



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

ONDERZOEKSRAPPORT

Tijdelijke wet Klimaatfonds

Juni 2023 | Wetgevingsrapporteurs Tijdelijke wet Klimaatfonds

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Leeswijzer	13
1.3 Werkwijze	13
2 Aanleiding en context wetsvoorstel	15
2.1 Inleiding en samenvatting	15
2.2 Welk deel van de reservering voor het Klimaatfonds is al vóór 26 april 2023 begroot en hoe verhouden deze uitgaven zich tot het wetsvoorstel?	16
2.3 Wat betekent het aangekondigde aanvullende klimaatpakket en de voorjaarsnota voor het voorliggende wetsvoorstel?.....	19
2.4 Wat betekent de eerdere besluitvorming voor de behandeling van het wetsvoorstel?	22
3 Doelen van de Tijdelijke wet Klimaatfonds	25
3.1 Inleiding en samenvatting	25
3.2 Wat is de verhouding tussen de doelen van het Klimaatfonds en de doelen in de Klimaatwet?	26
3.3 Hoe zijn de bestedingsdoelen van het Klimaatfonds afgebakend en wat zijn daarbij de aandachtspunten?	27
4 De beoordeling van aanvragen om financiering uit het Klimaatfonds	29
4.1 Inleiding en samenvatting	29
4.2 Moet de fondsbeheerder (de minister voor Klimaat en Energie) zich verplicht laten adviseren bij het beoordelen van aanvragen?	31
4.3 Welke inhoudelijke beoordeling maakt de fondsbeheerder en worden beoordelingscriteria dwingend voorgeschreven?.....	35
4.4 Hoe beoordeelt de fondsbeheerder doeltreffendheid en doelmatigheid en hoe worden normeren en beprijzen als alternatieve beleidsinstrumenten gewogen?.....	37
4.5 Hoe betreft de fondsbeheerder additionaliteit in de vorm van publieke en private (co)financiering in de beoordeling?.....	45
5 Budgetrecht	48
5.1 Inleiding en samenvatting	48
5.2 Het Klimaatfonds wordt vormgegeven als overhevelingsfonds: waarom en wat zijn de voor- en nadelen daarvan?	49
5.3 Op welke wijze kan de Kamer zeker stellen dat er voldoende (monitorings)informatie wordt ontvangen?	51
5.4 Wat gebeurt als middelen na overheveling niet uitgegeven worden?	54
Bijlagen	55
1 Zakelijke weergave hoofdlijnen gesprek Planbureau voor de Leefomgeving	55
2 Zakelijke weergave hoofdlijnen gesprek prof. Jan Willem Erisman	57
3 Zakelijke weergave hoofdlijnen gesprek Kees Vendrik	59
4 PowerPointpresentatie Algemene Rekenkamer	61
5 Fichewordbestand Klimaatfondsvoorstellen (voorstellen voor MJP 2025)	68

Samenvatting

Hoofdstuk 1. Inleiding

- De leden Boucke (D66) en Kröger (GroenLinks) zijn door de vaste commissie voor EZK aangesteld als wetgevingsrapporteurs voor de Tijdelijke wet Klimaatfonds. Het doel van het aanstellen van wetgevingsrapporteurs is om verdieping aan te brengen in de parlementaire behandeling en om het werk van de commissieleden te ontlasten.
- Daartoe gemandateerd door de commissie hebben de rapporteurs het wetsvoorstel en bijbehorende documenten onderzocht op relevante kwaliteitsaspecten en gesprekken met experts gevoerd.
- In dit onderzoeksrapport zijn de bevindingen van de rapporteurs neergelegd. Met dit onderzoeksrapport hopen zij de leden van de commissie te ondersteunen in hun voorbereiding van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel.

Hoofdstuk 2. Aanleiding en context wetsvoorstel

- In het coalitieakkoord vastgelegd dat er een klimaatfonds van 35 miljard met een looptijd van 10 jaar komt. Het wetsvoorstel is een uitvloeisel van dit voornemen.
- Sinds het sluiten van het coalitieakkoord, in januari 2022, is reeds een deel van de middelen begroot en zijn er op 26 april 2023 aanvullende plannen aangekondigd. In dit hoofdstuk worden de tussentijdse ontwikkelingen uiteengezet en wordt gezien hoe deze zich verhouden tot het wetsvoorstel.

Welk deel van de reservering voor het Klimaatfonds is al vóór 26 april 2023 begroot en hoe verhouden deze uitgaven zich tot het wetsvoorstel (Par. 2.2)?

- De rapporteurs constateren dat er tot nu toe 4,85 miljard euro van de reservering reeds bij begrotingswet is vastgesteld. Behoudens 880 miljoen euro, die besteed is aan het dekken van de opgave in het kader van het opvangen van de effecten de energiecrisis, zijn deze uitgaven besteed aan klimaatgerelateerde uitgaven.
- Het kabinet heeft voor deze uitgaven aangegeven dat de kaders uit het (toen nog in ontwikkeling zijnde en niet gepubliceerde) wetsvoorstel zijn gehanteerd. De rapporteurs constateren echter dat niet duidelijk op welke wijze dit is gebeurd en hoe deze uitgaven worden gemonitord en geëvalueerd.

Vragen

- *Op welke wijze is getoetst of de middelen die tot en met de najaarsnota 2022 uit de reservering voor het Klimaatfonds zijn onttrokken voldoen aan de in het wetsvoorstel opgenomen regels, in het bijzonder de bestedingsdoelen en de eisen van doelmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en additionaliteit?*
- *Is er in het kader van deze uitgaven onafhankelijk advies ingewonnen?*
- *Welke rol had de minister voor Klimaat en Energie als toekomstig fondsbeheerder bij de besluitvorming?*
- *Op welke wijze worden deze uitgaven gemonitord en geëvalueerd en op welke*

wijze wordt de Kamer hiervan op de hoogte gesteld?

- *Op welke wijze is geregeld dat de middelen bij onderuitputting terugvloeien in het Klimaatfonds?*

Wat betekent het aangekondigde aanvullende klimaatpakket en de voorjaarsnota voor het voorliggende wetsvoorstel? (par. 2.3).

- Na afronding van de voorjaarsbesluitvorming heeft het kabinet op 26 april 2023 een aanzienlijk aanvullend klimaatpakket gepresenteerd. Het kabinet beoogt een groot deel van de in dit pakket opgenomen subsidies – 24,5 van de 28 miljard – uit het Klimaatfonds te financieren. Hiermee is een groot deel van de reservering voor het Klimaatfonds ‘geprogrammeerd’. Als bijlage deze brief zijn eveneens het ontwerpmeerjarenprogramma voor 2024 en de reflectie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) op een deel van de voorgenomen maatregelen bijgevoegd.
- Deze plannen bieden inzicht in de werking van de Tijdelijke wet Klimaatfonds in de praktijk. In paragraaf 2.3 wordt daarom een reconstructie van dit proces gegeven. Dit proces kende verschillende fases:
 - In de zomer van 2022 konden departementen plannen aandragen in de vorm van een ‘fiche’;¹ dit fiche werd beoordeeld door de minister van Klimaat en Energie, in samenwerking met het ministerie van financiën.
 - Het maatregelenpakket (ook de afgewezen maatregelen) van ruim 80 maatregelen werd aan het PBL verstuurd ter reflectie.
 - De reflectie werd verwerkt en in de voorjaarsbesluitvorming vond een integrale weging van het pakket plaats, dit leidde tot verschuivingen, en aanvullende toekenningen (1,86 miljard euro) en reserveringen (1,39 miljard euro).
- In het bijzonder roepen de verschuivingen in het kader van de voorjaarsbesluitvorming vragen op.

Vragen

- *De regering geeft aan dat veel subsidies alleen effectief zijn in combinatie met normerende en beprijzende maatregelen. Veel in het meerjarenprogramma opgenomen maatregelen waren echter al beoordeeld voordat de normerende en beprijzende maatregelen bekend waren, zijn deze opnieuw beoordeeld?*
- *Wat was de betrokkenheid van het PBL bij de beoordeling van de nieuwe maatregelen? Waarom is niet om een aanvullende reflectie gevraagd? Zal dit alsnog gebeuren?*

Wat betekent de eerdere besluitvorming voor de behandeling van het wetsvoorstel (Par. 2.4)?

- Het uiteengezette besluitvormingsproces liep parallel met de behandeling van het wetsvoorstel.
- Enerzijds biedt deze gang van zaken inzicht in de werking van de toekomstige wet in de praktijk. Anderzijds is het besluitvormingsproces dat het wetsvoorstel beoogt

¹ Zie ter illustratie Bijlage 5 (Ficheformat Klimaatfondsvoorstellen (voorstellen voor MJP 2025)).

te normeren al een eerste keer en voor een groot deel van het fonds doorlopen. Tevens vindt de behandeling van het wetsvoorstel kort voor Prinsjesdag plaats. De kans is aanzienlijk dat de Tijdelijke wet Klimaatfonds niet op Prinsjesdag in werking is getreden.

- Beide heeft consequenties voor eventuele amendementen op de wet. Praktisch gezien zullen amendementen mogelijk lastig uitvoerbaar zijn, zo kort op Prinsjesdag. Daarnaast binden amendementen de regering als het wetsvoorstel later in werking treedt formeel niet.
- De consequenties het niet tijdig in werking treden van de wet zijn afhankelijk van de route die de regering kiest: 1) het direct overhevelen van middelen uit de aanvullende post naar departementale begrotingen; 2) het later indienen van de fondsbegroting; of 3) alleen de urgente bestedingen direct overhevelen en de andere bestedingen via een later in te dienen fondsbegroting. De rapporteurs schetsen in deze paragraaf de voor- en nadelen van deze opties.

Vragen

- *Indien er amendementen worden aanvaard maar de Tijdelijke wet Klimaatfonds niet voor Prinsjesdag in werking is getreden, is de regering dan bereid naar deze amendementen te handelen als ware deze in werking getreden?*
- *Hoe waardeert de regering de mogelijkheden om, indien de Tijdelijke wet niet in werking is getreden, de fondsbegroting (voor een deel van de uitgaven) later in te dienen?*
- *Als de middelen direct van de aanvullende post naar de departementale begrotingen worden overgeboekt, hoe verhouden deze middelen zich tot de Tijdelijke wet Klimaatfonds nadat deze in werking is getreden? Zal de regering een meerjarenprogramma naar de Kamer sturen?*

Aanbeveling

Het initiatief om algemene begrotingswetten in te dienen ligt bij de regering. Dit betekent echter niet dat de Kamer vooraf geen uitspraken kan doen over de te kiezen route. De rapporteurs bevelen de leden van de commissie aan om te overwegen welke route zij passend achten.

Hoofdstuk 3. Doelen van de Tijdelijke wet Klimaatfonds

- In artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel is het bestedingsdoel van het Klimaatfonds neergelegd. Dit bestedingsdoel is van belang omdat daarmee de uitgaven geoormerkt worden: de minister mag als fondsbeheerder geen geld uitgeven dat niet aan het bestedingsdoel voldoet. Ten tweede is het doel van het fonds van belang om de doelmatigheid en doeltreffendheid te bepalen, het doelbereik te monitoren, en om te evalueren.
- In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verhouding van de doelstelling van het Klimaatfonds in verhouding tot de Klimaatwet en de aandachtspunten bij de afbakening van de bestedingsdoelen van het Klimaatfonds.

Wat is de verhouding tussen de doelen van het Klimaatfonds en de doelen in de Klimaatwet (Par. 3.2)?

- Er is geen koppeling gemaakt tussen de doelstellingen van het Klimaatfonds en de Klimaatwet.
- Volgens de regering is dit niet gebeurt omdat de Klimaatwet nog aangepast wordt en omdat de doelstellingen uit het Klimaatfonds en de reductiedoelstellingen 'niet perse' van invloed zijn op de uitgaven van het Klimaatfonds.

Hoe zijn de bestedingsdoelen van het Klimaatfonds afgebakend en wat zijn daarbij de aandachtspunten (Par. 3.3)?

- De rapporteurs constateren met het PBL dat er te subsidiëren maatregelen kunnen zijn die niet direct tot een reductiedoelstelling leiden (output), maar wel onderdeel kunnen zijn van een breder beleid richting een CO₂-neutrale samenleving (outcome). Deze inzet leidt tot een bredere wettelijke doelstelling.
- Ook wanneer een bredere doelstelling wordt ondersteund, is deze niet zonder risico, zoals: het oprekken van de doelen, een beperkte additionaliteit, en het risico dat geld opzoek gaat naar een bestemming. Aan het slot van paragraaf 3.3 worden een aantal maatregelen opgesomd die deze risico kunnen mitigeren, zoals governance en monitoring deze worden in hoofdstukken 4 en 5 nader besproken.

Hoofdstuk 4. De beoordeling van aanvragen om financiering uit het Klimaatfonds

- Dit hoofdstuk gaat in op hoe de fondsbeheerder beoordeelt of voorstellen voor maatregelen uit het Klimaatfonds kunnen worden gefinancierd.
- De rapporteurs streven daarin geen volledigheid na. In plaats daarvan proberen zij een aantal specifieke vragen te beantwoorden die zij relevant achten voor een goed begrip van het wetsvoorstel en de uitvoering ervan.

Moet de fondsbeheerder (de minister voor Klimaat en Energie) zich verplicht laten adviseren bij het beoordelen van aanvragen (par. 4.2)?

- Nee, de minister *kan* zich laten adviseren.
- Bij de totstandkoming van het ontwerp-Meerjarenprogramma 2024 hebben "kennis aan tafel"-sessie plaatsgevonden met relevante experts, zoals het PBL, bij de ontwikkeling van deelprogramma's per perceel. Vervolgens is het PBL om een reflectie gevraagd op de beoordeling van alle ingediende voorstellen voor maatregelen (toegewezen en afgewezen) door de fondsbeheerder.

Vragen

- *Het PBL heeft aangegeven rolzuiverheid te willen bewaken en ziet een beperkte rol voor zich bij eventuele volgende "kennis aan tafel"-sessies. Ziet de regering deze sessies ook jaarlijks terugkeren?*
- *Zo ja, acht de regering het niet deelnemen van PBL hieraan een belemmering en welke partij kan deze rol overnemen? Zo niet, waarom niet?*
- Het is de rapporteurs niet duidelijk waarom niet gekozen wordt voor verplichte advisering. Verplichte advisering heeft zowel voordelen (grondige afweging) als nadelen (minder ruimte voor doortastend besluiten nemen), zoals het proces

rondom de voorjaarsbesluitvorming illustreert. De rapporteurs hebben de verschillende opties voor het betrekken van externe kennis en advisering op een rij gezet, namelijk facultatieve advisering, verplichte advisering en een adviescommissie.

- De rapporteurs schetsen de dubbelrol van de minister voor Klimaat en Energie (fondsbeheerder en indiener van voorstellen) en de waarborgen die in dat kader worden getroffen (ambtelijke scheiding in verschillende directies).

Aanbeveling

De rapporteurs bevelen de leden aan om af te wegen in welke mate advisering verplichtend moet worden vastgelegd in het wetsvoorstel, mede in het licht van het voornemen van de regering dat de fondsbeheerder bij de totstandkoming van het meerjarenprogramma het PBL steeds om een reflectie vraagt op de beoordeling door de fondsbeheerder en tevens in licht van de dubbelrol van de minister voor Klimaat en Energie.

Welke inhoudelijke beoordeling maakt de fondsbeheerder en worden beoordelingscriteria dwingend voorgeschreven (par. 4.3)?

- De fondsbeheerder beoordeelt voorstellen voor maatregelen “onder meer met betrekking tot” een aantal criteria, zoals de overeenstemming met het klimaatplan en de uitvoerbaarheid. Deze regeling heeft een open karakter, omdat beoordelingscriteria open zijn geformuleerd, beoordelingscriteria niet limitatief zijn en aanvragen niet aan (alle) beoordelingscriteria te hoeven voldoen.
- Mede met het oog op het primaat van de wetgever suggereren de rapporteurs mogelijkheden voor nadere inkadering van de inhoudelijke beoordeling waarmee de gewenste flexibiliteit van de regering kan worden behouden. Die mogelijkheden zijn: een niet-limitatieve lijst van criteria (de voorgestelde regeling), een vangnetbepaling of de mogelijkheid om bij amvb beoordelingscriteria toe te voegen.

Aanbeveling

De wetgever heeft verschillende mogelijkheden om in de wet de inhoudelijke beoordeling door de fondsbeheerder in te kaderen maar daarbij tegelijkertijd flexibiliteit te behouden. Dit kan bijvoorbeeld via een vangnetbepaling of een limitatieve lijst van criteria met uitbreidingsmogelijkheid bij amvb. De rapporteurs bevelen aan deze opties te overwegen bij de behandeling van het wetsvoorstel.

Hoe beoordeelt de fondsbeheerder doelmatigheid en doeltreffendheid en hoe worden normeren en beprijzen als alternatieve beleidsinstrumenten gewogen (par. 4.4)?

- De rapporteurs schetsen eerst waarom de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid van belang is en beschrijven de brede overeenstemming over de noodzaak van een gebalanceerde beleidsmix (subsidiëren, normeren en beprijzen), die integraal moet worden bekeken.
- Vervolgens wordt beschreven welke vragen de fondsbeheerder stelt bij het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid op basis van informatie uit

de memorie van toelichting en het ontwerp-Meerjarenprogramma 2024. Uit dat laatste document blijkt dat de meeste maatregelen die worden toegekend, worden toegekend 'onder voorwaarden'. Dan moet het indienend departement bij de fondsbeheerder een zogeheten addendum indienen voor de besluitvorming in aanloop naar Prinsjesdag. Daaruit moet blijken dat voldoende voortgang is geboekt met de bij de subsidiemaatregel behorende normerende en/of beprijzende maatregel. Dit addendum is een voorwaarde voor overheveling van middelen uit het Klimaatfonds.

Vragen

- *Is het proces dat de fondsbeheerder voornemens is te volgen met betrekking tot de toekenning onder voorwaarden en het addendum door de rapporteurs juist weergegeven?*
 - *Welke route wordt gevolgd als een indienend departement niet tijdig voorafgaand aan de besluitvorming over het meerjarenprogramma door het kabinet aan de voorwaarden kan voldoen? Moet dan weer een jaar gewacht worden of zal tussentijds het meerjarenprogramma en de fondsbegroting worden gewijzigd, bijvoorbeeld met een incidentele suppletoire begroting?*
 - *Indien een andere route wordt gevolgd, hoe wordt de Kamer dan over dit besluit geïnformeerd?*
- De rapporteurs zien dat kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij of de fondsbeheerder maatregelen eigenlijk wel toereikend kan beoordelen op doeltreffendheid en doelmatigheid op het moment dat de fondsbeheerder beoordeelt of een maatregel uit het Klimaatfonds wordt gefinancierd en wordt opgenomen in het meerjarenprogramma. Zo geeft het PBL in de eerste reflectie aan dat de toegekende maatregelen in algemene zin goed passen bij de transitie naar een klimaatneutrale samenleving, maar dat de doeltreffendheid en doelmatigheid pas bij uitwerking van de maatregel concreet kunnen worden beoordeeld, in samenhang met de integrale beleidsmix.
 - De rapporteurs constateren dat er valide argumenten zijn om binnen de toepassing van het Klimaatfonds meer zicht te krijgen op de concrete doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregel op het moment dat deze meer uitgewerkt is. Zij doen daarvoor een aantal suggesties, gericht op (i) een verzwaarde motiveringsplicht voor de fondsbeheerder, (ii) een motiveringsverplichting voor het ontvangende departement, (iii) het vergroten van de fondsbeheerder bij de uitwerking van de maatregel, (iv) voorhang van een maatregel, en (v) verplicht advies van een onafhankelijke deskundige bij uitwerking van een maatregel.

Vragen

- *Deelt de regering het door de rapporteurs geconstateerde risico dat een toereikende beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk onvoldoende verzekerd is?*
- *Hoe beoordeelt de regering (de uitvoerbaarheid van) de door de rapporteurs*

voorgestelde maatregelen om meer grip te krijgen op de doelmatigheids- en doeltreffendheidsbeoordeling?

Aanbeveling

De rapporteurs bevelen de leden aan de hiervoor geschetste mogelijke maatregelen om een toereikende beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid van uitgaven uit het Klimaatfonds te bevorderen, in overweging te nemen, maar benadrukken ook het belang van een gebalanceerde governance en wijzen daarbij op de uitruil tussen snelheid en zorgvuldigheid.

Hoe betreft de fondsbeheerder additionaliteit in de vorm van publieke en private (co)financiering in de beoordeling (par 4.5)?

- Middelen uit begrotingsfondsen moeten additioneel zijn. Dit om te voorkomen dat deze aangewend worden om financiële dekking aan reguliere begrotingen te verschaffen en dat maatregelen die anders anderszins publiek of privaat gefinancierd zouden worden 'uit de markt' worden gedrukt.
- Gaat het om nieuw beleid? Ingevolge het wetsvoorstel moeten uit het Klimaatfonds te financieren maatregelen additioneel zijn aan voor 1 januari 2022 vastgestelde en gefinancierde klimaatmaatregelen. Dat beoordelingscriterium is echter minder strikt dan het lijkt. Bovendien ligt de gekozen peildatum ten minste anderhalf jaar voordat het wetsvoorstel in werking kan treden.
- Is financiering aanvullend? Dat kan moeilijk vast te stellen zijn, gezien het breed scala aan reeds bestaande klimaatmaatregelen. Ook valt op dat de regering ervoor kiest om maatregelen die eindig zouden zijn omdat er niet is voorzien in afdoende financiering tot 2030 te kunnen verlengen met financiële middelen uit het Klimaatfonds. Daarbij kan de vraag worden gesteld in hoeverre nu echt sprake is van nieuw beleid waarvoor aanvullende financiering uit het Klimaatfonds wordt betrokken.
- Tot slot is het de vraag of het mogelijk is om bij publieke cofinanciering te regelen of middelen uit het Klimaatfonds als 'last resort' in te zetten.

Vragen

- *Kan de regering toelichten of ook voor een latere peildatum dan 1 januari 2022 kan worden gekozen?*
- *Welke plaats heeft cofinanciering als instrument om additionaliteit te bevorderen in de beoordeling door de fondsbeheerder?*
- *Zou bij publieke cofinanciering naar het oordeel van de regering ook een regeling over de volgorde van bestedingen kunnen worden gegeven waarbij de financiële middelen uit het Klimaatfonds als laatste worden aangesproken of in ieder geval niet als eerste?*

Hoofdstuk 5. Budgetrecht

- De rapporteurs stellen een aantal vragen ten aanzien van het wetsvoorstel in relatie tot het budgetrecht. Het gaat daarbij om de autorisatie en allocatie, en

controle en verantwoording. Beide aspecten van het budgetrecht zijn zichtbaar binnen de Tijdelijke wet Klimaatfonds.

- Het Klimaatfonds biedt in potentie een kader voor een goede manier voor de invulling van het budgetrecht van het parlement en kan bijdragen aan een beter inzicht in de klimaatuitgaven. Volgens de Algemene Rekenkamer is dit inzicht er op dit moment onvoldoende. De rapporteurs zetten in dit hoofdstuk een aantal aandachtspunten uiteen.

Het Klimaatfonds wordt vormgegeven als overhevelingsfonds: waarom en wat zijn de voor- en nadelen daarvan (Par. 5.2)?

- Begrotingsfondsen kunnen op verschillende manieren worden vormgegeven. Het Klimaatfonds is vormgegeven als een zuiver 'overhevelingsfonds'. Dat betekent dat er uitsluitend uitgaven kunnen worden gedaan in de vorm van bijdragen aan andere (departementale) begrotingen (overheveling).
- Het is niet mogelijk om direct ten laste van het Klimaatfonds te subsidiëren. Hiermee wordt afgeweken van andere begrotingsfondsen, zoals Transitiefonds, het Mobiliteitsfonds, het Deltafonds en het Nationaal Groeifonds.
- De rapporteurs analyseren de redenen voor deze vormgeving en de nadelen van een zuiver overhevelingsfonds.

Vraag

De rapporteurs plaatsen een aantal kanttekeningen bij de redenen die de regering geeft bij de keuze voor een zuiver overhevelingsfonds en zij zien met de regering ook het nadeel ervan. Zij vragen de regering hierop te reflecteren.

Op welke wijze kan de Kamer zeker stellen dat er voldoende (monitorings)informatie wordt ontvangen (Par. 5.3)?

- De rapporteurs constateren dat het van belang is dat de Kamer vooraf nadenkt over welke informatie zij wenst te ontvangen en met voor welk doel deze gebruikt zou kunnen worden.
- Monitoringsinformatie is in het kader van het Klimaatfonds van aanzienlijk belang, omdat het doel ruim omschreven is (Hoofdstuk 3), het lastig is de doelmatigheid en doeltreffendheid vroeg in het proces te beoordelen (par. 2.3) en vanwege de vormgeving als overhevelingsfonds (par. 5.2).
- De rapporteurs bezien hoe de informatievoorziening thans door de regering wordt voorzien. Vervolgens wordt bezien welke aanvullende informatiebehoefte er mogelijk bestaat en welke instrumenten de Kamer tot haar beschikking heeft.

Vraag

Is de regering bereid om een voorstel te doen voor de informatievoorziening, waarin ingegaan wordt op het niveau van monitoringsinformatie, de tijdigheid en periodiciteit van informatie, en dit voorstel naar de Kamer te sturen?

Aanbeveling

De rapporteurs bevelen de leden aan om te bezien op welke wijze zij wensen te worden geïnformeerd en welke instrumenten zij daarbij passend achten.

Wat gebeurt als middelen na overheveling niet uitgegeven worden (Par. 5.4)?

- Na overheveling van middelen naar een andere begroting kan het zijn dat de middelen niet of niet volledig worden uitgegeven (onderuitputting).
- Het is de bedoeling dat de middelen dan terugvloeien naar het fonds, welke voorwaarden daarvoor zullen gelden wordt nog uitgewerkt.
- De rapporteurs constateren dat het wetsvoorstel niet in een regeling die verplicht om bedragen terug te storten in het Klimaatfonds bij onderuitputting.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op de procedurevergadering van 20 december 2022 heeft de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat (EZK) de wetgevingsrapporteurs Boucke (D66) en Kröger (GroenLinks) benoemd voor het wetsvoorstel Tijdelijke wet Klimaatfonds. Het benoemen van wetgevingsrapporteurs is in lijn met de aanbevelingen van het rapport van de werkgroep van de Werkgroep versterking functies Tweede Kamer (hierna: werkgroep-Van der Staaij). Het doel van wetgevingsrapporteurs is om verdieping aan te brengen in de parlementaire behandeling en tevens om het werk van de commissieleden te ontlasten.

Op 8 februari 2023 heeft de commissie EZK de wetgevingsrapporteurs mandaat verleend om te onderzoeken op een aantal kwaliteitsaspecten en daarover aan de commissie te rapporteren.² De wetgevingsrapporteurs geven met dit onderzoeksrapport hieraan uitvoering. Het onderzoeksrapport bevat een verslag van de bevindingen van de rapporteurs. Het beoogt daarmee bij te dragen aan de doelen van het wetgevingsrapporteurschap, namelijk (i) het versterken van de informatiepositie van de Kamer, en (ii) het bijdragen aan een zorgvuldige en voortvarende behandeling van het wetsvoorstel.

1.2 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport heeft vier hoofdstukken die ieder een thema behandelen. Binnen dit thema hebben de rapporteurs vragen geformuleerd die volgens hen relevant zijn voor de behandeling van het wetsvoorstel. De behandeling van deze vragen vindt plaats per paragraaf. Een deel van de paragrafen sluiten af met een aantal vragen aan de regering of aanbevelingen aan de leden van de commissie. Deze vragen en aanbevelingen zijn eveneens opgenomen in de samenvatting.

1.3 Werkwijze

Bij hun werkzaamheden hebben de rapporteurs gebruikgemaakt van informatie uit openbare bronnen (waaronder hoofdzakelijk het wetsvoorstel en de memorie van toelichting daarbij, de nota naar aanleiding van het verslag, het ontwerpmeerjarenprogramma 2024, het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State (RvS), en andere adviezen en rapporten). Daarnaast hebben zij gesprekken gevoerd met de Algemene Rekenkamer (ARK), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), de heer Jan Willem Erisman, hoogleraar milieu en duurzaamheid aan de Universiteit Leiden en voorzitter van de Wetenschappelijke Klimaatraad, en de heer

² Dit mandaat is vastgesteld conform de '[Notitie van de wetgevingsrapporteurs voor de Tijdelijke wet Klimaatfonds](#)' van 2 februari 2023.

Kees Vendrik, voorzitter van het Nationaal Klimaatplatform (NKP). Bijlage 1 tot en met 3 bevatten zakelijke beschrijvingen van de hoofdlijnen van deze gesprekken, met uitzondering van het gesprek met de Algemene Rekenkamer. Wel bevat bijlage 4 de presentatie die de Algemene Rekenkamer heeft toegelicht in het gesprek met de rapporteurs.

2 Aanleiding en context wetsvoorstel

2.1 Inleiding en samenvatting

In het coalitieakkoord is vastgelegd dat er een klimaatfonds met een looptijd van 10 jaar komt. Er werd 35 miljard euro voor dit fonds gereserveerd.³ Vervolgens is besloten dat dit fonds bij wet wordt ingesteld, het voorliggende wetsvoorstel voor een Tijdelijke wet Klimaatfonds is een uitvloeisel van dit besluit. Sinds het sluiten van het coalitieakkoord is ruim anderhalf jaar verstreken.

De rapporteurs vinden het van belang om in dit onderzoeksrapport een stap terug te nemen en te kijken naar wat er in deze tussenliggende periode is gebeurd. Sindsdien zijn er namelijk al uitgaven gedaan en zijn er plannen gepresenteerd die relevant zijn voor de behandeling van het wetsvoorstel. Deze periode is op te delen in de periode vóór 26 april 2023, en de periode na die dag. Op 26 april presenteerde de minister voor Klimaat en Energie namelijk de aanvullende kabinetsplannen en het ontwerpmeerjarenprogramma 2024 voor het Klimaatfonds.

Welk deel van de reservering voor het Klimaatfonds is al vóór 26 april 2023 begroot en hoe verhouden deze uitgaven zich tot het wetsvoorstel (Par. 2.2)?

In deze periode is een aanzienlijk deel van de reservering van, namelijk 4.85 miljard euro, al via verschillende departementale begrotingen gealloceerd. De rapporteurs constateren dat het grootste deel van deze uitgaven aan klimaatuitgaven is besteed, maar constateren ook dat deze uitgaven versnipperd zijn en daarmee lastig navolgbaar. Daarom is in paragraaf 2.2 een chronologische weergave van deze uitgaven opgenomen. Deze uitgaven roepen bij de rapporteurs vragen op, zo geeft het kabinet aan dat de criteria uit het conceptwetsvoorstel zijn toegepast maar is het onduidelijk op welke wijze dat is gebeurd. Daarnaast is het de rapporteurs onduidelijk of deze uitgaven binnen de Tijdelijke wet Klimaatfonds worden gemonitord en geëvalueerd. Deze vragen zijn aan het einde van paragraaf 2.2 opgenomen.

Wat betekent het aangekondigde aanvullende klimaatpakket en de voorjaarsnota voor het voorliggende wetsvoorstel (Par. 2.3)?

Zoals hierboven aangegeven heeft het kabinet na afronding van de voorjaarsbesluitvorming op 26 april 2023⁴ een pakket aan aanvullende klimaatmaatregelen gepresenteerd. Onderdeel van deze plannen is een omvangrijk pakket aan subsidies die het kabinet grotendeels (in totaal 24,6 van de 28 miljard euro⁵) uit het Klimaatfonds beoogt te financieren. Deze subsidies zijn in het

³ "Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst", p. 6.

⁴ [Kamerstukken II 2022/23 32813, nr. 1230](#).

⁵ Het overige wordt betaald uit een SDE-meevaller (2,5 miljard) 350 miljoen vanuit de BZK-begroting en 528 uit de 'opbrengsten van het mobiliteitspakket', zie [brief van 26 april](#). P. 17.

ontwerpmeerjarenprogramma 2024 opgenomen.⁶ In paragraaf 2.2 zal een reconstructie worden gegeven van de besluitvorming over deze plannen. Dit proces geeft namelijk inzicht in hoe de Tijdelijke wet functioneert, of zal functioneren: op welke wijze wordt invulling gegeven aan begrippen als doelmatigheid en doeltreffendheid en hoe krijgt de advisering vorm? Dit proces levert een aantal vragen op, die aan het einde van paragraaf 2.2 zijn opgenomen.

Wat betekent de eerdere besluitvorming voor de behandeling van het wetsvoorstel (Par. 2.4)?

Met name de op 26 april 2023 gepresenteerde plannen zijn relevant voor de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel en de positie van de Kamer als medewetgever. De besluitvorming over deze plannen is namelijk parallel gelopen met de indiening en behandeling van het wetsvoorstel in de Kamer. In de woorden van het kabinet is een groot deel van het Klimaatfonds dit jaar al 'geprogrammeerd': in het ontwerpmeerjarenprogramma 2024 wordt voor 12,5 miljard euro (onder voorwaarden) toegekend en voor ruim 12,5 gereserveerd. De rapporteurs hebben begrip voor de redenen voor deze gang van zaken: het kabinet heeft aangegeven dat de klimaatproblematiek dermate urgent is dat de formele instelling van het Klimaatfonds niet afgewacht kan worden. Tegelijkertijd beoogt de Tijdelijke wet Klimaatfonds juist normen te stellen voor dit besluitvormingsproces. De rapporteurs zien kansen en risico's. Enerzijds biedt het besluitvormingsproces tot nu inzicht in de werking van de Tijdelijke wet Klimaatfonds voordat deze vastgesteld is. Doorgaans bestaat dit inzicht er niet. De leden van de commissie kunnen deze informatie, die ook in dit onderzoeksrapport is benut, te betrekken bij de afweging over het voorstel. Anderzijds is het proces doorlopen voordat de kaders formeel bij wet zijn vastgesteld. Daarbij komt dat de behandeling van het wetsvoorstel kort voor de beoogde inwerkingtredingsdatum (Prinsjesdag) plaatsvindt, mogelijk wordt deze datum niet gehaald. De rapporteurs gaan in op de mogelijke consequenties, ook in relatie tot eventuele amendementen.

2.2 Welk deel van de reservering voor het Klimaatfonds is al vóór 26 april 2023 begroot en hoe verhouden deze uitgaven zich tot het wetsvoorstel?

Volgens het coalitieakkoord zijn de 35 miljard euro voor het Klimaatfonds bedoeld voor de benodigde energie-infrastructuur, groene industriepolitiek en het verduurzamen van mobiliteit en gebouwde omgeving.⁷ In de budgettaire bijlage bij het coalitieakkoord⁸ is een indicatieve verdeling van de middelen uit het klimaatfonds opgenomen:

Maatregel	Reservering (€)
CO2-vrije gascentrales	1 miljard
Kerncentrales	5 miljard
Subsidie warmtepompen	900 miljoen

⁶ Dit ontwerpmeerjarenprogramma is als bijlage bij de genoemde brief opgenomen.

⁷ ["Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst"](#), p. 6.

⁸ [Budgettaire bijlage coalitieakkoord 2021-2025](#), p. 14-15.

Nationaal isolatieprogramma	3,35 miljard
Verduurzaming maatschappelijk vastgoed	2,75 miljard
Vroege fase-opstapeling	15 miljard
Infrastructuur	4 miljard
Bindende maatwerkafspraken	3 miljard
Totaal	35 miljard

De indicatieve verdeling uit het coalitieakkoord is uitgangspunt geweest bij de totstandkoming van het ontwerpmeerjarenprogramma voor 2024.⁹

Tot nu toe zijn er op vier momenten middelen uit de reservering van 35 miljard onttrokken en in door beide Kamers aanvaarde begrotingswetten opgenomen. Dit betreft de Voorjaarsnota 2022, de Miljoenennota 2023, de 7^e incidentele suppletore begroting voor EZK en de najaarsnota 2023. Deze worden hieronder weergegeven.

Voorjaarsnota 2022 (mei 2022)

- 880 miljoen euro voor 'andere maatschappelijke prioriteiten'. Deze middelen zijn gekort op de middelen voor de vroege fase opstapeling.
- 529 miljoen ter 'vergroting van de uitvoeringskracht' klimaat en energie (EZK-begroting). Deze middelen zijn naar rato gekort op de 6 percelen.
- 1,85 miljard euro voor Wind op zee, inclusief flankerend beleid (begrotingen van EZK, LNV, IenW).¹⁰

Zevende incidentele begroting inzake IPCEI waterstof golf 2 en 3 (juli 2022)

- 1,385 miljard euro voor de deelname aan *Important Projects of Common European Interest* (IPCEI), specifiek de tweede en derde golf van de IPCEI waterstof.¹¹

Begroting 2023 (september 2022)

- 199 miljoen euro voor de vierde golf IPCEI-projecten.
- 100 miljoen euro voor de Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE-regeling).
- 200 miljoen euro voor een maatschappelijke investeringssubsidie Warmtenetten.
- 62,5 miljoen euro voor versnelling van de 'lokale aanpak Nationaal isolatieprogramma' (BZK-begroting).
- 22 miljoen euro voor de instelling van de subsidieregeling 'Nationale Investeringsregeling Klimaatmaatregelen Industrie' (NIKI).
- 28 miljoen euro voor de verlenging van de subsidieregeling 'Versnelde Klimaatinvesteringen Industrie (VEKI).
- 20 miljoen euro voor kernenergie gerelateerde uitgaven.

Najaarsnota 2022

- 160 miljoen euro als bijdrage voor energiebesparende maatregelen voor huishoudens (BZK begroting).
- 82,5 miljoen euro voor het 'Programma Opwek Energie op Rijksvastgoed' (OER).

⁹ Nota naar aanleiding van het verslag, antwoord op vraag 15 (p. 9-10).

¹⁰ Ook wel: Programma Noordzee 2022-2027.

¹¹ Zie [Kamerstukken 2021/22 36170](#).

Slotsom: 4.85 miljard euro miljard euro uit Klimaatfonds i.o. gecommiteerd

Op het moment dat deze uitgaven werden gedaan was het wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet Klimaatfonds nog in voorbereiding, waardoor de kaders nog in beweging waren. De regering stelt desalniettemin over deze uitgaven¹² : '[i]n de besluitvorming is zo goed als mogelijk aangesloten bij de eisen die straks voor het Klimaatfonds gelden.' Het is de rapporteurs echter niet duidelijk op welke wijze dit is gebeurd.

Zo is uit de gepubliceerde stukken niet af te leiden hoe beoordeeld is of de uitgaven binnen het voorgenomen bestedingsdoel van het Klimaatfonds - zoals opgenomen wetsvoorstel - vallen. Het is daarnaast niet duidelijk op welke wijze de doelmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en additionaliteit zijn beoordeeld in relatie tot dit bestedingsdoel en welke betrokkenheid de minister voor Klimaat en Energie als toekomstig fondsbeheerder bij deze beoordeling heeft gehad.

Voorbeeld

De toekenning van middelen voor de gevolgkosten van wind op zee in het Programma Noordzee 2022–2027 (totale bijdrage Klimaatfonds: 1,69 miljard euro). Deze middelen zijn onder andere bedoeld voor scheepvaartveiligheid, de verduurzaming van de visserij en natuurversterkende maatregelen. Vanaf 2031 (het einde van de Klimaatfondsmiddelen) worden dergelijke inpassingskosten doorbelast aan de exploitanten, waarbij de minister in juni 2022 aangaf 'precieze wijze daarvan werk ik nader uit'.¹³ Dit roept de vraag op of deze besteding doelmatig is, in de zin dat deze kosten ook al voor het eindigen van de bestedingsperiode van het Klimaatfonds aan de exploitanten hadden kunnen worden doorberekend. Tevens roept dit de vraag op of een beprijzend of normerend alternatief op het moment van toekenning van de middelen voldoende uitgewerkt was om de subsidie tegen af te wegen en – zo ja - hoe deze weging plaats heeft gevonden.

Voorts kunnen de rapporteurs niet terugvinden of er externe expertise of onafhankelijk advies over de uitgaven is ingewonnen. Het is de rapporteurs evenmin duidelijk op welke wijze deze uitgaven gemonitord worden en of zij binnen de evaluatie van het Klimaatfonds zullen vallen. In het ontwerpmeerjarenprogramma 2024 wordt slechts aangegeven dat in het meerjarenprogramma 2025 naar deze uitgaven zal worden 'gekeken' en er over zal worden 'gerapporteerd'.¹⁴ In het verlengde hiervan is het de rapporteurs niet duidelijk hoe zeker is gesteld dat middelen die overgeheveld zijn ook beschikbaar blijven voor het doel waarvoor ze verstrekt zijn en hoe zeker is gesteld dat de middelen bij onderuitputting terugvloeien.

¹² Met uitzondering van de 880 miljoen euro voor andere maatschappelijke prioriteiten.

¹³ [Brief van de minister voor Klimaat en Energie van 21 juni 2022, over de Aanvullende routekaart windenergie op zee 2030, Kamerstukken II 2021/22 33561 nr. 53.](#)

¹⁴ [Ontwerpmeerjarenprogramma](#), p. 22.

Vragen

- *Op welke wijze is getoetst of de middelen die tot en met de najaarsnota 2022 uit de reservering voor het Klimaatfonds zijn onttrokken voldoen aan de in het wetsvoorstel opgenomen regels, in het bijzonder de bestedingsdoelen en de eisen van doelmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en additionaliteit?*
- *Is er in het kader van deze uitgaven onafhankelijk advies ingewonnen?*
- *Welke rol had de minister voor Klimaat en Energie als toekomstig fondsbeheerder bij de besluitvorming?*
- *Op welke wijze worden deze uitgaven gemonitord en geëvalueerd en op welke wijze wordt de Kamer hiervan op de hoogte gesteld?*
- *Op welke wijze is geregeld dat de middelen bij onderuitputting terugvloeien in het Klimaatfonds?*

2.3 Wat betekent het aangekondigde aanvullende klimaatpakket en de voorjaarsnota voor het voorliggende wetsvoorstel?

Zoals aangegeven heeft de minister voor Klimaat en Energie in het kader van de Voorjaarsbesluitvorming 2023 op 26 april 2023 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin een groot aantal maatregelen zijn aangekondigd, zowel normerende en beprijzende maatregelen, als subsidies die ten laste zouden moeten komen van het Klimaatfonds.¹⁵ Als bijlage bij deze brief zijn het ontwerpmeerjarenprogramma¹⁶ en de reflectie (of quickscan) van het PBL op (een deel van) de voorstellen opgenomen.¹⁷ Een geactualiseerde proeve van de fondsbegroting heeft de Kamer niet ontvangen.¹⁸ Met de in de brief opgenomen maatregelen is in totaal 28 miljard euro gemoeid, waarvan de regering 24,6 miljard euro dekt door dit uit het Klimaatfonds te onttrekken. In het ontwerpmeerjarenprogramma 2024 wordt voorgesteld om voor ruim 12,5 miljard euro (onder voorwaarden) toe te kennen en ruim 12,5 miljard te reserveren. Bij een reservering moet de maatregel nog verder worden onderbouwd en uitgewerkt. Een reservering kan leiden tot een toekenning in een navolgende begroting en bijbehorend meerjarenprogramma. Met de gepresenteerde plannen wordt een groot deel van de beschikbaar te stellen middelen in het Klimaatfonds dit jaar al geprogrammeerd, met uitzondering van het perceel kernenergie.

Bij de beoordeling van de maatregelen die tot toekenning, toekenning onder voorwaarden, of een reservering hebben geleid, heeft de regering net als bij de eerdere uitgaven (zie par. 2.2) de voorschriften zoals opgenomen in het wetsvoorstel zoveel mogelijk in acht genomen.¹⁹ Ten tijde was er wel sprake van een ingediend wetsvoorstel. Daarmee geeft deze besluitvorming inzicht in het proces van beoordeling

¹⁵ [Kamerstukken II 2022/23 32813, nr. 1230.](#)

¹⁶ [Ontwerp Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024](#), bijlage bij Kamerstukken II 2022/23 32813, nr. 1230.

¹⁷ [PBL-reflectie](#), bijlage bij Kamerstukken II 2022/23 32813, nr. 1230.

¹⁸ In het [ontwerpmeerjarenprogramma](#) wordt wel weergegeven hoe per perceel wordt afgeweken van de eerder ontvangen [dummybegroting](#).

¹⁹ [Nota naar aanleiding van het verslag](#), antwoord op vraag 32 (p. 17).

en de toepassing van de criteria zoals de regering dit voor zich ziet. In het ontwerpmeerjarenprogramma 2024 is dit proces omschreven. In de technische briefing van 14 juni 2024 is aangegeven dat dit proces als model zal dienen voor besluitvorming in de komende cycli. Hieronder wordt een verkorte chronologische weergave (onder andere op basis van deze omschrijving) gegeven. Vervolgens wordt in paragraaf 2.4 ingegaan op de verhouding van deze voorstellen tot het wetsvoorstel.

Ontwikkelingsfase (juli t/m november 2022)

Zomer 2022 is begonnen met het uitwerken van maatregelen en het opstellen van deelprogramma's. Dit gebeurde onder verantwoordelijkheid van de verschillende 'perceelhouders'. De minister voor Klimaat en Energie is perceelhouders voor vier percelen: kernenergie, CO₂-vrije gascentrales, energie-infrastructuur, en vroege fase opschaling (in par. 4.2 wordt ingegaan op de dubbelrol van de minister voor Klimaat en Energie als perceelhouders/begunstigde en fondsbeheerder). De minister van EZK is perceelhouders voor verduurzaming industrie en de minister van BZK voor Verduurzaming gebouwde omgeving. In deze fase zijn er tevens 'kennis aan tafel'-sessies gehouden met experts van de verschillende kennisinstellingen.²⁰

Beoordeling fondsbeheerder (december 2022)

Uit de ontwikkelfase kwamen ruim 80 voorstellen, met een totale claim van 48 miljard euro. Deze maatregelen zijn onder verantwoordelijkheid van de minister voor Klimaat en Energie in samenwerking met het ministerie van Financiën voorzien van een conceptbeoordeling.

Deze voorstellen zijn allereerst beoordeeld op basis van de in het wetsvoorstel neergelegde bestedingsdoelen. Blijkens het ontwerpmeerjarenprogramma zijn deze bestedingsdoelen nader geconcretiseerd in 'operationele doelstellingen'. Zo is het doel het stimuleren van 'CO₂-vrije gascentrales' zoals opgenomen in het wetsvoorstel nader geoperationaliseerd in '*Realisatie van voldoende omgebouwde gascentrales zodat bij passende beschikbaarheid van CO₂-vrije energiedragers zoals hernieuwbare waterstof ten minste 0,5 tot 2 Mton CO₂-reductie kan worden gerealiseerd.*'²¹ De andere operationele doelstellingen zijn overigens (deels) minder concreet geformuleerd. Zo biedt de operationele doelstelling '*Ondersteuning bij implementatie van innovatieve broeikasgasemissie reducerende technieken bij het mkb*'²² weinig inkadering ten opzichte van de wettelijke doelstelling.²³

Vervolgens zijn de voorgestelde maatregelen beoordeeld op doeltreffendheid, doelmatigheid, additionaliteit en uitvoerbaarheid. In hoofdstuk 4 van dit rapport wordt ingegaan op deze beoordelingscriteria. Blijkens de PBL-reflectie kon een voorstel de volgende conceptbeoordeling van de fondsbeheerder krijgen: 'opnemen in het

²⁰ 'In ieder geval PBL, TNO en RVO'; [aldus de nota naar aanleiding](#) van het verslag p. 21-22.

²¹ [Ontwerp meerjarenprogramma 2024](#), p. 13.

²² Dit betreft een van de operationele doelstellingen onder het perceel Verduurzaming industrie & innovatie mkb, zie: [Ontwerp meerjarenprogramma 2024](#), p. 26.

²³ Zie artikel 2, tweede lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel.

meerjarenprogramma 2024' (32 voorstellen); 'uitwerken voor meerjarenprogramma 2025' (39 voorstellen); of 'afwijzen' (12 voorstellen).

Hoewel het eindoordeel van de fondsbeheerder duidelijk is, is het de rapporteurs niet duidelijk hoe de fondsbeheerder tot deze beoordeling is gekomen: op welke wijze is dit oordeel tot stand gekomen en hoe zijn de beoordelingscriteria geconcretiseerd en gewogen (zo is bijvoorbeeld niet bekend hoe de geclaimde bedragen zijn afgezet tegen de mogelijkheid van normering en beprijzing)?²⁴

Reflectie PBL (januari t/m half februari)

Na de conceptbeoordeling door de minister voor Energie en Klimaat zijn de voorstellen naar het PBL gestuurd ter reflectie. Het PBL heeft aangegeven dat het een *quickscan* betreft, gezien het grote aantal voorstellen en de korte tijd van 7 weken was een diepgravende analyse/doorrekening niet mogelijk. Daarnaast heeft het PBL aangegeven dat het proces zorgvuldiger gekund had door de uitkomsten uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Klimaat²⁵ en het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) af te wachten.²⁶ De regering geeft in reactie²⁷ hierop aan dat het IBO ten tijde van het opstellen van de conceptbeoordeling nog niet beschikbaar was, maar dat dit rapport wel betrokken is bij de integrale besluitvorming over het klimaatpakket (zie hieronder). De regering gaat niet in op de opmerking van PBL over het ontbreken van het NPE.²⁸

Integrale Voorjaarsbesluitvorming Klimaat (maart t/m april)

In het ontwerpmeerjarenprogramma wordt aangegeven dat de integrale voorjaarsbesluitvorming tot een verschuiving van de ingeboekte middelen in het ontwerpmeerjarenprogramma heeft geleid. Op perceelniveau is aangegeven dat de percelen 'verduurzaming industrie en innovatie mkb' en 'gebouwde omgeving' zijn verhoogd met respectievelijk 1137,2 miljoen euro en 889,2 miljoen euro, terwijl er juist gekort wordt op de percelen 'energie-infrastructuur' en 'vroege fase opschaling' met respectievelijk 98,9 miljoen euro en 1485,6 miljoen euro zijn verlaagd. In totaal heeft de voorjaarsbesluitvorming tot aanvullende toekenning (ten opzichte van het conceptmeerjarenprogramma) van in totaal 1,86 miljard euro geleid, waarvan 668,6 miljoen euro 'onder voorwaarden'. Daarnaast is er aanvullend 1,39 miljard euro gereserveerd.

Het is de rapporteurs niet duidelijk wat de redenen voor deze verschuivingen zijn. Het is ook niet duidelijk of het verlagen van de percelen 'energie-infrastructuur' en 'vroege fase opschaling' tot het schrappen van beleidsvoorstellen heeft geleid. In het

²⁴ Zie vragen aan het einde van deze paragraaf.

²⁵ ['Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050'](#) 13 maart 2023.

²⁶ [Ontwerp meerjarenprogramma 2024](#), p. 4.

²⁷ [Ontwerp meerjarenprogramma 2024](#), p. 4.

²⁸ Blijkens de technische briefing van 14 juni jl. is een concept-NPE wel gehanteerd bij de beoordeling, in het bijzonder de 'vier pijlers' die reeds in een [brief over de contouren van het NPE](#) aan de Kamer zijn medegedeeld.

ontwerpmeerjarenprogramma wordt slechts aangegeven waar er aanvullende middelen zijn gereserveerd naar aanleiding van de integrale voorjaarsbesluitvorming.

Vragen

- *De regering geeft aan dat veel subsidies alleen effectief zijn in combinatie met normerende en beprijzende maatregelen. Veel in het meerjarenprogramma opgenomen maatregelen waren echter al beoordeeld voordat de normerende en beprijzende maatregelen bekend waren, zijn deze opnieuw beoordeeld?*
- *Wat was de betrokkenheid van het PBL bij de beoordeling van de nieuwe maatregelen? Waarom is niet om een aanvullende reflectie gevraagd? Zal dit alsnog gebeuren?*

2.4 Wat betekent de eerdere besluitvorming voor de behandeling van het wetsvoorstel?

De middelen die tot en met de najaarsnota 2022 uit de reservering zijn onttrokken (zie par. 2.2), zijn inmiddels al bij begroting vastgesteld. Met name de op 26 april 2023 gepresenteerde plannen die zijn opgenomen in het ontwerpmeerjarenprogramma 2024 hebben samenloop met het voorliggende wetsvoorstel. Het voornemen is namelijk om het definitieve meerjarenprogramma 2024 samen met de fondsbegroting met Prinsjesdag in te dienen. Het feit dat de besluitvorming, presentatie en verdere uitwerking van de plannen parallel loopt met de behandeling van het wetsvoorstel biedt kansen, maar heeft ook risico's.

Normaal gesproken is de werking van de wet in de praktijk nog onbekend op het moment van behandeling, in dit geval wordt zichtbaar hoe het fonds zal functioneren in de praktijk. Het maatregelenpakket en het conceptmeerjarenprogramma inzicht in hoe de wettelijke criteria toepassing krijgen in de praktijk, en de reflectie van het PBL in de advisering. Tegelijkertijd laat dit proces ook zien waar nog onduidelijkheden bestaan. De Kamer kan hier haar voordeel mee doen, ook om bij te sturen. Bijvoorbeeld door de wet te amenderen.

Anderzijds roepen de parallelle processen vragen op over de praktische implicaties van eventuele amendering. Er is al een besluitvormingsproces doorlopen, praktisch gezien lijkt het niet goed mogelijk om dit volledig over te doen voor Prinsjesdag. Een amendement dat bijvoorbeeld aanvullende criteria of advisering voorschrijft zal voor de eerste fondsbegroting en meerjarenprogramma mogelijk lastig uitvoerbaar zijn, of vertraging opleveren.

In het verlengde hiervan ligt de vraag voor of de regering met aanstaande Prinsjesdag gebonden zal zijn aan eventuele amendementen. Deze vragen worden versterkt doordat het waarschijnlijk is dat de Tijdelijke wet Klimaatfonds naar waarschijnlijkheid niet in werking is getreden op Prinsjesdag. In dat geval kan er op dat moment geen

fondebegroting ingediend worden.²⁹ Als dat het geval is, kan er geen fondebegroting ingediend worden op Prinsjesdag. De regering heeft aangegeven dat de financiering van de maatregelen dan direct vanuit de aanvullende post naar de departementale begrotingen zal plaatsvinden:

‘Indien beide Kamers vóór het zomerreces 2023 nog niet hebben ingestemd met de instellingswet, kan er geen officiële begroting worden ingediend bij Prinsjesdag 2024. Overhevelingen vanuit het Klimaatfonds vinden dan nog plaats vanaf de Aanvullende post van het ministerie van Financiën. De Kamer dient in te stemmen met het overboeken van middelen naar departementale begrotingen via het goedkeuren van begrotingswetten.’³⁰

De eisen van de Tijdelijke wet Klimaatfonds, als geamendeerd, zullen dan niet van toepassing zijn op deze overhevelingen. Het is overigens niet verboden voor de minister om in lijn met eventuele amendementen te handelen, net als dat het hierboven omschreven proces is doorlopen als ware de Tijdelijke wet Klimaatfonds al in werking getreden. Een andere optie is dat de fondebegroting later wordt ingediend,³¹ in dat geval zijn de amendementen wel van toepassing. Deze optie kent eigen nadelen, er treedt mogelijk vertraging op en de fondebegroting kan niet betrokken worden bij het reguliere begrotingsbehandeling en daardoor minder integraal beoordeeld worden. Een gemengde optie is ook mogelijk: urgente maatregelen die niet kunnen wachten worden direct overgeheveld, de andere maatregelen lopen via een later in te dienen fondebegroting.

Opties indien het wetsvoorstel op Prinsjesdag nog niet in werking is getreden.

1. Directe overheveling naar departementale begrotingen

- Middelen worden direct van de aanvullende post naar departementale begrotingen overgeheveld, de eerste fondebegroting wordt een jaar later ingediend. Dit is het voornemen van het Kabinet.
- **Voordelen:** Er treedt geen vertraging op in het klimaatbeleid en de allocatie van middelen kan meelopen in de cyclus van de reguliere begrotingsbehandeling.
- **Nadelen:** het Kabinet is formeel niet gebonden aan de eisen van de Tijdelijke wet Klimaatfonds en dus ook niet aan eventuele amendementen daarop. Het overzicht kan afnemen: middelen worden verspreid begroot en worden niet in de fondebegroting bij elkaar gebracht. Het is ook niet duidelijk of er een meerjarenprogramma naar de Kamer wordt gestuurd.

2. Latere indiening fondebegroting

²⁹ In paragraaf 5.2 wordt er ingegaan op wat er gebeurt als het wetsvoorstel niet op Prinsjesdag in werking is getreden in relatie tot het budgetrecht.

³⁰ [Beantwoording feitelijke vragen Voorjaarsnota 2023](#), antwoord vraag 193.

³¹ Hoewel artikel 105 jo. 65 Grondwet verlangt dat de algemene begrotingswetsvoorstellen op Prinsjesdag worden ingediend, staat de Grondwet latere indiening van de fondebegroting niet in de weg, zie: *Kamerstukken II 1976/77* 14226, nrs. 1-5, p. 4-5.

- De fondsbegroting wordt ingediend nadat het wetsvoorstel door de Eerste Kamer is aanvaard en in werking is getreden.
- **Voordelen:** de eisen van de Tijdelijke wet Klimaatfonds zijn van toepassing, dus ook eventuele amendementen daarop. Er wordt op één plek overzicht gegeven in de uitgaven van het Klimaatfonds, namelijk de fondsbegroting en bijbehorend meerjarenprogramma.
- **Nadelen:** er treedt mogelijk vertraging op in start van de maatregelen, omdat toekenning van de middelen langer onzeker blijft. De fondsbegroting kan niet meelopen in de cyclus van de reguliere begrotingsbehandeling.

3. Directe overheveling voor urgente uitgaven, overige maatregelen via de fondsbegroting

- De maatregelen waarvoor allocatie voor het einde van het jaar noodzakelijk is worden met Prinsjesdag direct overgeheveld. De minder urgente maatregelen worden in een later in te dienen fondsbegroting, inclusief het meerjarenprogramma.
- **Voordelen:** het risico van vertraging bij optie 1 wordt ondervangen. De middelen worden zo veel mogelijk via de kaders van de Tijdelijke wet Klimaatfonds, als geamendeerd, begroot.
- **Nadelen:** deze tweeslag leidt tot zijn eigen versnippering, waardoor het overzicht kan afnemen. De fondsbegroting kan niet meelopen in de cyclus van de reguliere begrotingsbehandeling.

Bovenstaande en de verschillende opties leiden tot de volgende vragen aan de regering en aanbeveling aan de leden van de commissie.

Vragen

- *Indien er amendementen worden aanvaard maar de Tijdelijke wet Klimaatfonds niet voor Prinsjesdag in werking is getreden, is de regering dan bereid naar deze amendementen te handelen als ware deze in werking getreden?*
- *Hoe waardeert de regering de mogelijkheden om, indien de Tijdelijke wet niet in werking is getreden, de fondsbegroting (voor een deel van de uitgaven) later in te dienen?*
- *Als de middelen direct van de aanvullende post naar de departementale begrotingen worden overgeboekt, hoe verhouden deze middelen zich tot de Tijdelijke wet Klimaatfonds nadat deze in werking is getreden? Zal de regering een meerjarenprogramma naar de Kamer sturen?*

Aanbeveling

Het initiatief om algemene begrotingswetten in te dienen ligt bij de regering. Dit betekent echter niet dat de Kamer vooraf geen uitspraken kan doen over de te kiezen route. De rapporteurs bevelen de leden van de commissie aan om te overwegen welke route zij passend achten.

3 Doelen van de Tijdelijke wet Klimaatfonds

3.1 Inleiding en samenvatting

In artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel wordt het bestedingsdoel van het fonds neergelegd. Dit bestedingsdoel is van belang omdat daarmee de uitgaven geormerkt worden, de minister mag als fondsbeheerder geen middelen overhevelen voor maatregelen die niet aan het bestedingsdoel voldoen. Ten tweede is het doel van het fonds van belang om de doelmatigheid en doeltreffendheid te bepalen, het doelbereik te monitoren, en om te evalueren. Daarom heeft de Algemene Rekenkamer geadviseerd de doelen zo duidelijk mogelijk te definiëren.³² Ook in het IBO Publieke investeringen wordt het belang van duidelijke en afrekenbare doelstellingen benadrukt. Tegelijkertijd merken de opstellers van het IBO publieke investeringen op dat het stellen van een concrete doelstelling in sommige domeinen makkelijker is dan andere. Zo is het klimaatbeleid uiteindelijk gericht op CO₂-reductie, maar kent het beleid ook andere doelstellingen zoals een circulaire economie en energiebesparing.³³

Wat is de verhouding tussen de doelen van het Klimaatfonds en de doelen in de Klimaatwet (Par. 3.2)?

De doelstelling van het Klimaatfonds, zoals opgenomen in het wetsvoorstel, is breed geformuleerd, namelijk het verminderen van de 'mondiale stijging van temperatuur en de verandering van het klimaat'. Daarnaast is het doel in het wetsvoorstel niet gekoppeld aan de reductiedoelstellingen van de Klimaatwet. Dit roept de vraag op hoe de doelstelling van het Klimaatfonds zich verhoudt tot de reductiedoelstellingen van de Klimaatwet. Vragen over deze verhouding kwamen ook meerdere malen terug in het verslag. Daarom wordt hier in paragraaf 3.2 op ingegaan.

Hoe zijn de bestedingsdoelen van het Klimaatfonds afgebakend en wat zijn daarbij de aandachtspunten (Par. 3.3)?

De rapporteurs constateren, met het PBL, dat er te subsidiëren maatregelen kunnen zijn die niet direct tot een reductie leiden (output), maar wel onderdeel kunnen zijn van een breder beleid richting een CO₂-neutrale samenleving (outcome). Deze inzet leidt tot een bredere wettelijke doelstelling. Een dergelijke bredere doelstelling is echter niet zonder risico's, zoals het oprekken van de doelen, een beperkte additionaliteit, en het risico dat geld opzoek gaat naar een bestemming. Aan het slot van paragraaf 3.3 worden een aantal maatregelen opgesomd die deze risico kunnen mitigeren, zoals governance en monitoring deze worden in hoofdstukken 4 en 5 nader besproken.

³² [Advies Algemene Rekenkamer](#), p. 2.

³³ ['Waar voor ons geld. IBO publieke investeringen in een politiek-bestuurlijke context'](#), p. 37-38.

3.2 Wat is de verhouding tussen de doelen van het Klimaatfonds en de doelen in de Klimaatwet?

De Klimaatwet legt nationale reductiedoelstellingen neer, op dit moment 49% in 2030 en 95% in 2050. Met het wetsvoorstel tot wijziging van de Klimaatwet (implementatie Europese klimaatwet) dat aanhangig is bij de Eerste Kamer worden deze percentages verhoogd naar respectievelijk 55% en 100%.³⁴

Hoewel de doelen van de Klimaatwet volgens de regering als uitgangspunt gelden voor het wetsvoorstel, zijn de doelstellingen van het Klimaatfonds in het wetsvoorstel niet gekoppeld aan de reductiedoelstellingen van de Klimaatwet.³⁵ Het in het wetsvoorstel opgenomen doel van het klimaatfonds is namelijk het verminderen van de 'mondiale stijging van temperatuur en de verandering van het klimaat'. Dit doel is dus breder dan het doel van de Klimaatwet.

Boevengenoemd doel wordt in het wetsvoorstel nader gespecificeerd door een aantal doelen te benoemen waar de financiële middelen aan bij zouden moeten dragen, namelijk:

- De broeikasgasneutrale energievoorziening in 2050;
- Het situmeren van: implicatie van energie reducerende technieken en de toepassing van hernieuwbare energie en overige reducerende maatregelen in het bedrijfsleven;
- Het stimuleren van de toepassing van hernieuwbare energie en emissiereducerende maatregelen in de gebouwde omgeving.³⁶

Deze doelen worden in het ontwerpmeerjarenprogramma verder uitgewerkt in zes percelen met operationele doelen per perceel (zie daarover nader Hoofdstuk 4).

In de memorie van toelichting is aangegeven dat er niet voor een koppeling met de Klimaatwet is gekozen omdat de Klimaatwet nog gewijzigd zou kunnen worden. Daarbij wordt specifiek gewezen op de verhoging van de reductiedoelstelling van 49% naar 55% in 2030. Daarnaast zijn specifieke reductiedoelstellingen uit de Klimaatwet volgens de regering niet 'perse' van invloed op de bestedingen van het Klimaatfonds omdat 1) in het wetsvoorstel waarborgen zijn opgenomen dat de bestedingen bijdragen aan de verduurzaming van de economie en het reductie daarmee 'minder relevant' is, en 2) het kabinet zich gebonden acht aan de reductiedoelstellingen uit de Klimaatwet en het beleid aldus inricht.³⁷

Het is de rapporteurs niet duidelijk hoe deze stellingname zich verhoudt tot de motie Boucke die de regering onder andere verzoekt om 'in ieder geval als voorwaarde op te nemen dat de besteding bijdraagt aan 60% CO2-reductie in 2030 of klimaatneutraliteit

³⁴ [Wetsvoorstel Implementatie Europese klimaatwet](#) (36169).

³⁵ [Memorie van toelichting](#), p. 15.

³⁶ Artikel 2, tweede lid, wetsvoorstel.

³⁷ [Nota naar aanleiding van het verslag](#), antwoord op vraag 10.

in 2050'.³⁸ Daarnaast heeft de minister in februari 2023 over de bestedingen uit het Klimaatfonds aangegeven: 'Bij elke euro die we uitgeven, moeten we aantonen tot hoeveel meer extra CO2-reductie die leidt.'³⁹

3.3 Hoe zijn de bestedingsdoelen van het Klimaatfonds afgebakend en wat zijn daarbij de aandachtspunten?

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven is het doel van het Klimaatfonds niet gekoppeld aan reductiedoelstellingen (in 2030 of 2050) van de Klimaatwet, maar er is gekozen voor een doelstelling op een betrekkelijk hoog abstractieniveau. Het wetsvoorstel biedt een algemene doelstelling, namelijk het tegengaan van de mondiale temperatuurstijging, gekoppeld aan een aantal meer concrete domeinen (broeikasgasneutrale energievoorziening, energie reducerende technieken, hernieuwbare energie in de gebouwde omgeving, etc.).⁴⁰

Deze betrekkelijk breed geformuleerde doelstelling maakt het mogelijk dat de te bekostigen maatregelen 'vaak geen zelfstandig reductie-effect' hebben, maar volgens de regering binnen de bredere beleidsmix (normeren en beprijzen) moeten worden beoordeeld. Onder verwijzing naar de PBL-reflectie is aangegeven dat het ontbreken van een zelfstandig reductie-effect niet betekent dat de uitgaven onverantwoord zijn omdat de redenen voor subsidiëring breder kunnen zijn dan reductie, namelijk onder meer het betaalbaar maken en houden van de transitie, het bieden van handelingsperspectief om te voldoen aan normerende maatregelen en het stimuleren van diversificatie om zo afhankelijkheid te verminderen. Investerings uit het Klimaatfonds zijn daarmee veelal faciliterend of randvoorwaardelijk van aard.⁴¹

In het eerder aangehaalde IBO publieke investeringen is bovenstaand dilemma eveneens benoemd. Er kan een verschil bestaan tussen *output* en *outcome*. De *output* ziet op de maatregelen die uit het fonds gefinancierd, terwijl de *outcome* gericht is op de bredere beleidsdoelstelling. Bij het Klimaatfonds zijn *output* en de beoogde *outcome* soms betrekkelijk ver van elkaar verwijderd. Zo leveren investeringen in waterstofinfrastructuur (*output*) niet direct een reductie-effect op, maar faciliteren zij wel een beweging richting een emissieneutrale energievoorziening op (*outcome*). In de woorden van het IBO betreft dit een 'impact'-doelstelling.⁴² Dergelijke meer abstracte doelstellingen hebben het risico van versnippering en de brede scope kan ertoe leiden dat de additionaliteit van de investeringen lastig vast te stellen is. Hierbij ligt een risico op de loer: doordat de doelstellingen breed zijn geformuleerd kunnen deze gaandeweg (onder politieke druk) verbreed worden. Tegelijkertijd kan het wel verstandig zijn om *outcome* maatregelen te financieren.

³⁸ [Kamerstukken II 2022/23, 36 200 XIII, nr. 49.](#)

³⁹ Plenair debat over de Europese Klimaatwet 2 februari 2023, [Handelingen II 2022/23, nr. 48, item 6](#), p. 8.

⁴⁰ Artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel.

⁴¹ [Nota naar aanleiding van het verslag](#), antwoord op vraag 12.

⁴² [IBO Publieke investeringen](#), p. 37.

Ook als het bredere bestedingsdoel wordt onderschreven zijn er, zoals in de navolgende hoofdstukken aan bod zal komen, wel mogelijkheden om de genoemde risico's te mitigeren:

- Het ontwikkelen van een overkoepelende visie, zoals het klimaatplan en het NPE.
- Het stellen van nadere en meer concrete operationele doelstellingen (zie hoofdstuk 4).
- Het inrichten van de governance via checks & balances en (verplichte) advisering (hoofdstuk 4).
- Via transparantie, monitoring en controle. Voor de Kamer komt dit aspect tot uiting in de invulling van het budgetrecht (hoofdstuk 5);

Een breder geformuleerde doelstelling heeft dus nadelen, maar kan bij een 'impact' doelstelling enigszins onvermijdelijk zijn. In dat geval zijn er echter wel maatregelen te nemen om de risico's te beheersen.

4 De beoordeling van aanvragen om financiering uit het Klimaatfonds

4.1 Inleiding en samenvatting

In dit hoofdstuk beschrijven de rapporteurs het beoordelingsproces, oftewel hoe de fondsbeheerder beoordeelt of financieringsaanvragen of voorstellen voor maatregelen uit het Klimaatfonds kunnen worden gefinancierd of niet. De rapporteurs streven daarin geen volledigheid na. In plaats daarvan proberen zij een aantal specifieke vragen te beantwoorden die zij relevant achten voor een goed begrip van het wetsvoorstel en de uitvoering ervan.

Moet de fondsbeheerder (de minister voor Klimaat en Energie) zich verplicht laten adviseren bij het beoordelen van aanvragen (par. 4.2)?

Nee, de minister *kan* zich laten adviseren. Bij de totstandkoming van het ontwerp-Meerjarenprogramma 2024 hebben “kennis aan tafel”-sessie plaatsgevonden met relevante experts, zoals het PBL, bij de ontwikkeling van deelprogramma’s per perceel. Vervolgens is het PBL om een reflectie gevraagd op de beoordeling van alle ingediende voorstellen voor maatregelen (toegewezen en afgewezen) door de fondsbeheerder. De rapporteurs stellen vragen over de eenmalige betrokkenheid van het PBL bij de “kennis aan tafel”-sessies.

Het is de rapporteurs niet duidelijk waarom niet gekozen wordt voor verplichte advisering. Verplichte advisering heeft zowel voordelen (grondige afweging) als nadelen (minder ruimte voor doortastend besluiten nemen), zoals het proces rondom de voorjaarsbesluitvorming illustreert. De rapporteurs hebben de verschillende opties voor het betrekken van externe kennis en advisering op een rij gezet, namelijk facultatieve advisering, verplichte advisering en een adviescommissie. De rapporteurs schetsen de dubbelrol van de minister voor Klimaat en Energie (fondsbeheerder en indiener van voorstellen) en de waarborgen die in dat kader worden getroffen (ambtelijke scheiding in verschillende directies). De rapporteurs bevelen de leden aan af te wegen in welke mate advisering verplicht moet zijn.

Welke inhoudelijke beoordeling maakt de fondsbeheerder en worden beoordelingscriteria dwingend voorgeschreven (par. 4.3)?

De minister beoordeelt als fondsbeheerder voorstellen voor maatregelen “onder meer met betrekking tot” een aantal criteria, zoals de overeenstemming met het klimaatplan en de uitvoerbaarheid. Deze regeling heeft een open karakter, omdat beoordelingscriteria open zijn geformuleerd, beoordelingscriteria niet limitatief zijn en aanvragen niet aan (alle) beoordelingscriteria te hoeven voldoen.

Mede met het oog op het primaat van de wetgever suggereren de rapporteurs mogelijkheden voor nadere inkadering van de inhoudelijke beoordeling waarmee de gewenste flexibiliteit van de regering kan worden behouden. Die mogelijkheden zijn:

een niet-limitatieve lijst van criteria (de voorgestelde regeling), een vangnetbepaling of de mogelijkheid om bij amvb beoordelingscriteria toe te voegen. De rapporteurs bevelen de leden aan deze mogelijkheden te overwegen.

Hoe beoordeelt de fondsbeheerder doelmatigheid en doeltreffendheid en hoe worden normeren en beprijzen als alternatieve beleidsinstrumenten gewogen (par. 4.4)?

De rapporteurs schetsen eerst waarom de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid van belang is en beschrijven de brede overeenstemming over de noodzaak van een gebalanceerde beleidsmix (subsidiëren, normeren en beprijzen), die integraal moet worden bekeken. Vervolgens wordt beschreven welke vragen de fondsbeheerder stelt bij het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid op basis van informatie uit de memorie van toelichting en het ontwerp-Meerjarenprogramma 2024. Uit dat laatste document blijkt dat de meeste maatregelen die worden toegekend, worden toegekend 'onder voorwaarden'. Dan moet het indienend departement bij de fondsbeheerder een zogeheten addendum indienen voor de besluitvorming in aanloop naar Prinsjesdag. Daaruit moet blijken dat voldoende voortgang is geboekt met de bij de subsidiemaatregel behorende normerende en/of beprijzende maatregel. Dit addendum is een voorwaarde voor overheveling van middelen uit het Klimaatfonds. De rapporteurs stellen enkele vragen over de procedure met betrekking tot het addendum.

De rapporteurs zien dat kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij of de fondsbeheerder maatregelen eigenlijk wel toereikend kan beoordelen op doeltreffendheid en doelmatigheid op het moment dat de fondsbeheerder beoordeelt of een maatregel uit het Klimaatfonds wordt gefinancierd en wordt opgenomen in het meerjarenprogramma. Zo geeft het PBL in de eerste reflectie aan dat de toegekende maatregelen in algemene zin goed passen bij de transitie naar een klimaatneutrale samenleving, maar dat de doeltreffendheid en doelmatigheid pas bij uitwerking van de maatregel concreet kunnen worden beoordeeld, in samenhang met de integrale beleidsmix. De rapporteurs constateren dat er valide argumenten zijn om binnen de toepassing van het Klimaatfonds meer zicht te krijgen op de concrete doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregel op het moment dat deze meer uitgewerkt is. Zij doen daarvoor een aantal suggesties, gericht op (i) een verzwaarde motiveringsplicht voor de fondsbeheerder, (ii) een motiveringsverplichting voor het ontvangende departement, (iii) het vergroten van de fondsbeheerder bij de uitwerking van de maatregel, (iv) voorhang van een maatregel, en (v) verplicht advies van een onafhankelijke deskundige bij uitwerking van een maatregel. De rapporteurs vragen de minister naar zijn beoordeling van de geconstateerde risico's en de mogelijke maatregelen. Voorts bevelen de rapporteurs de leden aan om de geschetste maatregelen in hun overweging te betrekken.

Hoe betreft de fondsbeheerder additionaliteit in de vorm van publieke en private (co)financiering in de beoordeling (par 4.5)?

Middelen uit begrotingsfondsen moeten additioneel zijn. Dit om te voorkomen dat deze aangewend worden om financiële dekking aan reguliere begrotingen te verschaffen en

dat maatregelen die anders anderszins publiek of privaat gefinancierd zouden worden 'uit de markt' worden gedrukt.

Gaat het om nieuw beleid? Ingevolge het wetsvoorstel moeten uit het Klimaatfonds te financieren maatregelen additief zijn aan voor 1 januari 2022 vastgestelde en gefinancierde klimaatmaatregelen. Dat beoordelingscriterium is echter minder strikt dan het lijkt. Bovendien ligt de gekozen peildatum ten minste anderhalf jaar voordat het wetsvoorstel in werking kan treden.

Is financiering aanvullend? Dat kan moeilijk vast te stellen zijn, gezien het breed scala aan reeds bestaande klimaatmaatregelen. Ook valt op dat de regering ervoor kiest om maatregelen die eindig zouden zijn omdat er niet is voorzien in afdoende financiering tot 2030 te kunnen verlengen met financiële middelen uit het Klimaatfonds. Daarbij kan de vraag worden gesteld in hoeverre nu echt sprake is van nieuw beleid waarvoor aanvullende financiering uit het Klimaatfonds wordt betrokken. Tot slot is het de vraag of het mogelijk is om bij publieke cofinanciering te regelen of middelen uit het Klimaatfonds als 'last resort' in te zetten. De rapporteurs vragen de regering of zij de mogelijkheid ook ziet.

4.2 Moet de fondsbeheerder (de minister voor Klimaat en Energie) zich verplicht laten adviseren bij het beoordelen van aanvragen?

Het antwoord op deze vraag is nee. Het wetsvoorstel bepaalt dat de minister zich *kan* laten adviseren bij de totstandkoming van het meerjarenprogramma en het doen van uitgaven ten laste van het Klimaatfonds.⁴³ Deze bevoegdheid van de fondsbeheerder is dus facultatief.

Bij de totstandkoming van het ontwerp-Meerjarenprogramma 2024 is op twee momenten onafhankelijke kennis betrokken. Er hebben zogenaamde "kennis aan tafel"-sessies plaatsgevonden waarbij relevante experts (TNO, PBL en RVO) bij de ontwikkeling van de deelprogramma's per perceel zijn gevraagd mondeling advies te geven. Het PBL heeft in het gesprek met de rapporteurs aangegeven dat dit eenmalig was om rolzuiverheid te bewaken.⁴⁴ Verderop in het proces is het PBL namelijk gevraagd om een reflectie op de ingediende voorstellen voor maatregelen en de conceptbeoordeling daarvan door de fondsbeheerder.⁴⁵ Tijdens de technische briefing over de reflectie op 14 juni 2023 is aangegeven dat het proces zoals dat is gevolgd in aanloop naar het ontwerp-Meerjarenprogramma 2024 in principe jaarlijks zo zal worden gevolgd.⁴⁶

⁴³ Artikel 7 wetsvoorstel.

⁴⁴ Bijlage 1.

⁴⁵ [Nota naar aanleiding van het Verslag](#), vraag 44.

⁴⁶ Zie [Technische briefing over Reflectie op voorstellen voor de inzet van middelen uit het Klimaatfonds van het Planbureau voor de Leefomgeving \(PBL\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

Vragen

- *Het PBL ziet geen rol voor zich bij eventuele volgende "kennis aan tafel"-sessies. Ziet de regering deze sessies ook jaarlijks terugkeren?*
- *Zo ja, acht de regering het niet deelnemen van PBL hieraan een belemmering en welke partij kan deze rol overnemen? Zo niet, waarom niet?*

De regering is in het Verslag gevraagd of overwogen is advisering meer dwingend voor te schrijven, zoals bijvoorbeeld is gebeurd bij het Nationaal Groeifonds, waar bij wet een adviescommissie is ingesteld. Desgevraagd geeft de regering aan dat de reden waarom niet wordt gekozen voor een adviescommissie à la het Nationaal Groeifonds is dat dit niet zou passen bij de aard van het Klimaatfonds omdat de regie moet worden versterkt om de beleidsdoelstellingen te halen. Met de huidige vormgeving wordt wel onafhankelijk advies ingewonnen, maar heeft de minister ook ruimte om de maatregelen integraal te wegen binnen het bredere klimaatbeleid.⁴⁷

De rapporteurs tekenen hierbij aan dat daarmee nog niet de vraag is beantwoord waarom wordt afgezien van een verplichting voor de fondsbeheerder om advies te vragen. In ieder geval is de mogelijkheid om maatregelen integraal te wegen geen noodzakelijke reden om hiervan af te zien. Immers, inherent aan de aard van een advies is dat daarvan kan worden afgeweken. Dit zou zo nodig in de toelichting kunnen worden verduidelijkt. Ook kan het bij wet in het leven roepen van een verplichte adviescommissie zoals bij het Nationaal Groeifonds worden onderscheiden van verplichte advisering door een nader te bepalen partij, zoals het PBL (zie ook het kader hierna).

Wel is het zo dat een verplichting advies in te winnen tijd kan kosten. In het IBO publieke investeringen wordt hierover opgemerkt:

"Goed afwegen kost tijd maar kan meer zicht geven op de beste mix van instrumenten. De afruil tussen een grondige afweging enerzijds en doortastend besluiten nemen anderzijds is een klassiek politiek dilemma. Het komt het draagvlak en meestal ook de doeltreffendheid en de doelmatigheid ten goede om de tijd te nemen voor een grondige afweging. Ook omdat niet altijd alle oplossingsrichtingen op voorhand in beeld zijn."⁴⁸

Het proces rondom de voorjaarsbesluitvorming is illustratief. De regering heeft besloten tot een aantal aanvullende maatregelen, te financieren uit het Klimaatfonds. Deze zijn opgenomen in het ontwerp-Meerjarenprogramma 2024. De reflectie van het PBL daarop is echter afgerond vóór de voorjaarsbesluitvorming. De wijzigingen die zijn voortgekomen uit de voorjaarsbesluitvorming (waaronder enkele nieuwe maatregelen) zijn dus niet betrokken in de reflectie van het PBL. Hierover is evenmin ander extern advies ingewonnen, voor zover de rapporteurs bekend. Als gezegd is bij de technische

⁴⁷ [Nota naar aanleiding van het verslag](#), vraag 44.

⁴⁸ [IBO publieke investeringen](#), p. 29.

briefing aangegeven dat het proces in principe jaarlijks zo zal worden gevolgd. De fondsbeheerder zal dus ieder jaar in het kader van de voorjaarsbesluitvorming (of op een ander moment) kunnen besluiten om maatregelen in het meerjarenprogramma op te nemen waarover niet door het PBL is geadviseerd. Het wetsvoorstel biedt daar ruimte voor.

In het volgende kader hebben de rapporteurs de verschillende opties rondom het betrekken van externe kennis en advisering op een rij gezet, inclusief voor- en nadelen.

Opties betrekken van externe kennis en advisering

1. Facultatieve advisering (voorgestelde regeling)

- De minister vormt in beginsel een eigen oordeel maar kan, waar dit opportuun wordt geacht, extern advies inwinnen.
- **Voordeel:** de minister kan snel schakelen en politieke factoren (zoals snelheid) meewegen, advies waar nodig.
- **Nadeel:** weinig checks & balances kan leiden tot minder doelmatige en doeltreffende besteding, waardoor de transitie duurder kan worden en/of het doelbereik beperkter.

2. Verplichte advisering

- De wet schrijft voor dat advies door een bij of krachtens de wet te bepalen partij verplicht is voor alle of een aantal specifieke financieringsbesluiten. In het wetsvoorstel Tijdelijke wet Transitiefonds is bij amendement voorzien in een verplichting voor de fondsbeheerder om zich te laten bijstaan door een of meer adviseurs ten behoeve van de uitgaven ten laste van het fonds.⁴⁹
- **Voordeel:** advisering maakt de besluitvorming scherper en mogelijk minder politiek. De minister moet motiveren als er van een advies wordt afgeweken.
- **Nadeel:** advisering neemt tijd in beslag en de mogelijkheid om politieke factoren te betrekken kan worden ingeperkt.

3. Adviescommissie (Nationaal Groeifonds)

- De wet roept een nieuwe adviescommissie in het leven die adviseert over specifieke voorstellen.
- **Voordeel (in aanvulling op 2):** de advisering is consistent en daardoor meer voorspelbaar, de commissie kan kennis opbouwen over het fonds en beleidsterrein.
- **Nadeel (in aanvulling op 2):** de commissie kan de de facto beslissende partij worden of lijken, waardoor de democratische legitimatie af kan nemen.

Dubbelrol minister voor Klimaat en Energie: fondsbeheerder en begunstigde

⁴⁹ Kamerstukken I 2022/23, 36277, nr. B ([gewijzigd voorstel van wet](#)).

In het kader hiervoor is als nadeel bij facultatieve advisering benoemd dat te weinig 'checks and balances' kan leiden tot minder doelmatige en doeltreffende besteding van fondsmiddelen. Dit nadeel krijgt nadruk gelet op het feit dat bij de uitvoering van het Klimaatfonds de minister voor Klimaat en Energie aanvragen beoordeelt maar ook in veel gevallen de begunstigde is van financiering uit het fonds. De minister voor Klimaat en Energie is indiener van vier van de zes deelprogramma's waarin hij als verantwoordelijke bewindspersoon een voorstel doet voor de besteding van het indicatieve budget van het perceel aan de fondsbeheerder, tevens de minister voor Klimaat en Energie.⁵⁰ In het ontwerp-meerjarenprogramma wordt hierover het volgende aangegeven:

"De minister voor Klimaat en Energie (MKE) heeft een dubbele rol: die van fondsbeheerder en die van indiener van vier deelprogramma's. Dit is ambtelijk belegd bij verschillende directies om een onafhankelijke beoordeling en advisering te borgen. Als perceelhouder is MKE verantwoordelijk voor het ophalen en verbeteren van voorstellen in overleg met de aanvragers en het opstellen van het deelprogramma (voorstel voor het meerjarenprogramma t.a.v. één perceel). Als fondsbeheerder is MKE verderop in het proces verantwoordelijk voor het beoordelen van de bijdrage van alle ingediende deelprogramma's aan de hand van de doelen van het fonds, en het opstellen van het ontwerp-MJP. Dit gebeurt in samenwerking met de minister van Financiën, die alle begrotingsuitgaven beoordeelt op doelmatigheid en doeltreffendheid."⁵¹

Dit is conform het advies van de Algemene Rekenkamer om de advisering over de toekenning van fondsgelden bij voorkeur onafhankelijk van de indieners van voorstellen te laten plaatsvinden en daarom binnen het ministerie een duidelijke scheiding aan te brengen tussen afdelingen die zijn belast met klimaatbeleid en afdelingen die zijn belast met het beheer van het Klimaatfonds.⁵² De regering ziet echter geen aanleiding om de beoogde ambtelijke scheiding tussen beoordelen van maatregelen en de indieners daarvan vast te leggen in een protocol of in het Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZK 2019, omdat het enkel de beoordeling van de voorstellen betreft en deze beoordeling ook voor de Kamer beschikbaar wordt gemaakt.

In hoofdstuk 2 is opgemerkt dat hoewel het eindoordeel van de fondsbeheerder duidelijk is, het de rapporteurs niet duidelijk is hoe de fondsbeheerder tot deze beoordeling is gekomen. De rapporteurs plaatsen daarom een kanttekening bij de opmerking van de regering dat deze beoordeling voor de Kamer beschikbaar wordt gemaakt; voornamelijk betreft het alleen het eindoordeel en niet hoe dit oordeel tot stand is gekomen.

⁵⁰ [Nota naar aanleiding van het verslag](#), vraag 44. [Ontwerp-meerjarenprogramma](#), p. 4.

⁵¹ [Ontwerp-meerjarenprogramma Klimaatfonds](#), p. 3, ⁵¹ [Nota naar aanleiding van het verslag](#), vraag 44, [en memorie van toelichting](#), p. 7.

⁵² [Advies Algemene Rekenkamer](#), p. 5.

Aanbeveling

De rapporteurs bevelen de leden aan om af te wegen in welke mate advisering verplichtend moet worden vastgelegd in het wetsvoorstel. Dit mede in het licht van het voornemen van de regering dat de fondsbeheerder bij de totstandkoming van het meerjarenprogramma het PBL steeds om een reflectie vraagt op de beoordeling door de fondsbeheerder, en tevens in het licht van de dubbelrol van de minister voor Klimaat en Energie.

4.3 Welke inhoudelijke beoordeling maakt de fondsbeheerder en worden beoordelingscriteria dwingend voorgeschreven?

Inhoudelijke beoordeling

Om een maatregel die past binnen de bestedingsdoelen uit het fonds te kunnen financieren, moet de minister voor Klimaat en Energie in diens hoedanigheid van fondsbeheerder deze beoordelen “onder meer met betrekking tot” de volgende criteria:

- a. de overeenstemming met het klimaatplan, bedoeld in artikel 3 van de Klimaatwet;
- b. de uitvoerbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregelen;
- c. de duur van de maatregelen in relatie tot de tijdelijkheid van het fonds; en
- d. of de maatregelen additioneel zijn aan klimaatmaatregelen die zijn vastgesteld en gefinancierd vóór 1 januari 2022.⁵³

Beoordelingscriteria zijn algemeen geformuleerd

De regeling van de beoordeling aan de hand van de beoordelingscriteria heeft een open karakter. Ten eerste omdat de beoordelingscriteria algemeen geformuleerd zijn. In dat kader adviseert bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer de beoordelingscriteria verder uit te werken in het wetsvoorstel, onderliggende regelgeving of departementale procedures.⁵⁴ In de memorie van toelichting wordt dit nader uitgewerkt en in het ontwerpmeerjarenprogramma 2024 is een algemene toelichting gegeven op hoe deze beoordelingscriteria zijn toegepast (zie par. 5.2).⁵⁵

Beoordelingscriteria zijn niet limitatief

Ten tweede blijkt het open karakter van de beoordeling eruit dat de beoordelingscriteria niet de enige criteria zijn die de minister bij zijn beoordeling kan betrekken. De beoordelingscriteria zijn dus niet limitatief. Het zijn namelijk zaken die de minister ‘onder meer’ bij zijn beoordeling betreft. Dit betekent dat de minister ook andere criteria kan betrekken.

De regering bevestigt deze lezing van het wetsvoorstel. Beoogd is ruimte te bieden voor aanvullende overwegingen en “om duidelijk te maken dat de beoordelingscriteria geen ‘afvinklijst’ betreffen (voldoet wel of niet aan de criteria) maar onderlinge

⁵³ Artikel 3 lid 3 [wetsvoorstel](#).

⁵⁴ [Advies Algemene Rekenkamer](#), p. 4.

⁵⁵ [Memorie van toelichting](#), p. 8.

afweging van maatregelen vergen ten opzichte van elkaar (relatief)”. De regering geeft desgevraagd aan de mogelijkheid open te willen houden dat een ander urgent criterium zich opdringt.⁵⁶

De rapporteurs vinden het van belang om op te merken dat een limitatief beoordelingskader niet hetzelfde is als een afvinklijst. Een limitatief beoordelingskader betekent dat de wetgever op voorhand bepaalt welke criteria moeten worden meegewogen bij het nemen van besluiten op grond van een wettelijke bevoegdheid. Het verhindert op zichzelf niet dat maatregelen worden genomen ten opzichte van elkaar. In dit geval zorgt de algemene formulering van de beoordelingscriteria ervoor dat de fondsbeheerder afwegingsruimte heeft in hoe hij deze weegt en toepast. Verder zijn er verschillende mogelijkheden om ervoor te zorgen dat de fondsbeheerder flexibiliteit behoudt bij diens beoordeling, waarbij de wetgever niettemin de kaders bepaalt. In het kader hierna gaan de rapporteurs daar verder op in.

Aanvragen hoeven niet aan (alle) beoordelingscriteria te voldoen

Ten derde en in het verlengde hiervan laat de regeling in het wetsvoorstel van de beoordeling door de minister ruimte om ook aanvragen toe te wijzen die niet aan de beoordelingscriteria voldoen. De minister beoordeelt aanvragen met betrekking tot de beoordelingscriteria. Het wetsvoorstel schrijft niet voor dat de minister alleen aanvragen kan toewijzen die in overeenstemming zijn met de beoordelingscriteria.

Suggestie: mogelijkheden voor nadere inkadering van de inhoudelijke beoordeling

De rapporteurs zien dat het open karakter van de beoordelingscriteria een weloverwogen keuze is om de fondsbeheerder maximale flexibiliteit te geven bij diens beoordeling. Dit kan wringen met het primaat van de wetgever, dat inhoudt dat inhoudelijke normen zoveel mogelijk in de wet worden vastgelegd en niet aan de uitvoerende macht worden gelaten. Het primaat van de wetgever is tevens vastgelegd in kabinetsbeleid: de hoofdelementen van een regeling moeten indien mogelijk in de wet vastgelegd worden. In het navolgende kader schetsen de rapporteurs ter verduidelijking de verschillende mogelijkheden waarop de inhoudelijke beoordeling kan worden ingekaderd.

Er zijn verschillende mogelijkheden om met de wettelijk vastgelegde beoordelingscriteria de inhoudelijke beoordeling door de fondsbeheerder in te kaderen maar daarbij flexibiliteit te behouden:

1. Een niet-limitatieve lijst van criteria (voorgestelde regeling)

- De wet geeft een aantal benoemde criteria die de minister in ieder geval mee dient te wegen bij de financieringsbeslissing, andere niet benoemde beoordelingscriteria kunnen ook betrokken worden en er kan afgeweken van de wettelijke criteria.
- **Voordeel:** maximale flexibiliteit om in te spelen op nieuwe inzichten en

⁵⁶ [Nota naar aanleiding van het verslag](#), vraag nr. 45-46.

veranderde omstandigheden.

- **Nadeel:** de verhouding tussen benoemde en niet benoemde beoordelingscriteria is niet helder, waardoor de benoemde factoren buiten beeld kunnen raken en de monitoring, verantwoording en evaluatie van de bestedingen ingewikkelder wordt. Er wordt beperkt gewicht gegeven aan het primaat van de wetgever.

2. Een vangnetbepaling

- De wet geeft een in beginsel uitputtend aantal beoordelingscriteria, met een afwijkingmogelijkheid.
- **Voordeel:** de bevoegdheid om andere criteria mee te wegen is ingekaderd en het uitzonderlijke karakter van de afwijking wordt benadrukt: de minister zal moeten motiveren als er wordt afgeweken.
- **Nadeel:** een vangnetbepaling biedt minder flexibiliteit en geeft vooraf niet heel veel meer sturing aan de beoordeling dan optie 1.

3. Een mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) beoordelingscriteria toe te voegen

- De wet geeft een in beginsel uitputtend aantal criteria, met een mogelijkheid om bij amvb factoren toe te voegen (eventueel in combinatie met een voorhangbepaling in de wet).
- **Voordeel:** meer duidelijkheid vooraf over welke factoren betrokken kunnen worden en hoe zij zich tot elkaar verhouden, de Raad van State kan toetsen hoe nieuwe factoren zich verhouden tot de wettelijke doelstellingen van het fonds.
- **Nadeel:** minder flexibiliteit bij plotselinge of niet voorziene omstandigheden, een amvb heeft, door de gestelde waarborgen, een bepaalde doorlooptijd.

Aanbeveling

De wetgever heeft verschillende mogelijkheden om in de wet de inhoudelijke beoordeling door de fondsbeheerder in te kaderen maar daarbij tegelijkertijd flexibiliteit te behouden. Dit kan bijvoorbeeld via een vangnetbepaling of een limitatieve lijst van criteria met uitbreidingsmogelijkheid bij amvb. De rapporteurs bevelen aan deze opties te overwegen bij de behandeling van het wetsvoorstel.

4.4 Hoe beoordeelt de fondsbeheerder doeltreffendheid en doelmatigheid en hoe worden normeren en beprijzen als alternatieve beleidsinstrumenten gewogen?

De fondsbeheerder beoordeelt uit het Klimaatfonds te financieren maatregelen onder meer met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan.⁵⁷

⁵⁷ Artikel 3, derde lid, onderdeel d, [wetsvoorstel](#).

Waarom is de toets op doeltreffendheid en doelmatigheid van uitgaven zo van belang?

In het IBO publieke investeringen wordt opgemerkt dat investeren of subsidiëren een makkelijkere maar uiteindelijk juist minder geschikte beleids optie zijn dan andere instrumenten (in het bijzonder normeren en beprijzen):

“Investeren is niet altijd het meest doeltreffende en doelmatige instrument. Investeren is een ogenschijnlijk ‘pijnloze’ oplossing in vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten, zoals normeren en beprijzen. Het gaat daarom gepaard met minder politieke en maatschappelijke weerstand. De druk om te investeren is dan ook groot. Niet elke opgave kan met een investering worden opgelost en investeren is zeker niet altijd de meest doelmatige oplossing. Het kan doelmatiger zijn een mix van instrumenten te gebruiken.”⁵⁸

Bij de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid van investeringen, moet daarom altijd de beleidsalternatieven (andere vormen van overheidsingrijpen) worden (af)gewogen. Dit komt onder meer tot uitdrukking in artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016, dat bepaalt dat in de toelichting bij een voorstel wordt ingegaan op doeltreffendheid, doelmatigheid en de beleidsinstrumenten die worden ingezet. Het is ook een van de vier aanbevelingen die worden gedaan in het IBO publieke investeringen. Doorgaans is bovendien een combinatie van verschillende soorten ingrepen nodig om tot een doeltreffende en doelmatige beleidsmix te komen.⁵⁹ Ook het PBL benadrukt het belang van een gebalanceerde beleidsmix, die bestaat uit verplichtingen en beprijzingsinstrumenten.⁶⁰ Dit vraagt om een integrale afweging. Volgens de heer Erisman zou subsidiëring zelfs het sluitstuk moeten zijn, na normeren en beprijzen.⁶¹

Ten slotte is van belang de motie Heinen/Grinwis, die de regering verzoekt in het besluitvormingsproces over de uitgaven uit o.a. het Klimaatfonds objectieve toetsing op doelmatigheid en doeltreffendheid, bijvoorbeeld door middel van maatschappelijke kosten-batenanalyses, voorwaardelijk te maken.⁶²

Tegen deze achtergrond hebben de rapporteurs in het hiernavolgende geprobeerd in kaart te brengen hoe met het wetsvoorstel de toets op doeltreffendheid en doelmatigheid van uitgaven uit het Klimaatfonds vorm krijgt, en welke kanttekeningen daarbij te plaatsen zijn.

Hoe beoordeelt de fondsbeheerder doeltreffendheid en doelmatigheid van maatregelen?

De memorie van toelichting vermeldt over deze beoordeling:

⁵⁸ [IBO publieke investeringen](#), p. 8.

⁵⁹ [IBO publieke investeringen](#), p. 9.

⁶⁰ PBL “Reflectie op voorstellen voor de inzet van middelen uit het Klimaatfonds, Een quickscan” (26 april 2023), p. 6.

⁶¹ Bijlage 2.

⁶² Kamerstukken II 35925, nr. 149.

“Doeltreffendheid: Maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het klimaatplan, bedoeld in artikel 3 van de Klimaatwet. De toepassing van dit criterium waarborgt dat een maatregel past binnen de doelstellingen en reikwijdte van het fonds. Het kan hierbij om broeikasgasreductie gaan die in directe zin wordt gerealiseerd, maar ook om broeikasgasreductie als randvoorwaarde, bijvoorbeeld bij het subsidiëren van energie-infrastructuur die nodig is voor het gebruik van hernieuwbare energie die weinig uitstoot van broeikasgassen veroorzaakt. Daarnaast dienen maatregelen consistent te zijn met andere relevante aspecten van het klimaatbeleid en kabinetsbeleid, zoals onder andere opgenomen in het Klimaatplan. Verder dienen maatregelen in principe binnen de indicatieve verdeling van fondsmiddelen te vallen, zoals hierboven in paragraaf 3 weergegeven. De maatregelen dienen bij te dragen aan de bestedingsdoelen van het fonds, zoals deze zijn geformuleerd in artikel 2 van het onderhavige wetsvoorstel. [...]

Doelmatigheid: De bijdrage aan de doelstelling van het fonds dient te geschieden door efficiënt gebruik van beschikbare middelen. Ten eerste komen alleen onrendabele delen van investeringen in aanmerking voor subsidie. Op die manier wordt voorkomen dat subsidies private investeringen verdringen. Ten tweede wordt getoetst in hoeverre maatregelen private investeringen stimuleren. De doelmatigheid van een maatregel neemt toe naarmate het meer private investeringen uitlokt. Zo wordt steeds beoordeeld hoe middelen uit het fonds een zo complementair mogelijke werking kunnen hebben ten opzichte van private investeringen. Ten derde wordt getoetst hoe de maatregel zich verhoudt tot andere klimaatmaatregelen. Daarbij moet duidelijk zijn dat de beoogde effecten niet (of met minder middelen) op een alternatieve manier, zoals via normering en/of beprijzing gerealiseerd kunnen worden of dat het effectiever is om de maatregel hiermee te combineren. Deze toets kan ook op een meer macroniveau plaatsvinden, bijvoorbeeld binnen een bepaalde sector of technologie.”

In het ontwerp-Meerjarenprogramma 2024 is de toets op doeltreffendheid en doelmatigheid als volgt toegelicht:

“Allereerst is beoordeeld of de maatregelen bijdragen aan de doelen van het fonds zoals geformuleerd in artikel 2 van de ontwerpwet ter instelling van het Klimaatfonds en bij de operationele doelstellingen [...]. [...]

Bij de beoordeling op doeltreffendheid is beoordeeld of verwacht kan worden dat de individuele maatregel het beoogde doel van de maatregel bereikt. Ook is op macroniveau beoordeeld in hoeverre het voorstel bijdraagt aan de verdere ontwikkeling van het energiesysteem.

Bij doelmatigheid is ten eerste beoordeeld of de maatregel geschiedt door efficiënt gebruik van beschikbare middelen. Dit betekent dat alleen onrendabele delen van investeringen in aanmerking komen voor subsidie. Ten tweede is beoordeeld in hoeverre maatregelen private investeringen stimuleren. Ten derde is beoordeeld

hoe de maatregel zich verhoudt tot andere (nieuwe) klimaatmaatregelen. Daarbij moet duidelijk zijn dat de beoogde effecten niet (of met minder middelen) op een alternatieve manier, zoals via normering en/of beprijzing gerealiseerd kunnen worden of dat het effectiever is om de maatregel hiermee te combineren.”⁶³

De rapporteurs hebben verder inzage gekregen in het zogeheten “ficheformat Klimaatfondsvoorstellen (voorstellen voor MJP 2025)”.⁶⁴ Dit ficheformat wordt per voorstel opgesteld door het indienend departement. Vervolgens wordt het door de fondsbeheerder beoordeeld. Centraal staan vragen over de onderbouwing van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de maatregel.⁶⁵ Zo moet worden uitgelegd hoe de voorgestelde maatregel het beoogde doel ervan bereikt en hoe de maatregel bijdraagt aan het bereiken van de operationele doelstelling van het perceel en/of fonds. Ook wordt gevraagd of er een efficiënt gebruik van beschikbare middelen is en wordt gevraagd naar de balans tussen normeren/beprijzen en subsidiëren.

Tot slot blijkt uit het ontwerp-Meerjarenprogramma 2024 nog het volgende over de beoordeling van doelmatigheid en doeltreffendheid van maatregelen:

“De meeste maatregelen worden toegekend onder bepaalde voorwaarden, bijvoorbeeld dat de maatregel verder is uitgewerkt of dat aanvullende klimaatmaatregelen op het gebied van normeren en beprijzen worden doorgevoerd. Dit is van belang omdat die van invloed zijn op de doelmatigheid van de subsidiemaatregelen. [...] Het verantwoordelijke departement levert een addendum aan bij fondsbeheer, waarin onderbouwd wordt dat aan de voorwaarden is voldaan. Om te zorgen dat de balans tussen normering, beprijzing en subsidiëring gewaarborgd wordt in de uitvoering worden de benodigde middelen pas overgeheveld als voldoende voortgang is geboekt met de bijbehorende normerende en/of beprijzende maatregel.”⁶⁶

Wat betreft het ‘addendum’ heeft navraag door de rapporteurs bij ambtelijk EZK geleerd dat de fondsbeheerder voornemens is om de toekenning onder voorwaarden als volgt procedureel vorm te geven:

- De fondsbeheerder besluit tot toekenning van financiering onder voorwaarden en geeft dit weer in het ontwerp-meerjarenprogramma;
- Het ontwerp-meerjarenprogramma wordt vastgesteld door het kabinet in het kader van de voorjaarsbesluitvorming en aan de Kamer gezonden;

⁶³ [Ontwerp-Meerjarenprogramma](#), p. 4

⁶⁴ Bijlage 5. Ficheformat Klimaatfondsvoorstellen (voorstellen voor MJP 2025).

⁶⁵ Andere vragen die door het indienende departement moeten worden beantwoord zijn vragen over de uitvoerbaarheid en een inschatting van de kwantificeerbare gevolgen ten opzichte van klimaatmaatregelen zoals die zijn meegenomen in de KEV.

⁶⁶ [Ontwerp-Meerjarenprogramma](#), p. 9.

- Het indienende departement gaat aan de slag met het voldoen aan de voorwaarden en onderbouwt dit in een addendum volgens het format van de fondsbeheerder⁶⁷;
- Vervolgens besluit de fondsbeheerder in aanloop naar de besluitvorming over het definitieve meerjarenprogramma (dat tezamen met de jaarlijkse fondsbegroting met Prinsjesdag aan de Kamer wordt aangeboden) dat de toekenning onder voorwaarden wordt omgezet in een definitieve toekenning. Uit het meerjarenprogramma blijkt dat aan eerder gestelde voorwaarden door de fondsbeheerder is voldaan.

Vragen

- *Is het proces dat de fondsbeheerder voornemens is te volgen met betrekking tot de toekenning onder voorwaarden en het addendum door de rapporteurs juist weergegeven?*
- *Welke route wordt gevolgd als een indienend departement niet tijdig voorafgaand aan de besluitvorming over het meerjarenprogramma door het kabinet aan de voorwaarden kan voldoen? Moet dan weer een jaar gewacht worden of zal tussentijds het meerjarenprogramma en de fondsbegroting worden gewijzigd, bijvoorbeeld met een incidentele suppletoire begroting?*
- *Indien een andere route wordt gevolgd, hoe wordt de Kamer dan over dit besluit geïnformeerd?*

Kanttekeningen bij de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid

De rapporteurs zien dat er kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij of de fondsbeheerder maatregelen eigenlijk wel toereikend kan beoordelen op doeltreffendheid en doelmatigheid op het moment dat de fondsbeheerder beoordeelt of een maatregel uit het Klimaatfonds wordt gefinancierd en wordt opgenomen in het meerjarenprogramma.

Zo geeft het PBL in de eerste reflectie op het concept van het ontwerp-Meerjarenprogramma 2024 aan dat de voorgestelde maatregelen in principe goed passen bij de transitie naar een klimaatneutrale samenleving. Een focus op deze doelstelling is in lijn met het advies van de heer Erisman aan de rapporteurs om op basis van systeemverandering in plaats van reductie structurele keuzes te maken en doelen te koppelen, waarbij vooruit moet worden gekeken naar 2050 (in plaats van 2030). Wel signaleert de heer Erisman dat dit langetermijnperspectief ontbreekt.⁶⁸ Ook het PBL merkt op dat het proces om te komen tot aanvullend klimaatbeleid via het Klimaatfonds zorgvuldiger had gekund door het te baseren op het nog vast te stellen Nationaal Plan Energiesysteem, dat een beeld moet geven van het energiesysteem van Nederland in 2050 en waarin langjarig energiebeleid tot uitdrukking moet komen.

⁶⁷ Zie bijlage 5.

⁶⁸ Zie bijlage 2.

Tegelijkertijd stelt het PBL vast dat niet goed mogelijk is om concreet aan te geven welke emissiereductie kan worden gerealiseerd met middelen uit het Klimaatfonds. Het PBL waarschuwt “reken je niet rijk”. Het effect van subsidies hangt uiteindelijk af van de precieze uitwerking en de combinatie met normerend en beprijzend beleid. Dat kan volgens het PBL nog niet goed worden beoordeeld op het moment waarop voorstellen worden ingediend om te worden beoordeeld door de fondsbeheerder. Het is dan nog te vroeg voor een volledige toets op de doelmatigheid en doeltreffendheid van een maatregel. Dit vloeit mede voort uit het karakter van het Klimaatfonds als overhevelingsfonds (zie ook hierna par. 5.2): departementen dienen voorstellen voor maatregelen in, die vervolgens nog moeten worden uitgewerkt. Dit betekent dat de reflectie van het PBL meer op hoofdlijnen (een quickscan) plaatsvindt, dan dat het een volledige doorrekening betreft. Dit betekent volgens het PBL ook dat de keuze om maatregelen op te nemen in het meerjarenprogramma uiteindelijk een politieke afweging is.

Het PBL geeft aan dat een meer concrete beoordeling gemaakt kan worden als de maatregel verder is uitgewerkt. Op het moment dat de beslissing over de overheveling van middelen naar een departementale begroting wordt gemaakt, is het nog ‘te vroeg’ voor een meer concrete beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid. In de quickscan wordt een algemene beoordeling van de plausibiliteit van de maatregel gegeven. Op dat moment zijn er echter nog zaken niet bekend die van invloed kunnen zijn op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregel. Het gaat dan om externe factoren, als voorbeeld noemt het PBL de gasprijs: als deze stijgt of juist daalt heeft dat invloed de onrendabele top en dus het subsidiebedrag.⁶⁹ Het overgehevelde bedrag kan dan dus te hoog of juist te laag zijn. Een andere factor is de uitwerking van andere instrumenten, bijvoorbeeld normerende en beprijzende maatregelen. Op het moment van overheveling is er nog geen zicht op hoe de verschillende maatregelen uitgewerkt worden en hoe zij op elkaar inwerken, terwijl juist de beleidsmix een belangrijke factor is voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregel.

Het PBL kijkt wel meer concreet naar de uitwerking van maatregelen in het kader van de Klimaat en Energieverkenning (KEV): dan wordt de integrale beleidsmix voor het behalen van de klimaatdoelen beoordeeld en daarover legt het kabinet verantwoording af. De vraag is echter of dit in voldoende mate inzicht geeft op maatregelniveau (zie nader Par. 5.3 over monitoringsinformatie: vooralsnog is in informatievoorziening op maatregelniveau beperkt voorzien). Belangrijker nog is dat het van belang is dat plannen en gewogen alternatieven vooraf in beeld zijn. Aangezien verantwoording via de KEV achteraf plaatsvindt, bestaat de kans dat ‘het kalf al verdronken is’.⁷⁰

Er zijn dus twee fases waarin een beoordeling van doelmatigheid en doeltreffendheid een rol speelt. Ten eerste de fase van overheveling, dan kan een algemene inschatting gemaakt worden maar zijn er nog een aantal onzekerheden en potentiële risico’s. Ten tweede de fase van uitwerking van de maatregel. Deze uitwerking kost tijd en door dit

⁶⁹ Dit voorbeeld werd genoemd in de technische briefing op 14 juni 2023.

⁷⁰ Bijlage 3.

tijdsverloop kunnen externe factoren wijzigen en worden onzekerheden over andere maatregelen (die parallel worden uitgewerkt) ingevuld. Verder in het proces kunnen dus meer concrete uitspraken gedaan worden over de doelmatigheid en doeltreffendheid, maar ook bijvoorbeeld uitvoerbaarheid van de maatregel.

De opzet van het Klimaatfonds als overhevelingsfonds normeert de beoordeling in de overhevelingsfase, maar stelt geen nadere eisen aan de doelmatigheids- en doeltreffendheidsbeoordeling in de uitwerkingsfase. De uitwerkingsfase wordt aan de departementen gelaten en is dus in het kader van het Klimaatfonds in zekere mate een 'witte vlek'.

De rapporteurs constateren dat er valide argumenten zijn om binnen de toepassing van het Klimaatfonds meer zicht te krijgen op de concrete doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregel op het moment dat deze meer uitgewerkt is. Op die manier kan de Kamer invulling geven aan haar controlerende functie en waar nodig bijsturen, ook op basis van nieuwe inzichten. Dit kan ook de democratische legitimatie van de maatregelen aan de voorkant bevorderen en verlangt dat het kabinet de keuzes die in de uitwerkingsfase maakt expliciet naar voren brengt. Een potentieel nadeel is dat er in de uitwerkingsfase vertraging ontstaat, bijvoorbeeld doordat de discussie over specifieke maatregelen leidt tot het bevragen van algemene keuzes die in de overhevelingsfase zijn gemaakt en door de Kamer zijn aanvaard.

Meer zicht op de concrete doelmatigheid en doeltreffendheid zou bereikt kunnen worden door strengere (wettelijke) voorwaarden te verbinden aan de mate van uitwerking voordat tot overheveling kan worden overgegaan; de fases worden dan dichterbij elkaar gebracht of zelf in elkaar geschoven. Het hierboven benoemde addendum, dat nadere eisen stelt aan de uitwerking van de maatregel en eventueel normerend en beprijzend beleid, zou deze rol kunnen vervullen. Het is echter onduidelijk welke mate van uitwerking het addendum verlangt.

Hele strenge voorwaarden voordat er wordt overgeheveld kunnen echter schuren met de doelstellingen van het fonds, namelijk het creëren van zekerheid over de meerjarige beschikbaarheid van middelen en een planmatig beheer ervan. De uitwerking van plannen is ingewikkeld als er nog grote onzekerheid bestaat over de beschikbaarheid van financiering.

Een tweede mogelijkheid is om nadere eisen te stellen aan de uitwerking van de maatregelen, ná overheveling. Daarmee wordt de uitwerkingsfase binnen de *governance* van het fonds en het waar nodig binnen het blikveld van de Kamer gebracht (zie paragraaf 5.3 over de informatievoorziening). Dit kan de zorgvuldigheid van het proces ten goede komen, maar kan als gezegd ook leiden tot vertraging.

De rapporteurs zien verschillende mogelijke maatregelen om meer grip te krijgen op de doelmatigheids- en doeltreffendheidsbeoordeling, ook in de uitwerkingsfase.

Opties voor meer grip op doelmatigheid en doeltreffendheid in de uitwerking

1. **Verzwaarde motiveringsplicht fondsbeheerder:** een verzwaarde verplichting voor de fondsbeheerder om bij de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid mee te wegen dat een maatregel alleen in aanmerking komt voor financiering uit het fonds als normeren en beprijzen niet mogelijk zijn. Subsidie krijgt dan een meer subsidiair karakter. Dit kan echter niet het bezwaar wegnemen dat de integrale afweging tussen subsidiëren, normeren en beprijzen op het moment van die beoordeling in sommige gevallen nog niet goed mogelijk is.
2. **Motiveringsverplichting ontvangend departement:** in het wetsvoorstel zou kunnen worden voorzien in een verplichting voor de begunstigde van financiering uit het Klimaatfonds om bij het uitwerken van de maatregel waarvoor financiering wordt verstrekt, nader in te gaan op de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan, en daarbij in het bijzonder te beschrijven met welke integrale beleidsmix de doelen worden nagestreefd en welke functie subsidiëring in dat verband heeft (zie meer in detail de verschillende rationales van subsidies die het PBL onderscheidt in de reflectie op het ontwerp-Meerjarenprogramma 2024).
3. **Vergroten betrokkenheid fondsbeheerder bij uitwerking maatregel:** Dit kan bijvoorbeeld door medeondertekening door de fondsbeheerder van de subsidieregeling of –beschikking (bijvoorbeeld bij een maatwerkafpraak) verplicht voor te schrijven in het wetsvoorstel. De vraag is wel hoe sterk het effect van deze remedie zal zijn bij de maatregelen waarvoor de minister voor Klimaat en Energie, die tevens fondsbeheerder is, ook de ontvanger van de financiële middelen is (zie par. 4.2 over de dubbelrol van de minister voor Klimaat en Energie).
4. **Voorhang van de maatregel:** In het wetsvoorstel zou kunnen worden voorzien in een verplichting om de maatregel waarvoor financiering uit het Klimaatfonds wordt verstrekt voor te hangen bij het parlement.
5. **Verplicht advies onafhankelijke deskundige, zoals PBL, bij uitwerking maatregel:** In het wetsvoorstel zou kunnen worden voorzien in een verplichting om onafhankelijk advies te betrekken bij de totstandkoming van de maatregel waarvoor financiering uit het Klimaatfonds wordt verstrekt.

Deze maatregelen kunnen eventueel gecombineerd worden. Een cumulatie van eisen kan echter tot een stroperiger proces leiden en vertraging leiden, terwijl maatregelen urgent kunnen, ook in het licht van de wettelijke reductiedoelstellingen, en er ingesprongen moet kunnen worden op actuele ontwikkelingen. Ook als meer grip gewenst is, zal dus een balans gezocht moeten worden en zijn er steeds uitruilen tussen snelheid en zorgvuldigheid.

Vragen

- Deelt de minister het door de rapporteurs geconstateerde risico dat een toereikende beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk onvoldoende verzekerd is?
- Hoe beoordeelt de minister (de uitvoerbaarheid van) de door de rapporteurs voorgestelde maatregelen om meer grip te krijgen op de doelmatigheids- en doeltreffendheidsbeoordeling?

Aanbeveling

De rapporteurs bevelen de leden aan de hiervoor geschetste mogelijke maatregelen om een toereikende beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid van uitgaven uit het Klimaatfonds te bevorderen, in overweging te nemen, maar benadrukken ook het belang van een gebalanceerde governance en wijzen daarbij op de uitruil tussen snelheid en zorgvuldigheid.

4.5 Hoe betreft de fondsbeheerder additionaliteit in de vorm van publieke en private (co)financiering in de beoordeling?

Volgens het IBO publieke investeringen is het van belang dat middelen uit begrotingsfondsen additioneel zijn, om te voorkomen dat deze aangewend worden om financiële dekking aan reguliere begrotingen te verschaffen.⁷¹ De besteding van middelen uit het fonds kan er ook toe leiden dat maatregelen die anders anderszins publiek of privaat gefinancierd zouden worden 'uit de markt' worden gedrukt. Is in het wetsvoorstel in voldoende mate gepreciseerd wat onder additionaliteit wordt verstaan en hoe wordt dit getoetst?

Wat is additionaliteit?

Het wetsvoorstel schrijft voor dat de fondsbeheerder de maatregelen beoordeelt onder meer met betrekking tot of de maatregelen additioneel zijn aan klimaatmaatregelen die zijn vastgesteld en gefinancierd vóór 1 januari 2022.⁷² Die datum is zo gekozen met het oog op het coalitieakkoord.⁷³

De rapporteurs zien twee dimensies van additionaliteit:

- a. Gaat het daadwerkelijk om nieuw beleid?
- b. Is het 'nieuwe beleid' aanvullend op wat andere actoren al doen of zouden doen als het nieuwe beleid niet uit het fonds zou worden gefinancierd?

ad a. Nieuw beleid?

Het is allereerst belangrijk op te merken dat dit voorschrift minder strikt is dan het lijkt: het betreft geen absoluut criterium, maar een factor die onder meer kan worden betrokken. Hiervoor (par. 4.2) is uiteengezet dat de beoordelingscriteria een open karakter hebben: zo kan er vanaf worden geweken. Het voorschrift strekt dus niet zo ver dat het niet mogelijk zou zijn om reeds gefinancierde maatregelen alsnog uit het fonds te financieren. Desgevraagd onderschrijft de regering in de nota naar aanleiding van het verslag dat het wetsvoorstel de financiering van reeds bestaande klimaatmaatregelen niet verbiedt.⁷⁴

⁷¹ [IBO publieke investeringen](#), p. 38

⁷² Artikel 3 lid 3 sub d [wetsvoorstel](#).

⁷³ [Nota naar aanleiding van het Verslag](#), vraag 48.

⁷⁴ [Nota naar aanleiding van het Verslag](#), vraag 48.

Ten tweede ligt de peildatum van 1 januari 2022 ten minste anderhalf jaar voordat het wetsvoorstel op z'n vroegst in werking kan treden.

De rapporteurs merken op dat, met het oog op een duidelijke afbakening van de uitgaven uit het fonds ten opzichte van bestaand beleid, een keuze voor een absoluut additionaliteitscriterium en een peildatum die dichter aansluit op de inwerkingtredingsdatum voor de hand zou liggen.

ad b. Is financiering aanvullend?

Het is niet de bedoeling dat het Klimaatfonds wordt ingezet voor de financiering van reeds bestaande klimaatmaatregelen. Er is al een breed scala aan klimaatbeleid (zoals de CO₂-heffing voor de industrie) en een stimuleringsinstrumentarium (zoals de SDE++), zo vermeldt de memorie van toelichting.⁷⁵ Het PBL wijst eveneens op deze 'beleidsdrukte' en geeft aan dat het daardoor ingewikkeld kan zijn om de additionaliteit te bepalen. In dat verband verwijzen de rapporteurs naar de conclusie van de ARK dat het inzicht in wat het kabinet uitgeeft aan klimaatbeleid vooralsnog ontbreekt.⁷⁶ Dit gebrek aan inzicht in wat klimaatuitgaven nu eigenlijk zijn, kan 'verloederend' werken.⁷⁷

Verder valt op dat de regering ervoor kiest om maatregelen die eindig zouden zijn omdat er niet is voorzien in afdoende financiering tot 2030 te kunnen verlengen met financiële middelen uit het Klimaatfonds.⁷⁸ Als voorbeeld wordt genoemd het Nationale Isolatieprogramma van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: hiervoor zijn middelen voorzien tot en met 2024. Hoewel wellicht niet formeel wordt voorzien in financiële dekking van reguliere begrotingen, kan wel de vraag worden gesteld in hoeverre nu echt sprake is van nieuw beleid waarvoor aanvullende financiering uit het Klimaatfonds wordt betrokken.

In het verlengde hiervan wordt gewezen op het voorbeeld dat is aangehaald in par. 2.2 dat ziet op de gevolggkosten van wind op zee in het Programma Noordzee 2022–2027 (totale bijdrage Klimaatfonds: 1,69 miljard euro). Het feit dat de kosten van dit programma tot 2031 uit het Klimaatfonds worden gefinancierd, en daarna worden doorbelast aan de sector, doet vragen rijzen over de doelmatigheid en additionaliteit van deze uitgaven.

Additionaliteit ziet ook op publieke en private cofinanciering. Bij publieke cofinanciering worden maatregelen gefinancierd uit het Klimaatfonds en bijvoorbeeld uit de reguliere departementale begroting van het departement dat de middelen ontvangt. Bij private cofinanciering (bijvoorbeeld in het geval van maatwerkafspraken) wordt een bijdrage van private partijen verlangd. Een van de mogelijkheden om additionaliteit en doelmatigheid te bevorderen is door cofinanciering voorwaardelijk te

⁷⁵ [Memorie van toelichting](#), p. 8.

⁷⁶ Zie het rapport van de ARK '[Inzicht in uitgaven Klimaatbeleid](#)' (25 januari 2023).

⁷⁷ Bijlage 3.

⁷⁸ Ibid.

maken voor bepaalde maatregelen. Het wetsvoorstel geeft hierover geen nadere regels en het is de rapporteurs niet duidelijk hoe deze vorm van additionaliteit wordt betrokken bij de beoordeling.

Tot slot wijzen de rapporteurs nog op een mogelijkheid om het additionele karakter van financiering uit Klimaatfonds ('last resort') kracht bij te zetten. Dit zou zijn om nadere regels te geven over de volgorde waarin deze middelen worden aangewend ten opzichte van de andere publieke middelen die beschikbaar zijn. Het wetsvoorstel voorziet hier niet in.

Vragen

- Kan de regering toelichten of ook voor een latere peildatum dan 1 januari 2022 kan worden gekozen?
- Welke plaats heeft cofinanciering als instrument om additionaliteit te bevorderen in de beoordeling door de fondsbeheerder?
- Zou bij publieke cofinanciering naar het oordeel van de regering ook een regeling over de volgorde van bestedingen kunnen worden gegeven waarbij de financiële middelen uit het Klimaatfonds als laatste worden aangesproken of in ieder geval niet als eerste?

5 Budgetrecht

5.1 Inleiding en samenvatting

De Raad van State stelt over het budgetrecht: *'Bij de uitoefening van dit budgetrecht heeft het parlement vooraf een rol als medewetgever en achteraf als controleur van de regering. Dit betekent dat het parlement mede bepaalt of en voor welke doeleinden de middelen mogen worden aangewend (autorisatie en allocatie). Achteraf controleert het parlement de recht- en doelmatigheid van de uitgaven en houdt het de regering verantwoordelijk voor de gedane uitgaven (controle en verantwoording).'*

Beide aspecten van het budgetrecht zijn zichtbaar binnen de Tijdelijke wet Klimaatfonds. Er worden doelstellingen en criteria gesteld die richting geven aan de beslissing om middelen uit te geven aan bepaalde doeleinden. In de aparte ontwerp-fondsbegroting wordt inzicht gegeven in de beoogde uitgaven en het meerjarenprogramma biedt (als het goed is) inzicht in de doelstelling en de onderbouwing van de maatregelen. Daarnaast biedt de Tijdelijke wet Klimaatfonds een kader voor de monitoring en evaluatie van de uitgaven en wordt dus invulling gegeven aan de controle en verantwoording. Monitoring gebeurt onder andere via het jaarlijkse meerjarenprogramma, waarin ook teruggekeken wordt. Op grond van artikel 8 van het wetsvoorstel vindt evaluatie vier jaar na inwerkingtreding plaats.

Het Klimaatfonds biedt daarmee in potentie een kader voor een goede manier voor de invulling van het budgetrecht van het parlement en kan bijdragen aan een beter inzicht in de klimaatuitgaven. Volgens de ARK is dit inzicht er op dit moment onvoldoende. De rapporteurs zetten in dit hoofdstuk een aantal aandachtspunten uiteen.

Het Klimaatfonds wordt vormgegeven als overhevelingsfonds: waarom en wat zijn de voor- en nadelen daarvan (Par. 5.2)?

Begrotingsfondsen kunnen op verschillende manieren worden vormgegeven. Het Klimaatfonds is vormgegeven als een zuiver 'overhevelingsfonds'. Dat betekent dat er uitsluitend uitgaven kunnen worden gedaan in de vorm van bijdragen aan andere (departementale) begrotingen (overheveling). Het is niet mogelijk om direct ten laste van het Klimaatfonds te subsidiëren. Hiermee wordt afgeweken van andere begrotingsfondsen, zoals Transitiefonds, het Mobiliteitsfonds, het Deltafonds en het Nationaal Groeifonds. De rapporteurs analyseren de redenen voor deze vormgeving en de voor- en nadelen van een zuiver overhevelingsfonds.

Op welke wijze kan de Kamer zeker stellen dat er voldoende (monitorings)informatie wordt ontvangen (Par. 5.3)?

De rapporteurs constateren dat het van belang is dat de Kamer vooraf nadenkt over welke informatie zij wenst te ontvangen en met voor welk doel deze gebruikt zou kunnen worden. Monitoringsinformatie is in het kader van het Klimaatfonds van aanzienlijk belang, omdat het doel ruim omschreven is (Hoofdstuk 3), het lastig is de

doelmatigheid en doeltreffendheid vroeg in het proces te beoordelen (par. 2.3) en vanwege de vormgeving als overhevelingsfonds (par. 5.2).

De rapporteurs bezien hoe de informatievoorziening thans door de regering wordt voorzien. Vervolgens wordt bezien welke aanvullende informatiebehoefte er mogelijk bestaat en welke instrumenten de Kamer tot haar beschikking heeft. Tevens vragen de rapporteurs of de regering een nader voorstel kan doen.

Wat gebeurt als middelen na overheveling niet uitgegeven worden (Par. 5.4)?

Na overheveling van middelen naar een andere begroting kan het zijn dat de middelen niet of niet volledig worden uitgegeven (onderuitputting). Het is de bedoeling dat de middelen dan terugvloeien naar het fonds, welke voorwaarden daarvoor zullen gelden wordt nog uitgewerkt. De rapporteurs constateren dat het wetsvoorstel niet in een regeling die verplicht om bedragen terug te storten in het Klimaatfonds bij onderuitputting. Zij vragen het standpunt van de regering ten aanzien van een dergelijke regeling.

5.2 Het Klimaatfonds wordt vormgegeven als overhevelingsfonds: waarom en wat zijn de voor- en nadelen daarvan?

Het Klimaatfonds kan uitsluitend uitgaven doen in de vorm van bijdragen aan andere "begrotingen van het Rijk".⁷⁹ Dat zijn departementale begrotingen of begrotingen van andere begrotingsfondsen. Met het uitsluiten van de mogelijkheid om (ook) rechtstreekse uitgaven (bijvoorbeeld in de vorm van subsidies) aan decentrale overheden of burgers en bedrijven te doen, wijkt het Klimaatfonds af van de meeste andere begrotingsfondsen. Zo maken het Transitiefonds, het Mobiliteitsfonds, het Deltafonds en het Nationaal Groeifonds het mogelijk om subsidies te verstrekken die direct ten laste van het fonds komen. Bij directe subsidiëring ten laste van het fonds hoeven de middelen dus niet eerst naar de begroting van een ministerie overgeheveld te worden.

De rapporteurs achten het van belang om te reflecteren op de keuze voor een zuiver overhevelingsfonds. Dit omdat dit ook nadelen kent. Hieronder wordt daar nader op ingegaan.

Redenen voor een overhevelingsfonds

Gevraagd naar de redenen waarom wordt gekozen voor een overhevelingsfonds, antwoordt de regering daarvoor verschillende redenen te hebben:

Redenen vóór een overhevelingsfonds ⁸⁰	Appreciatie rapporteurs
Ten eerste omdat deze vormgeving beter aansluit bij de behoefte om regie te kunnen voeren op de uitgaven en deze	Het is de rapporteurs niet duidelijk waarom het minder goed mogelijk is regie over de uitgaven te voeren als uit het

⁷⁹ Als bedoeld in art. 2.1 lid 1 Comptabiliteitswet 2016 (art. 6 wetsvoorstel).

⁸⁰ [Nota naar aanleiding van het Verslag](#), vraag nr. 71.

integraal te kunnen bezien met ander klimaatbeleid gericht op normeren en beprijzen.

Klimaatfonds naast bijdragen aan andere rijksbegrotingen óók rechtstreekse uitgaven aan andere overheden, burgers en bedrijven kunnen worden gedaan. Evenmin is duidelijk waarom uitgaven dan niet integraal met ander klimaatbeleid kunnen worden bezien.

Ten tweede omdat de bestedingsdoelen van het Klimaatfonds zoals beschreven in het coalitieakkoord relatief breed waren (van kernenergie tot de verduurzaming van de gebouwde omgeving). Dat is anders dan bij het Groeifonds, waar alle voorstellen gericht zijn op het versterken van het verdienvermogen via kennisontwikkeling, *research and development* en innovatie. Een overhevelingsfonds is dan passender.

Het is de rapporteurs niet duidelijk waarom brede bestedingsdoelen eraan in de weg staan om ook rechtstreekse uitgaven aan andere overheden, burgers en bedrijven uit het fonds te kunnen doen.

Ten derde zorgt deze vormgeving ervoor dat de gereserveerde middelen voor het klimaatbeleid behouden blijven en bij onderuitputting kunnen worden doorgeschoven naar een volgend jaar of terugvloeien naar het fonds. De middelen zijn geormerkt voor klimaatbeleid.

Dat kan ook als regelingen rechtstreeks uit het Klimaatfonds bekostigd worden: bij onderuitputting blijven de middelen in het Klimaatfonds beschikbaar. Dat is nu juist de essentie van een begrotingsfonds. Op een departementale begroting moet dit als uitzondering met een bijzonderheid geregeld worden (door de middelen onder het investeringsplafond te laten vallen). Zie verder ook de bespreking van de nadelen hieronder.

Tot slot is niet gekozen voor de mogelijkheid van het verlenen van directe subsidies uit het fonds. De reden hiervoor is omdat in dat geval een nieuwe organisatie opgebouwd zou moeten worden omdat voor het verlenen van directe subsidies aanzienlijke deskundigheid en capaciteit is vereist. Het opbouwen van zo'n nieuwe organisatie zou echter weinig meerwaarde hebben omdat de voor subsidiëring benodigde deskundigheid en capaciteit reeds aanwezig is bij de diverse beleidsdepartementen.

Het klopt niet dat de mogelijkheid tot het verlenen van directe subsidies uit het fonds verlangen dat er een nieuwe organisatie opgebouwd zou moeten worden. Zo kan de RVO, als agentschap van het ministerie van EZK, ook bij directe subsidiëring belast kunnen worden om de subsidieregeling namens de minister uit te voeren.

Nadeel overhevelingsfonds

De regering benoemt als risico van een overhevelingsfonds dat er geen integraal overzicht is van de toegekende middelen, maar geeft aan daarvoor extra aandacht te zullen hebben bij de uitvoering van het fonds.⁸¹ De regering geeft aan te beogen dit integraal overzicht van de voorgenomen uitgaven te geven in het (ontwerp)meerjarenprogramma, de fondsbegroting en het jaarverslag. Daarbij zullen de middelen die vanuit het Klimaatfonds worden overgeboekt naar departementale begrotingen worden geormerkt, zodat in het meerjarenprogramma niet alleen de voorgenomen uitgaven maar ook de uitgaven van de jaren ervoor en eventuele wijzigingen kunnen worden opgenomen.⁸²

Vraag

De rapporteurs plaatsen een aantal kanttekeningen bij de redenen die de regering geeft bij de keuze voor een zuiver overhevelingsfonds en zij zien met de regering ook het nadeel ervan. Zij vragen de regering hierop te reflecteren.

5.3 Op welke wijze kan de Kamer zeker stellen dat er voldoende (monitorings)informatie wordt ontvangen?

Het is van belang dat de Kamer vooraf nadenkt over en bedingt welke informatie zij wenst te ontvangen van de regering over de lopende uitgaven en de voortgang van de te financieren projecten. De Algemene Rekenkamer heeft het belang van dit 'informatiearrangement' eveneens benadrukt. Monitoring van beleid en uitgaven is altijd van belang, maar dit geldt in de ogen van de rapporteurs in het bijzonder voor het Klimaatfonds. Zo blijkt ook uit de vorige hoofdstukken van dit onderzoeksrapport, alsmede voorgaande paragraaf:

- In Hoofdstuk 3 is geconstateerd dat het bestedingsdoel van het fonds breed geformuleerd is. Dit biedt flexibiliteit, maar heeft ook als risico dat het doel van het fonds naar de achtergrond raakt. Een van de mogelijkheden om dit risico te beperken is het goed monitoren van de uitgaven.
- In Hoofdstuk 4 is uiteengezet dat het heel lastig is om het effect en de doelmatigheid en doeltreffendheid van maatregelen te beoordelen op het voor het onderhavig wetsvoorstel relevante moment: het moment van overheveling van de fondsbegroting naar de departementale begrotingen. In de woorden van het PBL is het dan 'te vroeg' voor een dergelijke beoordeling; de precieze voorwaarden moeten nog uitgewerkt worden. Dit beeld wordt bevestigd door de weergave van de voorjaarsbesluitvorming (par. 2.3).
- De vormgeving van het Klimaatfonds als overhevelingsfonds (zie vorige paragraaf) maakt bovendien dat uitgaven verspreid worden over verschillende departementale begrotingen, waarna de maatregelen nader worden uitgewerkt en de gelden worden uitgekeerd aan de begunstigde.

⁸¹ [Nota naar aanleiding van het Verslag](#), vraag nr. 71.

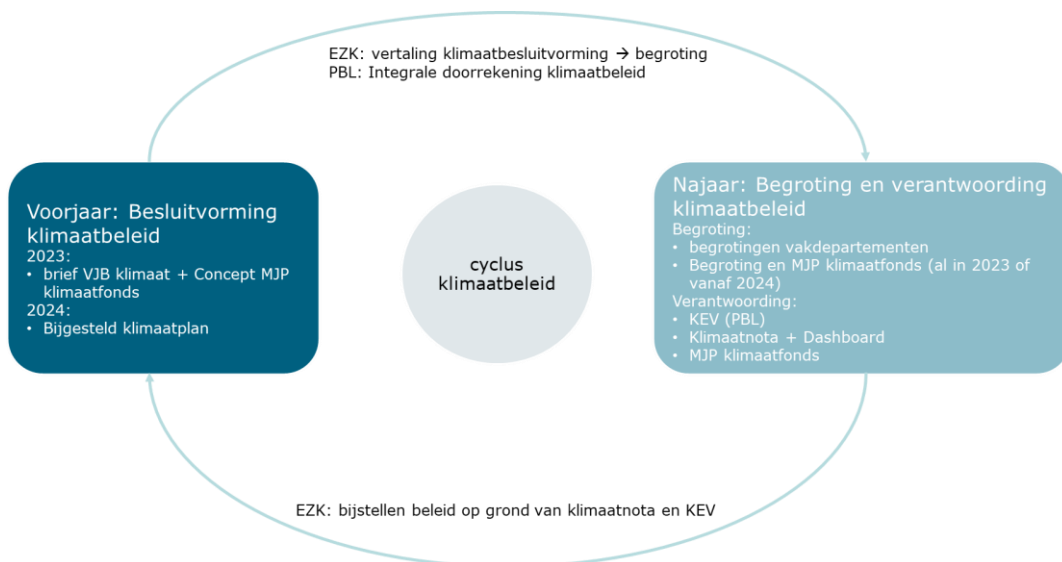
⁸² [Nota naar aanleiding van het Verslag](#), vraag nr. 35.

Het is dus niet op voorhand evident dat de Kamer tijdig de relevante informatie tot haar beschikking heeft om de uitvoering van beleid te controleren en waar nodig besteding bij te sturen.

De voorgenomen informatievoorziening

Met betrekking tot de monitoringsinformatie regelt het wetsvoorstel dat er in het jaarlijkse meerjarenprogramma informatie wordt opgenomen over welke bedragen naar welke departementale begrotingen worden overgeheveld. Daarnaast bevat het meerjarenprogramma een overzicht van de wijzigingen ten opzichte van het vorige jaar. Volgens de memorie van toelichting vindt de 'directe monitoring van uitgaven die worden gefinancierd via het Klimaatfonds [vindt] plaats op de betreffende begroting van het vakdepartement'.⁸³ In het jaarverslag van het fonds zal, naast de departementale verantwoording, een integrale verantwoording worden opgenomen van de uitputting van de middelen.

Het Klimaatfonds zal een jaarlijkse cyclus kennen, waarbij er ieder jaar met Prinsjesdag een fondsbegroting wordt ingediend vergezeld met een meerjarenprogramma. In grote lijnen ziet de klimaatcyclus er daarmee als volgt uit:



Kortgezegd krijgen de plannen uit de voorjaarsbesluitvorming hun beslag in de begrotingen van de vakdepartementen en het klimaatfonds in het najaar en worden tegelijkertijd deze plannen samen met het al bestaande klimaatbeleid integraal doorgerekend door het PBL voor de in het najaar te verschijnen KEV. Hieruit blijkt of het beleid voldoende is om de doelstellingen te halen. Deze KEV dient samen met de Klimaatnota dan weer als basis voor de bijstelling van het beleid in het voorjaar daarna.

⁸³ [Memorie van toelichting](#), p. 11.

Aanvullende informatiebehoefte?

De rapporteurs constateren dat er veel informatie beschikbaar komt in het kader van het Klimaatfonds en dat deze passend is bij een model van een overhevelingsfonds waarbij de maatregelen steeds departementaal uitgewerkt worden. De informatie die de Kamer in het kader van het Klimaatfonds ontvangt is daarmee op een meer algemeen niveau. Welke bedragen worden aan welke begrotingen overgemaakt, worden deze uitgegeven en waar is algemene bijstelling nodig? De uitwerking van de maatregelen vindt op departementaal niveau plaats. Zoals hierboven aangehaald wordt in die uitwerking een nadere wegging van de doelmatigheid, doeltreffendheid en uitvoerbaarheid plaats. Ook wordt de monitoring op departementaal begrotingsniveau gedaan. Daarnaast merken de rapporteurs op dat er heel veel verschillende stukken naar de Kamer gaan in het kader van het klimaatbeleid. Hierdoor kan het overzicht verloren gaan. Hoe een en ander zich zal verhouden tot de cyclus van het Klimaatfonds en wat de mogelijkheden zijn om aanvullend en overzichtelijk geïnformeerd kan worden, is nog niet geheel duidelijk.

Meer informatie biedt niet altijd meer inzicht. Het is dus van belang om hierbij na te denken over zaken als:

- Het niveau waarop de monitoringsinformatie wordt verstrekt;
- De tijdigheid van de informatie: als de Kamer bijvoorbeeld aan de voorkant wil kunnen bijsturen, is de informatie nodig voordat de regeling in werking is getreden, terwijl als het gaat om monitoring van het effect, dan kan de informatie ook later volgen.
- De behapbaarheid van de informatie.

Tevens moet bedacht worden dat aanvullende informatie steeds samengesteld moet worden, dat kan ook tot uitvoeringslasten en wellicht een minder wendbare uitvoering opleveren.

Instrumenten voor de versterking van de informatievoorziening

Wanneer de Kamer van oordeel is dat er aanvullende informatie nodig is, kunnen de volgende instrumenten aangewend worden:

- Er kan bedongen worden dat er aanvullende informatie in het meerjarenprogramma wordt opgenomen. Bijvoorbeeld aanvullende monitoringsinformatie. Dit kan bij motie of amendement. Wel benadrukken de wetgevingsrapporteurs daarbij dat indien er in dit verband afdwingbare voorschriften nodig worden geacht, opname daarvan in dit wetsvoorstel de meest aangewezen weg is.
- Er kan een verzoek aan de minister gedaan worden om een voorstel te doen voor de vormgeving van de aanvullende informatievoorziening.
- De Kamer kan zelf het initiatief nemen met betrekking tot de monitoringsinformatie door het Klimaatfonds aan te wijzen als Groot Project.⁸⁴

⁸⁴ Op grond van artikel 7.37 van het [Reglement van Orde](#).

Maar ook als het Klimaatfonds niet als Groot Project wordt aangewezen kunnen de mogelijkheden die deze regeling biedt ter inspiratie dienen.⁸⁵

Vraag

Is de regering bereid om een voorstel te doen voor de informatievoorziening, waarin ingegaan wordt op het niveau van monitoringsinformatie, de tijdigheid en periodiciteit van informatie, en dit voorstel naar de Kamer te sturen?

Aanbeveling

De rapporteurs bevelen de leden aan om te bezien op welke wijze zij wensen te worden geïnformeerd en welke instrumenten zij daarbij passend achten.

5.4 Wat gebeurt als middelen na overheveling niet uitgegeven worden?

Een van de eigenschappen van een begrotingsfonds is dat middelen meerjarig beschikbaar blijven. Ook als de middelen reeds overgeheveld zijn maar nog niet uitgegeven, kunnen deze doorgeschoven worden naar volgende jaren. Het is echter ook mogelijk dat middelen niet meer nodig zijn, bijvoorbeeld door veranderde omstandigheden, beleid of (Europese) wet- en regelgeving. Het ontwerpmeerjarenprogramma stelt hierover: 'Op het moment dat blijkt dat de (gereserveerde) middelen niet meer voor de afgesproken maatregel benodigd zijn, dan vloeien deze terug naar het fonds.' Het wetsvoorstel bevat echter geen regeling voor onder welke voorwaarden middelen terugvloeien, er is slechts geregeld dat het fonds gevoed *kan* worden door departementale begrotingen.

Tijdens de technische briefing op 14 juni 2023 werd aangegeven dat het ministerie nog nadenkt over de voorwaarden die verbonden worden aan de overheveling: hoeveel tijd wordt departementen geboden om de middelen te benutten? De status van deze voorwaarden zal echter informeel zijn: formeel kent het wetsvoorstel de minister als fondsbeheerder geen bevoegdheden toe om deze voorwaarden te stellen. Het kan daarom passend zijn dat de wetgever regels geeft, zo nodig over wat er gebeurt met middelen die niet binnen een bepaalde termijn benut worden. Zo kan zeker worden gesteld dat middelen die niet worden uitgegeven, terugvloeien in het fonds.

⁸⁵ Zie: [Regeling grote projecten](#).

Bijlagen

1 Zakelijke weergave hoofdlijnen gesprek Planbureau voor de Leefomgeving

De wetgevingsrapporteurs voor het wetsvoorstel Tijdelijke wet Klimaatfonds hebben op 13 maart 2023 tezamen met de wetgevingsrapporteurs voor het wetsvoorstel Tijdelijke wet Transitiefonds gesproken met vertegenwoordigers van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) over de beide wetsvoorstellen. Hieronder wordt op hoofdlijnen ingegaan op hetgeen is besproken over het wetsvoorstel Tijdelijke wet Klimaatfonds.

Hoewel het wetsvoorstel zelf niet voorziet in een vastgelegde rol of bevoegdheid van het PBL bij de uitvoering van de Tijdelijke wet Klimaatfonds, vermeldt de memorie van toelichting dat het PBL verschillende werkzaamheden zal verrichten. Daar is reeds mee begonnen. Het PBL geeft desgevraagd aan dat wettelijke vastlegging van deze taak de voorkeur heeft en benadrukt het belang van voldoende capaciteit bij het PBL voor de werkzaamheden.

Wat doet het PBL? Bij de voorbereiding van de besluitvorming over aanvragen om financiering uit het Klimaatfonds voert het PBL een (kwalitatieve) reflectie uit op hoofdlijnen op de voorstellen die aan de aanvragen ten grondslag liggen. In het bijzonder bekijkt het PBL of subsidie een geëigend middel is en of – als dit van toepassing is – de CO₂-reductie die het voorstel beoogt, plausibel is. Het PBL waarschuwt voor te hoge verwachtingen van een dergelijke reflectie: feitelijk gaat het meer om een quick scan. Het volledig doorrekenen van de voorstellen van de voorstellen is niet mogelijk.

Het PBL heeft de kwalitatieve reflectie kort geleden voor het eerst gedaan voor de eerste reeks aanvragen om financiering uit het Klimaatfonds voor 2024. Het PBL geeft aan dat de reflectie in zeer korte tijd moest gebeuren en dat dit niet wenselijk is. Volgens het PBL is het de bedoeling dat de reflectie openbaar wordt bij de indiening van de begroting en het meerjarenprogramma voor 2024 bij het parlement. Hiernaast is het PBL bij de beoordeling van aanvragen eenmalig betrokken geweest als “kennis-aan-tafel”.

Het PBL is niet betrokken geweest bij de totstandkoming van het wetsvoorstel, bijvoorbeeld bij het bepalen van de wettelijke doelstellingen of de criteria voor de beoordeling van aanvragen. Desgevraagd geeft het PBL aan niet betrokken te zijn bij het verder operationaliseren van de wettelijke criteria die de fondsbeheerder hanteert bij de beoordeling van aanvragen. Het PBL geeft aan dat er momenteel veel beleidsontwikkeling plaatsvindt, hetgeen de beoordeling van aanvragen volgens de beoordelingscriteria compliceert wat betreft de beoordeling van ‘additionaliteit’. Zo is bijvoorbeeld onzeker of subsidiëring aangewezen is wanneer er meer normerende beleidskeuzes worden gemaakt bij de besluitvorming naar aanleiding van het IBO Klimaat. Ook beoordeling van de doeltreffendheid van de uit het Klimaatfonds te financieren voorstellen is lastig zolang bijvoorbeeld het Nationaal Plan Energiesysteem

nog niet gereed is. Het PBL acht het dan ook verstandig om voorlopig vooral 'no regret'-aanvragen om financiering uit het Klimaatfonds toe te kennen.

Concreet met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid geeft het PBL aan dat hier haken en ogen aan zitten. Enerzijds zijn niet alle maatregelen direct naar een bijdrage aan de CO₂-reductiedoelstelling te vertalen, bijvoorbeeld randvoorwaardelijke maatregelen zoals investeringen in de energie-infrastructuur. Anderzijds kunnen bij andere maatregelen andere doelen dan die van het Klimaatfonds een rol te spelen. Een voorbeeld is het belang van leveringszekerheid bij investeringen in kernenergie. Het PBL geeft aan dat met de gekozen opzet van het Klimaatfonds onvoldoende duidelijk is of en in welke mate maatregelen die bijdragen aan een circulaire economie kunnen profiteren van het Klimaatfonds. Dergelijke maatregelen kunnen positieve meekoppelkansen hebben, zoals minder gebruik en import van grondstoffen en CO₂ reductie en biodiversiteitsbehoud buiten onze landsgrenzen. Het PBL pleit voor een positieve 'multiplier' voor dergelijke meekoppelkansen. Daarnaast pleit het PBL meer in algemene zin voor flexibiliteit en adaptiviteit bij de uitvoering van het wetsvoorstel. Als het gaat om de monitoring en evaluatie van de doeltreffendheid geeft het PBL aan dat de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) een deel van het inzicht hierin verschaffen.

Een aandachtspunt is volgens het PBL om grip te houden op de financiële middelen van het Klimaatfonds, nu het gaat om een overhevelingsfonds. Projecten kunnen namelijk uiteindelijk toch in strijd blijken te stranden op aanbestedingsregels of er kan om andere redenen sprake zijn van onderuitputting. Het is het PBL niet duidelijk of en hoe het geld dan terugvloeit naar het Klimaatfonds.

Een laatste aandachtspunt is volgens het PBL gelijkwaardige behandeling van sectoren: worden de voorstellen voor het reduceren van broeikasgasemissies voor de landbouwsector onder het Klimaatfonds gelijkwaardig beoordeeld als die voor andere sectoren onder het Transitiefonds?

2 Zakelijke weergave hoofdlijnen gesprek prof. Jan Willem Erisman

De wetgevingsrapporteurs voor het wetsvoorstel Tijdelijke wet Klimaatfonds hebben op 17 maart tezamen met de wetgevingsrapporteurs voor het wetsvoorstel Tijdelijke wet Transitiefonds gesproken met professor Prof. dr. ing. J.W. Erisman, hoogleraar Milieu en Duurzaamheid aan de Universiteit Leiden en voorzitter van de Wetenschappelijke Klimaatraad, een gesprek gehad over de beide wetsvoorstellen. Hieronder wordt op hoofdlijnen ingegaan op hetgeen is besproken over het wetsvoorstel Tijdelijke wet Klimaatfonds.

Prof. Erisman geeft aan dat het positief is dat deze fondsen worden ingesteld. Het is goed om de besluitvorming over de besteding van de middelen enigszins op afstand van de dagelijkse politiek te plaatsen, maar niet helemaal daarbuiten. Nederland is een subsidie land, dit leert ook de ervaring met het Fonds Economische Structuurversterking, dat leidt tot de waan van de dag. Hij constateert een grote overlap tussen het transitiefonds en het klimaatfonds, er is een risico dat er een aanzienlijk grijs gebied ontstaat.

Fondsen als het Klimaat en Transitiefonds zijn volgens Prof. Erisman geschikt voor de langere termijn, maar de systeemverandering is in de voorliggende opzet onvoldoende gewaarborgd. Een meerjarenprogramma moet in het teken van een langetermijnperspectief – verder dan het einde van deze fondsen – staan, en dat perspectief ontbreekt. Daarvoor is een visie nodig die er nog niet is. Op basis van structurele keuzes, zoals systeemverandering in plaats van reductie, kunnen doelen gekoppeld worden. Voor klimaat geldt dat verder moet worden gekeken dan 2030, maar naar 2050. Deze lange termijn doelstellingen hebben invloed op investeringsbeslissingen, hoe zinvol is het bijvoorbeeld om voor de 2030 doelen in te zetten op reductie door bepaalde fossiele industrieën als voor deze bedrijven op langere termijn geen plaats meer is?

In algemene zin geeft Prof. Erisman drie adviezen voor de vormgeving van de fondsen: 1) werk vanuit een gemeenschappelijke visie en koppel daar de doelen en de uitvoering aan. Van belang is ook te bepalen hoe het totaal aan beleidsinstrumenten bijdragen aan de uitvoering en doelbereik; 2) betrek de langere termijn bij de beoordeling van de plannen; 3) redeneer vanuit de actoren om doelen te halen en niet andersom, zoals nu gebeurt, dat leidt tot effectievere inzet middelen.

De Wetenschappelijke Klimaatraad heeft geen rol bij het Klimaatfonds, maar adviseert over het beleid voor de lange termijn. Het eerste advies zal gaan over de keuzes richting klimaatneutraliteit en de systeemverandering die daarvoor nodig is. De Kamer kan eventueel een vraag stellen aan de Klimaatraad.

Het is positief dat het PBL een politiek onafhankelijke beoordeling doet, hiermee kan het risico dat 'geld op zoek gaat naar projecten' beperkt worden. Voor een dergelijke beoordeling zijn goede criteria nodig die verder kijken dan 2030, investeringen zouden steeds in het licht van de doelen in 2050 moeten staan. Als dat gebeurt, betekent dit dat er andere keuzes gemaakt zouden kunnen worden. Prof. Erisman constateert dat er geen rationaal achter de (indicatieve) verdeling van de gelden uit het Klimaatfonds zit. Verder twijfel bij de vormgeving van het Klimaatfonds als overhevelingsfonds, hoe houd je zicht op de uitgaven via een andere begroting?

Het klimaatbeleid is nog in beweging. Zo is IBO Klimaat nog niet meegenomen, komt het advies van de Klimaatraad voor de langere termijn er nog aan en wordt het Klimaatplan geactualiseerd. Er moet ruimte zijn om deze ontwikkelingen mee te nemen. Subsidiëring zou het sluitstuk moeten zijn, na normeren en beprijzen. Er moet dus primair via beleid en niet via financiering gestuurd worden. Dat betekent dat een en ander in relatie tot elkaar moet worden gezien. Het valt op dat de rol van de wetenschap niet benoemd is in het Klimaatfonds (en Transitiefonds), deze zou mee moeten ontwikkelen met het oog op de langere termijn en om te zorgen dat gedurende de uitvoeringsperiode ook vanuit de wetenschap mee ontwikkeld kan worden naar oplossingen.

3 Zakelijke weergave hoofdlijnen gesprek Kees Vendrik

De wetgevingsrapporteurs hebben op 19 april 2023 gesproken met de heer Vendrik, voorzitter van het Nationaal Klimaat Platform (NKP) en voormalig lid van de Algemene Rekenkamer, over het wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet Klimaatfonds. Hieronder worden de hoofdpunten van dat gesprek weergegeven.

De heer Vendrik geeft een aantal noties mee aan de Rapporteurs. Allereerst is het goed dat er iets komt als het Klimaatfonds. Op die manier kunnen middelen op een ordentelijke manier gereserveerd worden voor klimaatuitgaven, zijn deze middelen meerjarig beschikbaar en kunnen middelen terugvloeien in het fonds als er sprake is van onderuitputting. Het belang hiervan werd 4,5 jaar geleden al duidelijk bij het klimaatakkoord en de SDE++ regeling.

Ten tweede geeft de heer Vendrik in navolging van de Algemene Rekenkamer⁸⁶ aan dat het van belang is om overzicht te krijgen en behouden op de klimaatuitgaven, zeker als het gaat om uitgaven die vanuit de departementale begrotingen worden gefinancierd, en dus buiten het Klimaatfonds vallen. Dit overzicht is er op dit moment nog niet. Het is goed als regering en Kamer hierover in gesprek gaan. Er is nog geen definitie van wat klimaatgerelateerde maatregelen zijn, zo speelt er bij VWS bijvoorbeeld het vraagstuk van de verduurzaming van de sport. Betreffen dit klimaatuitgaven? Wanneer er inzicht is in wat klimaatuitgaven zijn kan er gesproken worden over de spelregels voor toedeling, bijvoorbeeld per sector. Voor wat betreft het Klimaatfonds kan een gebrek aan gemeenschappelijk inzicht in wat klimaatuitgaven zijn 'verloederend' werken. De minister voor Klimaat en Energie is straks de rijkste minister van Den Haag; dit kan leiden tot een gevecht om toegang tot het fonds.

Ten derde is het van belang dat er integraal wordt gekeken naar de verschillende financieringsinstrumenten, zoals garanties, revolverende fondsen, subsidies en *blended finance*. Op dit moment gebeurt dit nog niet, er wordt gestuurd op soorten geld via verschillende instrumenten, zoals het InvestNL en het Nationaal groeifonds (NGF). Hiermee is het beeld nog gefragmenteerd.⁸⁷ Het Klimaatfonds brengt hier geen verandering in aan: middelen komen na overheveling beschikbaar en worden ingezet voor subsidies.

Ten vierde is het nog niet scherp hoe er aan de Kamer verantwoording wordt afgelegd over de voorgenomen besteding van middelen. Het is van belang om 'aan de voorkant' van het proces duidelijk in beeld te hebben hoe het voorstel tot stand is gekomen en hoe dit zich verhoudt tot alternatieve normerende en beprijzende maatregelen, want deze zijn doorgaans effectiever dan subsidies. Overigens is het wel zo dat steeds duidelijker wordt dat de mix van maatregelen bepalend is voor de effectiviteit van maatregelen; in sommige gevallen is er behoefte aan tijdelijk geld nodig om de hobbels

⁸⁶ De Algemene Rekenkamer, [Inzicht in uitgaven klimaatbeleid](#), 2023.

⁸⁷ De heer Vendrik wees in dit kader tevens op de Eerste Kamermotie Vendrik c.s. over de samenhang tussen fondsen, [Kamerstukken I, 2021/22, 35976, G](#).

te nemen en op te schalen. Dit vraagt dus om een integrale afweging. Het is van belang dat plannen en gewogen alternatieven vooraf in beeld zijn, want als de verantwoording achteraf plaatsvindt bestaat er kans dat het kalf al verdrongen is. Desgevraagd geeft de heer Vendrik aan dat er verschillende manieren zijn om normering en beprijzing in de afweging in te bouwen. Dit kan in de Tijdelijke wet Klimaatfonds door in de artikelen op te nemen dat maatregelen alleen gefinancierd kunnen worden als normering en beprijzing niet mogelijk zijn. Subsidiering zou daarmee subsidiair worden aan deze andere instrumenten. Bij het NGF is het open gelaten, daar is het zwaartepunt naar de adviescommissie verplaatst. Deze commissie heeft een [analysekader](#) opgesteld voor de afweging. Voor het Klimaatfonds zou een zachtere vorm zou het opnemen van criteria in de Klimaatnota kunnen zijn.

Voorts gaf de heer Vendrik aan dat er wat betreft de monitoring van de doelmatigheid en doeltreffendheid gedurende de looptijd van het fonds eerder geëvalueerd zou moeten worden. Eventueel kan er ook – als aanvulling op het formele budgetrecht - onderzocht worden of een *real time audit* ingericht kan worden, waardoor er 24/7 door regering en Kamer inzicht is in de stand van de uitgaven.

Op vragen van de rapporteurs over de eventuele rol van het NKP bij het Klimaatfonds gaf de heer Vendrik het volgende aan. Het NKP faciliteert een transitie van onderop en heeft daarmee een andere blik. De overheid kijkt naar de grote brokken. Zo wordt bij cultuur naar instituties gekeken naar niet naar de kunstenaars. Voor een maatschappelijke transitie gaat het om de behoefte van mensen, zoals ruimte en erkenning en soms een financiële bijdrage. Het gaat daarbij niet om megatonnen, maar ook om het mensen meenemen. Deze 'zachte' factoren kunnen spanning opleveren met meer objectieve criteria. Het is daarom van belang om keuzes inzichtelijk te maken en uit te leggen. Daarnaast zou overwogen kunnen worden om het negatieve criterium op te nemen dat een maatregel niet nadelig mag zijn voor andere maatschappelijke opgaven.

4 PowerPointpresentatie Algemene Rekenkamer



Uw rol met betrekking tot begrotingsfondsen

- Medewetgever: de inrichting van de fondsen,
Incl. informatie, governance, additionaliteit, samenhang met ander beleid
- Budgetrecht: hoogte en bestemming fondsbudgetten,
Incl. concretisering doelen, tijdige evaluatie
- Controle: verantwoordingsinformatie beoordelen

3 | Fondsen in beeld

13 maart 2023 | Algemene Rekenkamer

Stikstoffonds

Budget: € 24,3 mld euro (2024 – 2035).
Al ruim €600 mln uitgegeven

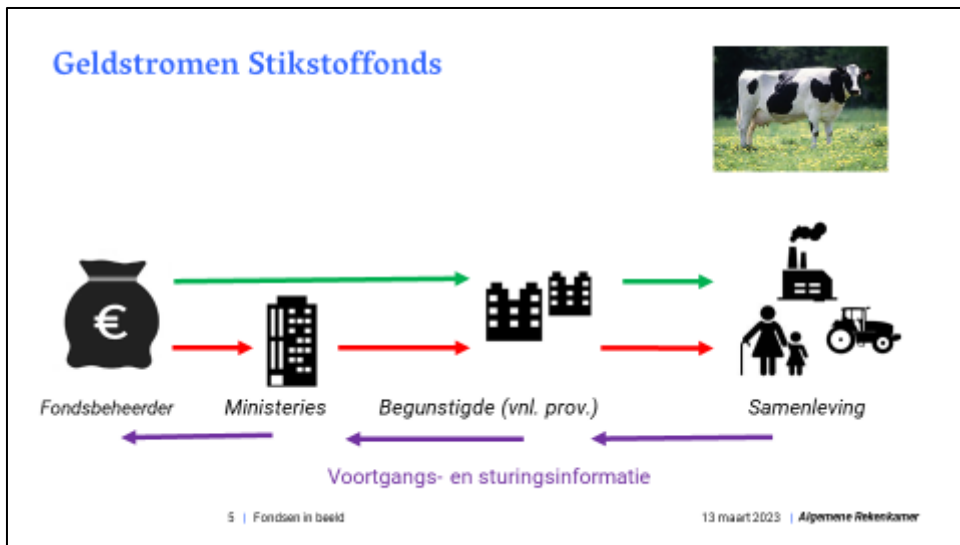


Beoogde doelen:

- Stikstofbelasting terugdringen;
- Broeikasgassen terugdringen;
- Beschermen en ontwikkelen van de natuur;
- Verbeteren kwaliteit water (Kaderrichtlijn water);
- Door middel van verduurzaming/perspectief landbouw.

4 | Fondsen in beeld

13 maart 2023 | Algemene Rekenkamer



Stikstoffonds

Aandachtspunten:

- Monitoring, evaluatie en bijsturing door de minister (CW artikel 4.1)
- Betrokkenheid parlement in besluitvorming
- Hoogte en bestemming fondsbegroting
- Informatievoorziening wanneer en op welk niveau
- Tijdigheid evaluatie

6 | Fondsen in beeld

13 maart 2023 | Algemene Rekenkamer

Stikstoffonds

Risico's:

Verdeling van het geld:

- tussen doelen;
- tussen provincies
- hiërarchie van prioriteiten nationaal en landelijk;

Samenhang met/ additionaliteit:

- NPLG,
- MF, NGF,
- ander beleid (ca. 20 initiatieven en instrumenten)

Onderbouwing geoormerkt bedrag (24,3 mld.)

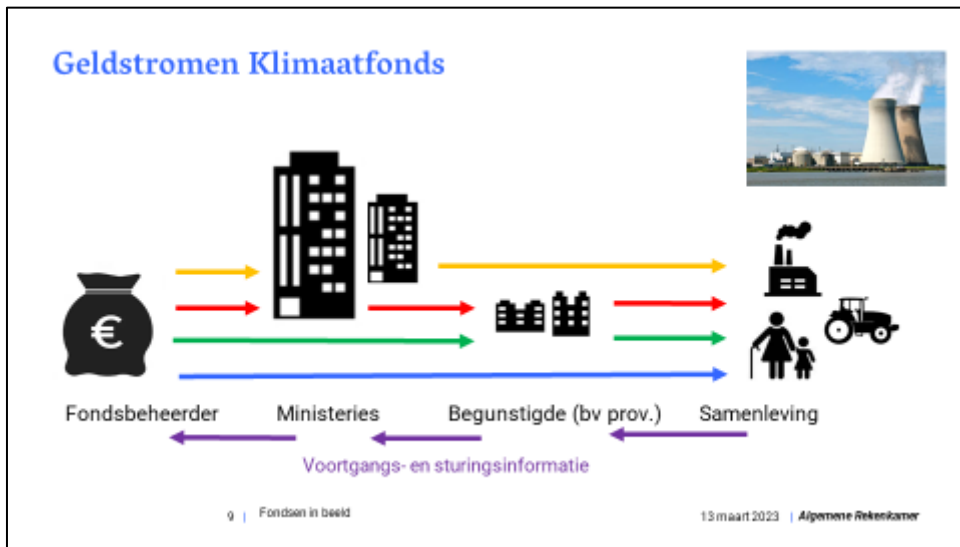
- Doelstelling onvoldoende gekoppeld aan geld.



Klimaatfonds

- Klimaatfonds € 35 mld. (t/m 2030)
- Al € 5,35 mld. besteed vóór instelling:
 - € 0,88 mld 'generale problematiek'
 - € 4,47 mld. klimaatbeleid





- ### Klimaatfonds
- #### Risico's
- Besluitvorming en delen met TK
 - Additionele uitgaven
 - Tijdigheid evaluatie
- 10 | Fondsen in beeld
- 13 maart 2023 | Algemene Rekenkamer

Klimaatfonds



Risico's:

- Verantwoordelijkheid middelen na overheveling
- Meerjarenprogramma geen wet, begroting Klimaatfonds wel
- Financiële risico's
 - onderuitputting
 - inflatiecorrectie/ waardevermindering

11 | Fondsen in beeld

13 maart 2023 | Algemene Rekenkamer

Samenvatting

Doelen fonds:

- helder? definities scherp?
- gekoppeld aan bedragen?
- samenhang begroting en meerjarig programma?

- Geld besteed conform doelstelling fonds?

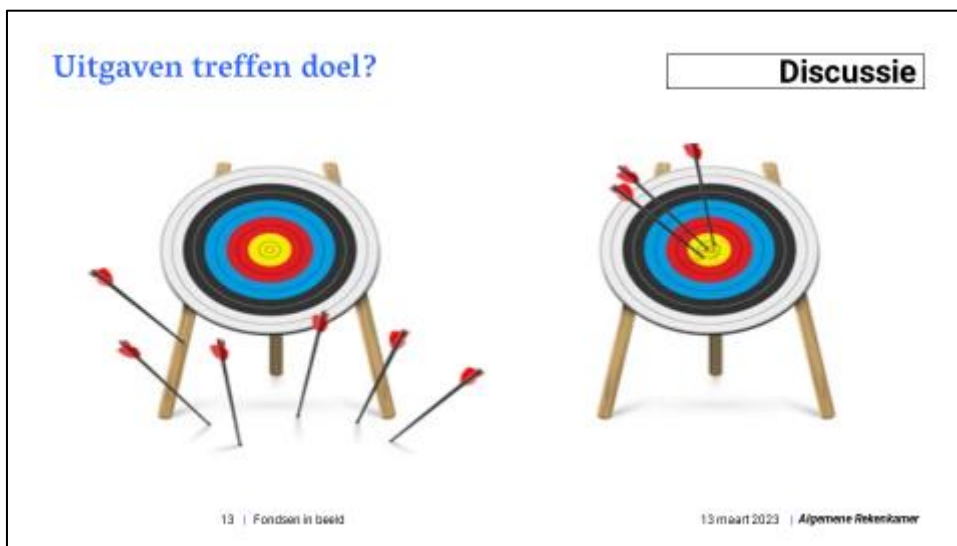
Beheer fonds:

- aanvragen onafhankelijk beoordeeld?
- minister grip (criteria, toepassing)?
- evaluatie op tijd?

- Beheersing, toezicht toereikend?

12 | Fondsen in beeld

13 maart 2023 | Algemene Rekenkamer



5 Ficheformat Klimaatfondsvoorstellen (voorstellen voor MJP 2025)

	VOORSTEL MAATREGEL
	"PERCEEL"
	"Titel maatregel" Indienend departement: Contactpersoon (fiche-indiener):
Probleemanalyse	
<ul style="list-style-type: none"> Beschrijf het probleem dat zich voordoet waarvoor deze maatregel een oplossing biedt. 	
Omschrijving maatregel	
<ul style="list-style-type: none"> Beschrijf de maatregel waarvoor middelen gevraagd worden. Benoem of het een reeds bestaand of nieuw instrument is. Bij een nieuw instrument: beschrijf de beoogde vormgeving en uitvoering. Indien relevant: benoem om welke technologie het gaat en welk TRL-niveau het betreft. Geef in één zin aan wat het voorstel kost en hoeveel CO₂-reductie vanaf 2030 jaarlijks behaald wordt met het zelfstandige effect van de maatregel. Eventuele reductie-effecten vóór 2030 kunnen los in de tabel worden ingevuld. Geef ook in de tabel aan wat het jaarlijkse energiegebruik door de maatregel is en wat eventueel de energiebesparing in PJ van de maatregel is t.o.v. een normaalsituatie. In het geval dat de maatregel onder voorbehoud van een bijbehorende normerende of beprijzende maatregel is, moet zo concreet mogelijk worden toegelicht hoe deze normering of beprijzing geëffectueerd is of wordt. 	
Doeltreffendheid	
<ul style="list-style-type: none"> Leg uit en onderbouw (zo mogelijk kwantitatief) en indien mogelijk met behulp van externe bronnen, hoe de maatregel het beoogde doel van de maatregel bereikt en hoe de maatregel bijdraagt aan het bereiken van de operationele doelstelling van het perceel en/of fonds. In hoeverre draagt de maatregel bij aan de verdere ontwikkeling van het energiesysteem? 	
Doelmatigheid	
<ul style="list-style-type: none"> Is er een efficiënt gebruik van beschikbare middelen? Komt alleen de onrendabele top van een investering in aanmerking voor ondersteuning? Additionaliteit aan private investeringen: hoe wordt voorkomen dat de maatregel private investeringen verdringt? Balans tussen normeren/beprijzen en subsidiëren: wat zijn alternatieven voor de beleidskeuze en waarom zijn deze niet/minder doelmatig? In hoeverre is de effectiviteit van de maatregel (mits dit een subsidie is) gekoppeld aan (additionele) normering of beprijzing? Additionaliteit aan bestaand beleid: beschrijf de samenhang van het instrument met andere bestaande of beoogde instrumenten die (gedeeltelijk) hetzelfde doel dienen. 	
Uitvoerbaarheid	
<ul style="list-style-type: none"> Welke uitvoeringsinstantie gaat de maatregel uitvoeren? Loopt hier al contact over? Wat zijn de risico's voor de uitvoering volgens de uitvoerende organisatie? Onderbouw waarom de maatregel op korte termijn juridisch en technisch uitvoerbaar is (bijv. afgeronde staatssteuntoets, arbeidsmarktcapaciteit, capaciteit uitvoeringsorganisaties en technisch)? 	
Inschatting kwantificeerbare gevolgen t.o.v. klimaatmaatregelen zoals die zijn meegenomen in de KEV	

- Geef in onderstaande tabel een inschatting van de kwantificeerbare gevolgen ten opzichte van de klimaatmaatregelen zoals die zijn meegenomen in de KEV. Indien mogelijk, ga expliciet in op de verwachte jaarlijkse CO₂-reductie die behaald kan worden (in ieder geval structureel jaarlijks vanaf 2030. Geef tevens aan wat het energiegebruik in PJ door de maatregel is, en wat eventueel de energiebesparing in PJ is t.o.v. een normaalsituatie.

	Totaal	2025	2026	2027	2028	2029	2030
CO ₂ -reductie (jaarlijks)							
Energiebesparing in PJ t.o.v. energiegebruik ('+' is besparing t.o.v. normaalsituatie)							
Andere kwantificeerbare gevolgen (GW waterstof; hoeveelheid warmtepompen; etc.)							

* Met 2030 (struc.) wordt de jaarlijkse structurele reductie vanaf 2030 bedoeld (dus niet cumulatief). Graag aangeven of de reductie echt structureel is (oneindig), of dat het bijv. een OPEX is die afloopt in 2045 en vanaf dan niet meer reduceert.

- Voeg tevens een onderbouwing toe van de berekening van het broeikasgaseffect, energiegebruikseffect of andere effect, inclusief bronverwijzing.
- Geef indien relevant aan of de maatregel grote potentie heeft voor aanvullende nationale broeikasgasreductie, energiebesparing en/of andere kwantificeerbare gevolgen op lange termijn (na 2030, richting 2050)? Zo ja, hoe wordt dit bewerkstelligd?

Financiële consequenties

- Geef het totaal geclaimde kasbedrag tot en met 2030, en waar nodig daarna, aan. Geef ook een uitsplitsing over de jaren in onderstaande tabel indien van toepassing.
- Geef het totaal benodigde verplichtingenbedrag tot en met 2030, en waar nodig daarna, aan. Geef ook een uitsplitsing over de jaren in onderstaande tabel indien van toepassing.
- Ga in op de verhouding kas en verplichtingen, zowel in ordegrootte als in de tijd.
- Let op: voor het MJP 2025 kunnen middelen ook pas vanaf 2025 geclaimd worden.
- Let op: de kasreeksen zoals gecommuniceerd door de fondsbeheerder na het DO55% in mei zijn leidend.

Toekenning

	Totaa l	202 5	202 6	202 7	202 8	202 9	203 0	203 1	203 2	Verde r
Kas										
Verplichting *										

(Indien van toepassing) Reservering

	Totaa l	202 5	202 6	202 7	202 8	202 9	203 0	203 1	203 2	Verde r
Kas										

Verplichting										
*										
<p>* = moment waarop contractuele verplichting ontstaat.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Past de duur van de maatregelen bij de tijdelijkheid van het fonds (incidenteel) of heeft de maatregel een structurele doorwerking (bijv. via onomkeerbare afspraken/juridische verplichtingen)? • Zijn er mogelijkheden voor publieke (bijv. EU-gelden, Invest NL) of private cofinanciering? 										
Staatssteuntoets										
<ul style="list-style-type: none"> • Is een staatssteuntoets nodig volgens WJZ? • Is deze al gedaan of moet deze nog plaatsvinden? Beschrijf het proces. 										
Planning										
<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de verwachte inwerkingtreding voor de maatregel, hoe ziet het proces eruit, inclusief tussenstappen? <ul style="list-style-type: none"> ○ Bijv. wanneer wordt wetsvoorstel aan de Tweede Kamer gestuurd? ○ Wanneer treedt wet- regelgeving in werking? ○ Wanneer eindigt de maatregel? Wat is dan bereikt? 										
Systeemeffecten										
<ul style="list-style-type: none"> • Heeft de beleidsinzet die met de bijdrage uit het fonds wordt gefinancierd bredere consequenties voor het energiesysteem? Zo ja, op welke manier? 										
Evaluatie										
<ul style="list-style-type: none"> • Op welke manier/moment vindt er monitoring en evaluatie plaats? 										