Raad heeft hier niet altijd conclusies voor de uitvoeringslasten aan kunnen verbinden. Ook was het niet wenselijk om het advies te vullen met een lange lijst discussiepunten die geen concrete gevolgen hadden voor de conclusies van de Raad over de hoogte van de uitvoeringslasten. Toch noteert de Raad hier graag ter informatie en verantwoording deze discussiepunten en eventuele conclusies die daaruit zijn gekomen over onder andere de interpretatie van bepaalde taken. Zoals aangegeven in het advies zijn er ook een groot aantal opmerkingen binnengekomen waarbij simpelweg te weinig onderbouwing werd geleverd. Daarbij is altijd om meer onderbouwing gevraagd. Als deze is gekomen en het daarmee een relevant discussiepunt werd, is het punt hieronder meegenomen; anders niet.

### **Algemeen en overkoepelende taken (RES)**

#### *Samenhang met de Omgevingswet*

Het voor de eerste keer opstellen van een omgevingsvisie is niet in het AEF-onderzoek meegenomen, omdat het geen taak is die specifiek voortkomt uit het Klimaatakkoord. Wel meegerekend is het verwerken van specifieke klimaatplannen in de omgevingsvisie of het omgevingsplan. Overal in het rapport waar naar het 'ruimtelijk instrumentarium' wordt verwezen, is dit meegenomen.

#### *Samenhang RES en taken op het gebied van elektriciteit*

Vanwege de modulaire opbouw van het AEF-onderzoek is het lastig te herkennen voor welke taken decentrale overheden samenwerken in de RES. Fte's zijn niet toegeschreven aan de RES'en, maar aan formele bestuurslagen. Alleen de uitvoeringslasten voor het monitoren en herijken van de RES staan beschreven onder taak 1.1. Om van een strategie naar plannen en projecten te komen zijn nog veel stappen nodig die zijn meegenomen onder de volgende taken:

- samenwerking tussen overheid, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en burgers: valt goeddeels onder de RES'en, taak 1.1
- het verkennen van haalbaarheid/uitvoerbaarheid (technisch, financieel, juridisch, draagvlak): valt onder de taken voor wind- en zonprojecten (taken 6.1 en 6.2 voor gemeenten en provincies), maar ook onder materiele kosten (beschreven in paragrafen 4.8, 5.8 en 6.8 van het AEF-rapport)

- ruimtelijke procedures en besluitvorming: zijn meegenomen onder de taken voor wind- en zonneparken (taken 6.1 en 6.2 voor gemeenten en provincies)
- participatie/communicatie naar stakeholders en burgers: valt voor gemeenten en provincies onder de taken voor windmolens en zonneparken, maar voor waterschappen onder een aparte taak (6.3).

Het kan zo zijn dat bij deze taken niet altijd even expliciet al deze activiteiten staan beschreven. Uit het onderzoek van AEF kwam echter niet naar voren dat zij activiteiten vergeten waren op het gebied van de RES en het stimuleren van windmolens en zonneparken.

### *Leges*

Opgemerkt wordt dat bij enkele taken wordt vermeld dat sommige decentrale overheden ervoor kiezen om minder leges in rekening te brengen dan nodig is om kostendekkend te zijn. Dit is een decentrale beleidskeuze en volgt niet uit het Klimaatakkoord. Daarom heeft AEF die keuzes ook niet meegerekend. Daarop zijn echter uitzonderingen mogelijk, namelijk als het onrealistisch, onhaalbaar of contraproductief is om leges te heffen, bijvoorbeeld omdat innovatieve duurzame energieprojecten daarmee onbetaalbaar worden. In theorie kan de overheid er dan voor kiezen om toch leges te heffen, maar in de praktijk heeft de decentrale overheid geen keuze. In die uitzonderingsgevallen rekent AEF het niet-gedekte deel toch mee. Dat komt drie keer voor:

- Taak 6.1 gemeenten: Stimuleren zonneweides
- Taak 4.2 provincies: Verlenen vergunningen CO<sub>2</sub>-maatregelen
- Taak 6.2 waterschappen: Vergunningen duurzame energie.

In de onderbouwing van 4.2 en 6.2 staat dat het 'onwenselijk' is om leges te heffen. AEF geeft aan dat het treffender was geweest als daar 'onhaalbaar' had gestaan.

## **Gebouwde omgeving**

### *De Warmtewet 2.0*

Ten tijde van het onderzoek was nog niet helemaal duidelijk welke taken decentrale overheden erbij zouden krijgen door de Warmtewet 2.0, die een uitvloeisel is van de afspraken in het Klimaatakkoord. AEF geeft aan dat niet alle taken voor decentrale overheden die voortkomen uit de Warmtewet 2.0 mee zijn genomen in het onderzoek van AEF.

## Mobiliteit

### *Het verduurzamen van eigen mobiliteit en het duurzaam inkopen van grond-, weg- en waterwerken*

Wat betreft de inkoop van duurzaam vervoer (taken 3.8, 3.8 en 3.2 voor respectievelijk gemeenten, provincies en waterschappen) en het duurzamer inkopen van grond-, weg- en waterwerken (taken 3.9, 3.9 en 3.2 voor respectievelijk gemeenten, provincies en waterschappen) merkt de Raad op dat AEF bij deze inschatting al rekening heeft gehouden met het feit dat het een zeer beperkte taak is en dat er sprake is van kennisopbouw: in 2025 halveren de kosten voor de taak en na 2025 hebben decentrale overheden er geen kosten meer aan. Overigens heeft de Raad geoordeeld dat dit algemene kosten voor de bedrijfsvoering betreft die ook door de Rijksoverheid worden gemaakt en op die manier meelopen in de normeringssystematiek. Om die reden zijn ze meegetrekkend in de uitvoeringslasten (zie paragraaf 3.2).

### *Het stimuleren van deelconcepten en MaaS-pilots*

AEF geeft in zijn rapport aan dat het bij het stimuleren van deelconcepten (taak 3.7 voor gemeenten en provincies) lastig is om de extra capaciteit vanwege het Klimaatakkoord te ramen. Gemeenten werken al langer aan vergelijkbare (maar niet precies dezelfde) activiteiten. Deel-concepten zijn vaak onderdeel van een Mobility as a Service (MaaS) aanpak, die losstaat van het Klimaatakkoord. Dit laatste wordt ook opgemerkt vanuit het ministerie van IenW. Daarnaast is het ook zo dat het stimuleren van deelconcepten ook andere doelen naast klimaatdoelen dient. De Raad benadrukt hier nogmaals dat AEF in principe alleen de capaciteit mee heeft gerekend voor nieuwe, specifieke projecten die vooral klimaatdoelen dienen.

### *Verwijzingen naar laadinfrastructuur buiten taken 3.1 en 3.2 voor gemeenten en provincies*

Taken 3.1 en 3.2 van gemeenten en provincies zijn in het AEF-rapport de taken die primair ingaan op de activiteiten ten behoeve van het uitrollen van de laadinfrastructuur. Er wordt echter ook bij andere taken verwezen naar inspanningen ten behoeve van de uitrol van laadinfrastructuur, zoals bij taak 3.6 voor gemeenten ('infrastructurele aanpassingen'). AEF heeft zo goed mogelijk geprobeerd dubbeltellingen te voorkomen. De Raad ziet geen reden om ervan uit te gaan dat er in dit geval wel dubbeltellingen hebben plaatsgevonden.

### *Regionale taken in het Klimaatakkoord*

Het betreft hier met name het opstellen van het regionaal programma emissieloos (taak 3.3 van gemeenten, taak 3.6 van provincies) en het stimuleren van deelconcepten (taak 3.7 van gemeenten en taak 3.8 van provincies). De Raad gaat in paragraaf 3.2 in op het feit dat deze taken in het Klimaatakkoord

zouden zijn gekomen op initiatief van de decentrale overheden. Feit blijft wel dat deelmobiliteit, parkeren en fietsbeleid tot nu toe onderwerp waren van lokaal en regionaal beleid. Het kan dan onterecht lijken dat decentrale overheden aankloppen voor financiering voor deze taken bij het Rijk, terwijl sommige hier al beleid op voerden. Tegelijkertijd liggen deze taken en doelen daarop nu vast in het Klimaatakkoord. Daarmee zijn deze activiteiten taken geworden. Decentrale overheden hebben nu niet meer de vrijheid om de taken niet of in mindere mate te doen, al zijn er voor deze activiteiten over het algemeen geen harde doelstellingen afgesproken. Feit blijft dat met deze afspraken hun financiële speelruimte wordt beperkt. Vandaar dat bekostiging vanuit het Rijk volgens de Raad wel degelijk gepast is, ook bij deze taken. Een belangrijke nuance daarbij is dat ook na het Klimaatakkoord niet alle kosten voor deze taken bij het Rijk komen te liggen, alleen de kosten voor taken die afgesproken zijn in het Klimaatakkoord en nieuw of een intensivering zijn ten opzichte van eerder afgesproken taken.

De vraag blijft daarbij wel wat er nu in het Klimaatakkoord extra is afgesproken ten opzichte van wat decentrale overheden al als taak hadden. Dit is des te lastiger te achterhalen omdat het Klimaatakkoord op deze punten geen harde doelstellingen bevat. AEF heeft in zijn onderzoek zo goed mogelijk geprobeerd de mate van intensivering ten opzichte van bestaande taken te bepalen. De Raad ziet geen aanleiding om van deze inschatting af te wijken in dit geval.

### *Taak 3.6 voor gemeenten: infrastructurele aanpassingen*

Taak 3.6 voor gemeenten ('infrastructurele aanpassingen') kan opgevat worden als alleen betrekking hebbende op infrastructurele aanpassingen ten behoeve van ZE-zones. De taak volgt in het AEF-rapport op taken 3.4 en 3.5 die gaan over ZE-zones en er wordt in bijlage III van het AEF-rapport slechts verwezen naar een passage in het hoofdstuk over ZE-zones<sup>48</sup>, niet naar andere passages over andere onderwerpen. Na opheldering van AEF blijkt dat de taak echter breder opgevat moet worden. De taak gaat over alle infrastructurele aanpassingen ten behoeve van het realiseren van de afspraken op mobiliteitsgebied, bijvoorbeeld het aanleggen van deelconcepthubs. Dit blijkt uit nadere opheldering van AEF.

Dan is de vraag of er geen overlap zit tussen taak 3.6 en de taken die gaan over andere afspraken op het gebied van mobiliteit, zoals taak 3.7, het stimuleren van deelconcepten. Valt het aanleggen van deelconcepthubs daar niet al onder? Uit opheldering van AEF blijkt dat AEF bij 3.6 zich puur heeft gericht op de inspanningen ten behoeve van fysieke aanpassingen en dat deze bij de

48 Pagina 66 sub f van het Klimaatakkoord.

andere taken buiten beschouwing zijn gelaten. Bijvoorbeeld wat betreft deelmobiliteit:

- 3.7 is het beleidswerk. Bijvoorbeeld: partijen met elkaar verbinden; samen nadenken over deelconcepten (deelauto's? deelbakfietsen?); stimuleren van marktpartijen om oplossingen aan te bieden; burgers attenderen op de mogelijkheden; et cetera.
- 3.6 zijn de fysieke aanpassingen aan de infrastructuur. Bijvoorbeeld: ontwerpen van een laadplein; aanbesteden van de bouw van een laadplein; begeleiden van de bouw van een laadplein; aanpassingen in het bestemmingsplan/ ruimtelijk instrumentarium; et cetera.

### *Onderwijstijden en hyperspits*

Wat betreft taak 3.10 voor provincies wordt opgemerkt dat er al veel in gang is gezet op dit gebied, in het kader van het programma Beter Benutten en vanwege de Covid-19 pandemie. De Raad benadrukt dat AEF vanwege de Covid-19 pandemie een grote bandbreedte heeft gekozen. Een preciezere schatting valt op dit moment lastig te geven. Bij de herijking van de uitvoeringslasten kan er wellicht een preciezer bedrag geraamd worden.

## **Industrie**

### *Verlenen vergunning CO<sub>2</sub>-maatregelen*

Er waren verschillende opmerkingen vanuit de provincies bij taak 4.2, het verlenen van de vergunningen van CO<sub>2</sub>-maatregelen. Allereerst was er een opmerking over de passage: 'Provincies geven aan dat ze het onwenselijk vinden om deze kosten door te berekenen in leges. Dat is een breed gedragen beeld dat lokaal beleid overstijgt.' Deze opmerking is in lijn met het uitgangspunt over leges op pagina 16 van het AEF-rapport: 'In situaties waar overheden leges kunnen heffen om uitvoeringskosten te dekken, rapporteren we de "netto" kosten; waar de uitgaven zijn verminderd met de inkomsten.' Dat uitgangspunt is goedgekeurd door de klankbordgroep. Dus stel dat een bedrijf warmte wil uitkoppelen en daarvoor een vergunning aanvraagt, en de omgevingsdienst leges kan heffen om de uitvoeringskosten van die vergunningverlening te dekken, dan heeft AEF het gedekte deel niet meegerekend.

De omschrijving van de twee alinea onder taak 4.2 van provincies zorgde ook voor verwarring. Wat bedoeld wordt door AEF is dat zij in het onderzoek maar weinig data kunnen hebben ophalen over hoeveel tijd deze taak kost. Ze konden eigenlijk alleen maar concluderen dat de extra inzet (binnen deze kaders) van dezelfde orde grootte zal zijn als die bij een andere taak, namelijk taak 3.11. Daarom doen zij de assumptie dat taak 4.2 per bedrijf net zoveel tijd kost als taak 3.11 en wordt bij de berekening verwezen naar de tijdsberekening van taak 3.11.

De opmerking dat het een taak is die relatief zelden voorkomt wordt ook als foutief beoordeeld. AEF geeft in een nadere toelichting aan dat zij gerekend hebben met 1600 bedrijven, een aantal dat bevestigd is door het IPO. Wel tekenen zij aan dat de meeste daarvan kantoorbedrijven zijn, zoals verzekeraars. De verbreding van de energiebesparingsplicht naar een CO<sub>2</sub>-besparingsplicht betekent voor hen niet veel. Hoogstens moeten ze een keer zonnepanelen plaatsen en daarvoor hoeven zij meestal geen vergunning aan te vragen. Niet voor alle 1600 bedrijven betekent deze taak dus dat er meer vergunningverlening en handhaving moet plaatsvinden. Vandaar de opmerking in het rapport dat het hier een taak betreft die relatief zelden voorkomt.

De inschatting van 8 uur per bedrijf wordt als veel te laag ervaren. AEF geeft aan dat de 8 uur per bedrijf een gemiddelde is; voor vrij veel bedrijven zal er nauwelijks inspanning nodig zijn, voor industriële bedrijven is er voor een vergunningsverleningstraject wellicht wel 100 uur nodig, zoals het IPO aangeeft. Het aandeel industriële bedrijven van alle bedrijven met meer dan 500 werknemers, waarvoor de vergunningsplicht geldt, is 19%. Gezien het feit dat vergunningsverlening één keer per vier jaar nodig is komt AEF met de volgende inschatting:

- 1 fte beleidsadvies per provincie
- 0,45 fte vergunningen per provincie:  $100 \text{ uur} \times 1600 \text{ bedrijven} \times 0,19\% \text{ aandeel industrie} / 4 \text{ jaar} / 1385 \text{ uren per fte} / 12 \text{ provincies}$ .

De Raad heeft besloten deze nieuwe inschatting niet mee te rekenen om de redenen genoemd in paragraaf 3.3 van dit advies: de plussen en minnen op de taken zijn niet dermate groot dat dat het preciezer doorrekenen ervan een enorm verschil zou maken in het totaalbedrag aan uitvoeringslasten, zeker gezien de bandbreedte die AEF aangeeft bij hun raming. Bovendien moet de plus op deze taak ook weer afgewogen worden tegen onduidelijkere minnen op andere taken. De Raad heeft daarom slechts de bekostiging voor taken gewijzigd als de wijziging het gevolg was van een meer principiële punt, zoals het feit dat er al bekostiging voor die taak afgesproken was of dat de taak ten onrechte niet meegerekend was door AEF.

## **Landbouw**

### *Veenweidegebieden*

Vanuit zowel de provincies als de waterschappen kwam een eenduidig geluid dat de ingeschatte uitvoeringslasten voor de Veenweideaanpak flink te laag zijn. Dit is gekomen doordat de Veenweideaanpak gedurende het onderzoek in ontwikkeling was en dat nog steeds is. Na de inventarisatie van AEF door middel van de dieptestudies en de enquêtes is er meer duidelijkheid ontstaan over de grootte van de opgave bij provincies en waterschappen. Overigens



beveelt de Raad aan de uitvoeringskosten voor de Veenweideaanpak apart te bekostigen, zie paragraaf 6.5.

#### *Saneringsregeling landbouwbedrijven*

De gemeenten geven aan dat voor taak 6.2, het ondersteunen van landbouwbedrijven met onder andere een saneringsregeling, er onvoldoende rekening wordt gehouden met bijkomende uitvoeringslasten waaronder het verplicht herzien van het gemeentelijk bestemmingsplan, bijkomende vergunningverlening en het intrekken van vergunningen, het benodigde extra toezicht en de schuldhulpsanering. Ze geven aan dat deze kosten al snel € 35.000 per deelnemer zijn.

De Raad heeft naar aanleiding hiervan overleg gehad met AEF. Het wijzigen van een bestemmingsplan kan niet volledig kan worden toegeschreven aan het Klimaatakkoord; het komt bijvoorbeeld ook door zaken als stikstofbeleid. Vergunningen kunnen in principe gedekt worden met leges, maar toezicht inderdaad niet. Dit laatste is niet door AEF meegenomen. De precieze extra uitvoeringslasten hiervoor zijn lastig te achterhalen gebleken en vanwege de redenen aangegeven in paragraaf 3.3 van dit advies heeft de Raad besloten plussen en minnen als gevolg van nieuwe inschattingen niet mee te nemen in zijn conclusies over de uitvoeringslasten. De kosten voor schuldhulpsanering (de aangegeven € 35.000 per deelnemer) zijn investeringskosten en zijn dus buiten scope van het onderzoek en niet meegerekend.

## **Elektriciteit**

#### *Samenwerking en participatie bij het aanleggen van zonneweides en het stimuleren van windparken*

Het was voor sommige partijen onduidelijk of bij het aanleggen van zonneweides en het stimuleren van windparken (taken 6.1 en 6.2 voor gemeenten) wel de kosten voor participatie zijn meegenomen door AEF. Dat zijn ze. Ook de kosten voor samenwerking, afstemming en overleg tussen gemeenten zijn meegenomen. Bijdragen aan de RES zijn meegenomen onder taak 1.1, het monitoren en herijken van de RES.

#### *Regierol van provincies bij uitbreiden elektriciteitsnetinfrastructuur*

Naast taken 6.1 en 6.2 voor provincies op het gebied van elektriciteit hebben provincies ook de taak om regie te voeren op het technisch optimaal en tegen laagst maatschappelijke kosten benutten en uitbreiden van de elektriciteitsnetinfrastructuur. Dit is een bestaande taak van provincies maar voor de hand ligt dat deze intensivering zal vragen. Op een vraag hoe groot deze intensivering zou zijn is geen reactie gekomen. Daarom heeft de Raad deze taak niet kunnen meenemen.

### *Elektriciteitstaken voor waterschappen*

In paragraaf 6.6 van het AEF-rapport worden verscheidene taken op het gebied van elektriciteit toegeschreven aan waterschappen. Een punt van discussie was of de vergunningverlening voor bijvoorbeeld windmolens ook bij de waterschappen ligt. Dat is zo. Zij moeten bijvoorbeeld controleren of de plaatsing van een windmolen op hun terrein geen effect heeft op de waterzuivering.

### *Hernieuwbaar op land*

Verder is het werk dat gemeentes aangeven te moeten doen voor hernieuwbaar op land iets te hoog ingeschat. Zo staat er dat ze 10 tot 15 TWh willen realiseren (voor projecten waarbij ze zelf bevoegd gezag zijn, dus niet provincies). Het ministerie van EZK geeft echter aan dat met de nu al beschikte projecten het totaal naar schatting tussen de 28 en 32 TWh uitkomt in 2030. Dan is het gat dus vele malen kleiner. AEF gaf ook aan dat dat een van de vier grote onzekerheden in het rapport was. Tegelijkertijd geeft het programma RES aan dat het verwacht dat er na 2022 nog 13 TWh aan hernieuwbare energie op land gerealiseerd moet worden. De projecten die onder de 28 tot 32 TWh zijn daarnaast wellicht al wel beschikt, maar moeten nog wel uitgevoerd worden. Decentrale overheden hebben voor een deel van die projecten nog wel inzet nodig op het gebied van bijvoorbeeld communicatie en participatie. Het is hierbij onmogelijk gebleken een definitief oordeel te vellen. Daarom gaat de Raad mee in de voorlopige schatting van AEF. De herijking in 2024 zal waarschijnlijk meer duidelijkheid geven voor de kosten vanaf 2025.

## BIJLAGE VI **Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur**

- Drs. J.M.M. (Han) Polman, voorzitter  
Commissaris van de Koning, Provincie Zeeland
- Prof. dr. ir. C.J.A.M. (Katrien) Termeer, vice-voorzitter  
Hoogleraar Bestuurskunde, Wageningen Universiteit
- Prof. dr. C.F. (Caspar) van den Berg  
Hoogleraar Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen, Campus Fryslân
- Dr. E.M. (Martiene) Branderhorst  
Gemeentesecretaris en algemeen directeur, Gemeente Gouda
- Prof. mr. dr. F.J. (Frank) van Ommeren  
Hoogleraar Staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit te Amsterdam
- H. (Huri) Sahin  
Accountmanager Zuid-Holland bij het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie
- Drs. P.J. (Peter) Verheij  
Wethouder, Gemeente Alblasterdam
- Drs. C.J.G.M. (Kees Jan) de Vet  
Dijkgraaf, Waterschap Brabantse Delta
- Dr. M.W.M. (Miranda) de Vries  
Burgemeester, Gemeente Etten-Leur
- Drs. P.J.M. (Peter) Wilms, tijdelijk raadslid  
Principal consultant bij APE Public Economics (APE)

