

07c. Stand van zaken bestuurlijke afspraken klimaat en energie

Bijlage bij ledenbrief 17 mei 2023: 'Uitnodiging ALV 14 juni 2023'

Inleiding

Vorig jaar in mei hebben VNG, IPO en Unie van Waterschappen de afspraken uit het Klimaatakkoord verder uitgewerkt in bestuurlijke afspraken met het rijk. Het betreft naast overkoepelende afspraken over de uitvoeringsmiddelen, de governance en de monitoring ook sectorale afspraken voor elk van de vijf sectoren uit het Klimaatakkoord (gebouwde omgeving, energie/infra, industrie, mobiliteit en landbouw en landgebruik).

In deze afspraken heeft VNG vastgehouden aan het Klimaatakkoord en de drie randvoorwaarden die de ALV ons heeft meegegeven:

1. Gemeenten krijgen de **uitvoeringslasten vergoed**;
2. Gemeenten beschikken over de **juiste bevoegdheden**;
3. De energietransitie is **haalbaar en betaalbaar** voor de samenleving.

Een aanvullende randvoorwaarde is dat overheden 'schouder aan schouder' gezamenlijk werken aan de klimaatopgave. Gebaseerd op deze randvoorwaarden hebben wij vorig jaar aan het rijk aangegeven positief te zijn over de overeengekomen bestuurlijke afspraken. Inmiddels heeft het kabinet de klimaatambitie opgehoogd en aanvullende maatregelen gepresenteerd. In deze notitie lichten we de stand van zaken toe van de overkoepelende en sectorale bestuurlijke afspraken, en welke impact de verhoging van de CO₂ doelen hierop heeft. Verder schetsen we hoe we de leden hierover willen raadplegen. In de ALV in december zullen we dan de resultaten van onze bevindingen presenteren.

Aanscherping klimaatambitie kabinet vs bestuurlijke afspraken

Het kabinet heeft de ambities voor CO₂-reductie verhoogd van -49% (Klimaatakkoord) naar -55% in 2030 tov 1990. Om zeker te stellen dat dit doel worden gehaald, richt het kabinet het beleid op een reductie van 60 % in 2030. Dat vraagt een forse extra inzet van beleidsmaatregelen. Een jaar geleden heeft het kabinet in het Coalitieakkoord al extra maatregelen vastgelegd. Uit de Klimaat en Energieverkenning (KEV) 2022 blijkt echter dat Nederland de nationale klimaatdoelen ook hiermee niet haalt. Daarom heeft het kabinet op 26 april bij de Voorjaarsnota een pakket van 120 aanvullende klimaatmaatregelen gepresenteerd. Het pakket bestaat uit normerende, beprijzende en subsidie maatregelen. In totaal wordt er € 28 miljard uitgetrokken voor de maatregelen, waarvoor wordt geput uit het Klimaatfonds van € 35 miljard.

In de bestuurlijke afspraken van vorig jaar onderschrijven gemeenten nogmaals de doelstelling uit het Klimaatakkoord van 49% CO₂ reductie in 2030, maar verbinden zich niet aan de verhoogde kabinetsambities. Deze zijn immers niet in samenspraak met gemeenten overeengekomen en daarbij is de doelstelling van 49% al zeer ambitieus. De inzet van gemeenten en ook de randvoorwaarden zijn gericht op het halen van de 49% CO₂ reductie. Ook de uitvoeringsmiddelen voor de periode 2023-2025 zijn gebaseerd op de taken die nodig zijn om de 49% te halen.

Impact extra taken op gemeenten

Op dit moment voeren gemeenten al verschillende taken uit die niet voorzien waren in het Klimaatakkoord. Dit betreft deels taken die het gevolg zijn van maatschappelijke ontwikkelingen zoals

netcongestie en de energiecrisis. Daarnaast betreft het taken die voortkomen uit aanvullend rijksbeleid zoals de aanpak energiearmoede en de lokale aanpak van het Nationaal Isolatieprogramma (NIP). De middelen voor energiearmoede worden direct aan alle gemeenten uitgekeerd, terwijl de NIP gelden moeten worden aangevraagd en daarmee dus optioneel zijn. Hoewel beide aanpakken voor een klein deel voorzien in uitvoeringskosten, leiden de extra taken tot aanzienlijke extra uitvoeringslasten. Over middelen voor de extra taken als gevolg van netcongestie zijn IPO en VNG nu in gesprek met het rijk. De rijksambities op groen gas zullen vanaf 2025 tot extra taken leiden; ook hierover zijn IPO en VNG in gesprek met het rijk.

Daar komen nu de maatregelen uit het klimaatpakket nog bij. Wij zijn overwegend positief over dit forse en ambitieuze pakket aan klimaatmaatregelen. Wel maken wij ons zorgen over de uitvoerbaarheid door de krapte op de arbeidsmarkt, de netcongestie en de beschikbaarheid van materialen. Van de aanvullende 120 maatregelen uit de voorjaarsbesluitvorming zullen in ieder geval de volgende tot extra taken voor gemeenten leiden:

- Versneld verduurzamen slechtst geïsoleerde woningen
- Extra geld voor huizen in wijken met veel energiearmoede
- Forse inzet op extra laadpalen
- Aanscherping energiebesparingsplicht voor bedrijven
- Uutfasering slechte labels bij utiliteitsgebouwen

Vooraf voor de laatste twee maatregelen wordt sterk ingezet op handhaving door gemeenten en omgevingsdiensten. Naar verwachting komt handhaving bij normering van huurwoningen hier nog bij. Wij ondersteunen deze maatregelen, maar maken ons zorgen over de haalbaarheid van de capaciteitsuitbreiding die hiervoor nodig is gezien de krapte op de arbeidsmarkt.

Met het rijk is afgesproken dat er een uitvoeringstoets voor gemeenten wordt gedaan naar het pakket aan maatregelen. Ook zullen de extra maatregelen worden meegenomen in de herijking van de uitvoeringsmiddelen.

Uitvoeringstoets decentrale overheden (UDO)

Met het rijk is afgesproken dat de maatregelen uit het klimaatpakket die gemeenten raken aan ons worden voorgelegd voor een uitvoeringstoets. We zijn met het rijk in gesprek over de invulling daarvan. Het proces dat we daarbij volgen start met het onlangs gelanceerde UDO ([Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden](#)). Op basis daarvan selecteren we de maatregelen waarvan we verwachten dat die een significante impact op gemeenten hebben. Voor die maatregelen wordt dan een uitvoeringstoets gemaakt, dit is een uitgebreider onderzoek dat o.a. bestaat uit interviews met ambtenaren. Dit traject is nieuw voor zowel rijk als de decentrale overheden. We hebben daarom bij het rijk benadrukt dat hiervoor een zorgvuldig proces en duidelijke regie nodig is.

Herijking

In de bestuurlijke afspraken is opgenomen dat er een herijking komt van het ROB onderzoek naar de uitvoeringsmiddelen. Deze herijking moet leiden tot het opnieuw afstemmen van de uitvoeringsmiddelen op de taken van decentrale overheden voor de periode 2025-2030. De herijking moet in Q1 2024 gereed zijn zodat op basis daarvan voor de zomer van 2024 bestuurlijke afspraken worden gemaakt met het oog op de begroting 2025 en verder. In deze herijking zullen ook de extra taken voor gemeenten als gevolg van de aanscherping naar 55% worden meegenomen. Indien uit de herijking blijkt dat gemeenten meer uitvoeringsmiddelen nodig hebben, zal in de bestuurlijke afspraken worden besproken hoe gemeenten hier de komende jaren voor kunnen worden gecompenseerd.

In de herijking worden ook de investeringskosten in kaart gebracht die gemeenten moeten maken voor de energietransitie zoals voor de aanleg van warmtenetten, laadinfrastructuur en de verduurzaming van het gemeentelijk vastgoed.

Stand van zaken randvoorwaarden Klimaatakkoord

Hieronder geven we een overzicht van de mate waarin de randvoorwaarden die VNG bij het klimaatakkoord heeft gesteld zijn ingevuld.

1. Uitvoeringslasten zijn toereikend en geborgd

Het rijk komt nagenoeg volledig tegemoet aan het ROB-advies. In het coalitieakkoord is voor 2023 tot en met 2030 € 5,38 miljard gereserveerd voor de uitvoeringskosten van gemeenten en provincies. Voor de periode 2023 tot en met 2025 wordt hiervan € 1,04 miljard uitgekeerd. Gemeenten hebben hiervoor in april 2023 een eenmalige aanvraag gedaan voor het totale bedrag voor deze periode. De betaling vindt uiterlijk plaats in mei 2023, januari 2024 en januari 2025. Voor de jaren 2026 t/m 2030 wordt een nieuwe regeling opengesteld. Dat betekent dat op dit moment de lange termijn zekerheid voor uitvoeringsmiddelen niet is geborgd. Op dit moment zijn wij met het Rijk (FIN en BZK), IPO en ROB in gesprek hoe deze lange termijn zekerheid aan gemeenten geboden kan worden.

Het gebruik van een brede doeluitkering (een uitkering voor energie en klimaat; geen verzameling specifieke uitkeringen) betekent voor gemeenten lage administratieve lasten in combinatie met veel ruimte om middelen naar eigen inzicht aan klimaat te besteden. Mocht er aanvullend beleid uitgevoerd worden dat leidt tot extra taken voor gemeenten, dan stelt het rijk waar nodig aanvullende middelen beschikbaar. Zoals hierboven geschetst zal in Q1 2024 de herijking van het ROB-advies worden afgerond waarin dit wordt onderzocht.

Gemeenten kunnen met de verstrekte uitvoeringsmiddelen voortvarend aan de slag met het uitbreiden van de uitvoeringscapaciteit. De krappe arbeidsmarkt is daarbij een uitdaging. VNG spant zich langs verschillende lijnen in om deze uitdaging het hoofd te bieden. Zo onderzoekt VNG welke maatregelen op het gebied van organisatie- en innovatiekracht, aantrekkelijk werkgeverschap en imago, pooling en opleiden gemeenten kunnen helpen.

2. Bevoegdheden op orde

In de bestuurlijke afspraken is opgenomen dat het rijk streeft naar het in werking laten treden van de wetten WCW (Wet collectieve warmtevoorziening) en Wgiw (Wet Gemeentelijke Instrumenten Warmtetransitie) in 2024. Voor de Wgiw lijkt dit te lukken. Als de WCW zoals verwacht, na de zomer naar de RvS wordt gestuurd, zou dit voor de WCW ook kunnen lukken. Minister Jetten heeft besloten publieke marktordening op te nemen in de WCW. Dit zou gemeenten bij de ontwikkeling van warmtenetten de regierol geven die zij verlangen. Met de Wgiw krijgen gemeenten de aanwijsbevoegdheid om aardgaslevering door netbeheerders te beëindigen.

3. Haalbaar en betaalbaar

Betaalbaarheid van de warmtetransitie voor bewoners, met name voor de lage inkomens, blijft een zorgpunt. Het rijk werkt nu, in samenwerking met VNG en gemeenten, de begrippen betaalbaarheid en woonlastenneutraliteit uit in een gezamenlijke 'Handreiking uitwerking betaalbaarheid'. Doel is dat gemeenten hier bij de startwijken mee kunnen werken. Deze

uitwerking, die in 2023 zal worden afgerond, beoogt een uniforme uitleg te formuleren hoe met betaalbaarheid en woonlastenneutraliteit kan worden omgegaan. Hoewel deze kwalitatieve uitwerking waardevol is, zal deze niet voor alle gemeenten voldoende zijn. VNG werkt daarom toe naar een kwantitatieve invulling van de begrippen betaalbaarheid en woonlastenneutraliteit

4. *Schouder aan schouder samenwerken*

Het rijk en de decentrale overheden gaan schouder aan schouder samenwerken. Zij richten daarvoor een meerlaagse en interbestuurlijke overlegstructuur in. Door de samenwerking te intensiveren kunnen de overheden de uitdagingen die de klimaatopgave met zich meebrengt aan. De 'schouder aan schouder' -lijn wordt ook nadrukkelijk gecommuniceerd in de nieuwe publiekscampagne van het rijk die rond de zomer zal starten.

Stand van zaken sectorale afspraken

Gebouwde Omgeving

De VNG en het rijk hebben onder andere afspraken gemaakt over de haalbaarheid en betaalbaarheid voor de samenleving (energietransitie moet betaalbaar zijn voor burgers), juridische en financiële randvoorwaarden voor gemeenten en brede ondersteuning van gemeenten) in de warmtetransitie. Wanneer uit de gemeentelijke uitvoeringspraktijk blijkt dat betaalbaarheid en woonlastenneutraliteit onvoldoende zijn gewaarborgd en dit belemmerend werkt voor de warmtetransitie maken rijk en gemeenten afspraken over aanvullende maatregelen die een oplossing moeten bieden.

Ter ondersteuning van gemeenten is in 2023 het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) van start gegaan en zijn er middelen beschikbaar gesteld voor de regionale ondersteuningsstructuur. Het rijk streeft naar het in werking laten treden van de wetten WCW en Wgiw in 2024. Voor de Wgiw lijkt dit lukken, voor de WCW is de beoogde datum 1-1-2025. Voor het afdekken van de onrendabele top voor warmtenetten wordt dit jaar €150 miljoen beschikbaar gesteld via de Warmtenetten Investeringsubsidie (WIS). De 'handreiking betaalbaarheid' zal binnenkort worden gepubliceerd, maar vraagt nog een aanvullende concretiseringslag ten aanzien van het definiëren van betaalbaarheid bij het inzetten van de aanwijsbevoegdheid. Ook het in gezamenlijkheid communiceren over het einddoel in de gebouwde omgeving en de wijze waarop we daar naar toewerken vraagt nog extra aandacht.

Landbouw en Landgebruik

Dit onderdeel, met uitzondering van glastuinbouw, wordt verder uitgewerkt in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Aandachtspunten zijn de afstemming tussen het klimaatakkoord en het NPLG, de positie van de glastuinbouw in het klimaatakkoord en de verbetering van de samenwerking tussen koepels en LNV. Zorgpunt bij het NPLG is het effect van de gecombineerde maatregelen op de leefbaarheid van het platteland.

Mobiliteit

De VNG, IPO en het rijk hebben in de bestuurlijke afspraken vastgelegd dat de Regionale Mobiliteitsprogramma's zonder directe en coördinerende steun lastig van de grond komen. Daarom verkennen rijk, IPO en VNG gezamenlijk hoe de gemeenten ondersteund kunnen worden. Eind 2023 worden door het rijk nieuwe bestuursovereenkomsten gesloten (met de NAL-regio's) voor het doorzetten van de regionale samenwerking om gemeenten te ondersteunen bij de uitrol van laadinfrastructuur tot 2030.

Over het onderwerp Betalen naar Gebruik is nog geen overeenstemming. Bestuurlijk is afgesproken dat IPO en VNG een alternatief uitwerken voor een heffing naar plaats en tijd (als aanvulling op de vlakke heffing).

Rondom de woningbouwopgave is bestuurlijk afgesproken dat rijk, IPO en VNG zich inspannen om te zorgen dat de verduurzaming van mobiliteit bij alle bestuurlijke besluitvorming onderdeel is van de woningbouwopgave en de ruimtelijke inrichting. Verder zijn er afspraken opgenomen over ZE-zones, werkgeversaankpak en deelmobiliteit die de reeds bestaande afspraken bevestigen.

Energie-infrastructuur en elektriciteit

Projecten voor duurzame energie, woningbouw, bedrijvigheid en mobiliteit lopen aan tegen de capaciteit van de energie-infrastructuur. Daarom is bestuurlijk afgesproken dat er meer overheidsregie komt om de realisatie van nieuwe infrastructuur te versnellen, om bestaande infrastructuur slimmer te gebruiken en om beter te prioriteren en programmeren. Dat gebeurt door betere afstemming, actievere rolinvulling, meer samenhangende kaders en passende bevoegdheden en wet- en regelgeving. De VNG pakt in het kader van het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN) diverse acties ten aanzien van sneller bouwen van infrastructuur op.

Voor versnelling van de aanleg van energie-infrastructuur werken Rijk en medeoverheden aan het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK). Onlangs is in een ministeriële regeling vastgelegd dat er in de investeringsplannen van de netbeheerders meer prioriteit wordt gegeven aan de energie infra projecten uit de MIEKs. Voor einde jaar 2023 is bekend hoe en wanneer dit in de Energiewet gaat landen.

Het MIEK was tot nog toe alleen gericht op verduurzaming van de industrie. Waar nodig en mogelijk wordt het nationaal-MIEK verbreed met Gebouwde Omgeving en Mobiliteit. Ook op lager niveau wordt de integraliteit met andere thema's zoals RES, CES, NAL en RMP versterkt incl. een goede samenhang met het nationale niveau. De provincies hebben dit voorjaar de provinciale MIEK's gepubliceerd die de infra vraag van de regionale industrie ondersteunen. Aandachtspunt voor de tweede iteratie van de pMIEKs, die begin 2025 moet zijn afgerond, is het betrekken van gemeenten. Dit is in veel provincies nu nog niet goed gelukt.

Ruimtelijke inpassing is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijk en decentrale overheden. De inzet is gericht op een integrale aanpak tussen het energiesysteem, de ruimtelijke ordening en de ondergrond. Er zijn kansen voor versnelling, waarbij lagere overheden vroegtijdig en goed zijn betrokken en het Rijk, provincies, netbeheerders en partners intensief samenwerken en langjarig vooruit plannen. In overleg kunnen gemeenten/provincies de inpassing doen van zonneprojecten van 50-100 MW waarvoor de bevoegdheid nu nog bij het rijk ligt.

De Regionale Energiestrategieën (RES) zijn essentieel voor het doel van 35 TWh duurzame elektriciteit in 2030. Om dat doel te bereiken, blijven rijk en medeoverheden samen optrekken op thema's als netcapaciteit, MER, milieunormen, regelgeving, subsidies en communicatie. Hier is ook in het rapport van Greetje Bos over het eventueel ophogen van de RES-doelen bij stil gestaan. Die verhoging van de doelen zal er niet komen, het verbeteren van de interbestuurlijke samenwerking op alle schaalniveaus is wél nodig.

Industrie

Het rijk en medeoverheden trekken samen op voor de verduurzaming van de industrie. Het Klimaatakkoord en het Coalitieakkoord zijn daarvoor de basis. Om de CO₂ doelstelling voor 2030 te halen zal verduurzaming van de industrie en de daarmee samenhangende grootschalige energie-infrastructuur versneld gerealiseerd moeten worden.

Recent is het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie (NPVI) gestart. Dit programma is gericht op het wegnemen van onzekerheid over het aanbod van groene elektriciteit en waterstof voor de industrie. Daarnaast richt het programma zich op strategische planvorming voor 2030. Op korte termijn zal hiervoor de Routekaart worden gepubliceerd. Een ander onderdeel van het NPVI zijn de maatwerkafspraken met de 10-20 grootste uitstoters. Met een aantal bedrijven zijn inmiddels uitgangspunten vastgelegd in 'expression of principles'.

Sinds dit jaar is de verbrede energiebesparingsplicht van bedrijven van kracht. Het rijk heeft extra budget beschikbaar gesteld voor toezicht en de handhaving door decentrale overheden.

In gesprek met leden

VNG wil de komende maanden met de leden in gesprek gaan over de stand van zaken van de uitvoering van de taken op het gebied van klimaat en energie. Nu gemeenten steeds meer in de fase van uitvoering komen, wordt ook steeds duidelijker wat gemeenten daarvoor nodig hebben van het rijk. Het gesprek richt zich zowel op de taken uit het klimaatakkoord als op de aanvullende taken die het gevolg zijn van de aangescherpte klimaatambities van het kabinet en maatschappelijk ontwikkelingen zoals de energiecrisis, netcongestie en de tekorten op de arbeidsmarkt. Wij willen hiermee een beeld krijgen van waar gemeenten tegenaan lopen bij het uitvoeren van de lokale beleidsplannen en wat zij nog nodig hebben. Ook willen we bezien of de randvoorwaarden nog toereikend zijn voor de rol die gemeenten moeten gaan vervullen in de energietransitie. Vanuit de huidige randvoorwaarden willen we bezien waar deze aan te scherpen en nader te operationaliseren zijn en waar deze nog mogelijk aanvulling behoeven. Hierbij willen we in elk geval de volgende aandachtspunten betrekken:

1. Werken vanuit vertrouwen bij uitvoering door gemeenten
2. Voorspelbaarheid van beleid en (nationale) visie op de energietransitie 2050 en wat daarvoor tussentijds nodig is
3. Rechtvaardigheid: eerlijke verdeling baten en lasten en iedereen kan mee

De raadpleging willen we op de volgende wijze vormgeven zodat we een zo breed mogelijk beeld krijgen:

- Organiseren van een aantal ambtelijke en bestuurlijke oplooppjes
- Agenderen in de ambtelijke meedenkgroepen
- Uitsturen van een enquête naar alle leden over huidige aanpak en beeld van nieuwe doelstellingen kabinet

Op de BALV in december zullen we over onze bevindingen rapporteren.