

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2016

Nr. 8

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 oktober 2015

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2016 (hoofdstuk XIII) van het Ministerie van Economische Zaken (EZ).¹ De begroting omvat € 4.905 miljoen aan uitgaven en € 6.783 miljoen aan ontvangsten, waarvan € 5.700 miljoen aardgasbaten.² Wij wijzen u ook op de belastinguitgaven waarvoor de Minister van EZ beleidsmatig verantwoordelijk is. Het totale financiële belang van dit fiscale beleidsinstrumentarium is voor 2016 geraamd op € 8.607 miljoen.³ De grootste belastinguitgaven zijn de zelfstandigenaftrek (€ 1.843 miljoen) en het verlaagd btw-tarief voedingsmiddelen horeca (€ 1.724 miljoen). In totaal stuurt de Minister van EZ zijn beleidsdoelen dus met circa € 13,5 miljard.

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. In deze brief verbindt de Algemene Rekenkamer de conclusies en aanbevelingen uit eerder gepubliceerd onderzoek met de ontwerpbegroting 2016 van het Ministerie van EZ. In hoeverre geeft de Minister met zijn begroting invulling aan de toezeggingen die – mede naar aanleiding van onze aanbevelingen – aan uw Kamer zijn gedaan? Daarnaast geven we enkele andere aandachtspunten mee die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar.

Bij de begroting 2016 van het Ministerie van EZ vragen we aandacht voor de volgende punten:

¹ Een afschrift van deze brief sturen we naar de voorzitter van de Eerste Kamer, de Minister van EZ en de Minister-President.

² Naast het begrotingshoofdstuk XIII beheert het Ministerie van EZ ook de begroting van het Diergezondheidsfonds, fonds F van de Rijksbegroting.

³ Zie in dit verband onze webpublicatie *Belastinguitgaven en milieueffecten*. Op www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2015/03/Belastinguitgaven_en_milieueffecten is een overzicht opgenomen van alle belastinguitgaven. Het overzicht bevat per belastinguitgave informatie over onder andere het financieel belang, de effectiviteit en de verantwoordelijke Minister.

- 1 Stimulering duurzame energieproductie: geen transparantie over meerjarige doelen en resultaten.
- 2 Energie-innovatie: financiering en effectiviteit niet helder.
- 3 Toekomstfonds: voeding en resultaten onduidelijk.
- 4 Nieuwe Elektriciteitswet formaliseert beperkt toezicht op TenneT.

We sluiten af met een overzicht van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer en een verwijzing naar de opvolging van onze aanbevelingen door de Minister van EZ.

1 Stimulering duurzame energieproductie: geen transparantie over meerjarige doelen en resultaten

De Minister van EZ maakt in de ontwerpbegroting 2016 niet duidelijk welke uitgaven en energieproductie de komende periode jaarlijks nodig zijn op weg naar de doelen voor duurzame energie in 2020 en 2023. In eerdere brieven bij de begroting⁴ en in ons rapport *Stimulering duurzame energieproductie (SDE+)*⁵ benadrukten we het belang van meer transparantie over de voortgang en realisatie van de meerjarige doelen. Het gebrek aan duidelijkheid hierover heeft een aantal gevolgen:

Beperkt inzicht in doelrealisatie

In zijn reactie op ons rapport *Stimulering duurzame energieproductie (SDE+)* heeft de Minister in algemene termen aangegeven dat er «nieuwe ontwikkelingen» in gang zijn gezet waardoor de doelen naar zijn mening wel haalbaar zijn. In de Tweede Kamer heeft de Minister laten weten dat hij hiermee onder andere doelt op de Wet windenergie op zee en het nieuwe aanbestedingssysteem voor windparken op zee.⁶ De Minister gaf echter niet concreet (in euro's en productie) aan hoe en wanneer deze ontwikkelingen moeten bijdragen aan het bereik van de doelen voor duurzame energie. De ontwerpbegroting 2016 biedt hiervoor evenmin houvast.

Onduidelijkheid over «extra» benodigde verplichtingen

In ons rapport over de SDE+ stellen wij dat het Rijk tot 2023 voor € 12,8 miljard aan extra subsidieverplichtingen zou moeten aangaan indien de gestelde doelen in 2020 en in 2023 dienen te worden gehaald.⁷ Dat «extra» is hier ten opzichte van het verplichtingenbudget waar Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) in de berekeningen voor de Nationale Energieverkenning 2014 (NEV) van uitging: dus € 12,8 miljard bovenop de € 58,9 miljard over de hele SDE+-periode, van 2011 tot en met 2023.

Tijdens het overleg van 2 juli 2015 met de vaste Kamercommissie voor EZ zei de Minister dat hij al vanaf het jaar 2016 «fors hogere» bedragen voor duurzame energie beschikbaar zou stellen in de vorm van extra verplichtingen.⁸ Hij maakte echter niet duidelijk met welke verplichtingenreeks hij vergeleek.

Extra verplichtingenruimte beschikbaar stellen werkt overigens alleen als dit op die segmenten van de markt wordt gericht waar ook echt belang-

⁴ Kamerstuk 33 750 XIII, nr. 5 en Kamerstuk 34 000 XIII, nr. 9.

⁵ Kamerstuk 31 239, nr. 187.

⁶ Overleg van 2 juli 2015 met de vaste Kamercommissie voor EZ (Kamerstuk 31 239, nr. 205).

⁷ In de *Notitie verwachte uitgaven SDE+ voor de vaste Kamercommissie EZ* op http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2015/04/Stimulering_van_duurzame_energieproductie_SDE gaan we in op de verwachte uitgaven en verplichtingen die nodig zijn om doelen 2020 en 2023 te halen.

⁸ Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 2 juli 2015, over Voortzetting Energie en SDE+ (p. 6). Kamerstuk 31 239, nr. 205.

stelling bestaat om meer projecten te ontwikkelen. Uit ons SDE+-onderzoek is gebleken dat dit vooral wind op zee betreft.

In reactie op ons SDE+-rapport heeft de Minister toegezegd een totaalbeeld van financiële- en beleidsinformatie aan de Tweede Kamer te sturen. Wij verwachten dat de Minister daarin ook inzicht geeft in de verwachte benodigde verplichtingen, uitgaven en energieproductie.

2 Energie-innovatie: financiering en effectiviteit niet helder

Op weg naar een duurzame samenleving hecht het kabinet grote waarde aan energie-innovatie, zo blijkt uit de prioriteiten in de beleidsagenda.

Financiering

Wij constateren nu dat de ontwerpbegroting 2016 onvoldoende helder maakt welke uitgaven de Minister van EZ voor energie-innovatie begroot. In de tabel *Budgettaire gevolgen van beleid* (Ontwerpbegroting 2016, p. 77) wordt een aantal subsidieregelingen genoemd die bijdragen aan energie-innovatie (Topsector Energie, Energie-innovatie, Green Deal, Energieakkoord). In de totaaltabel met de maatregelen vanuit het Energieakkoord (Ontwerpbegroting 2016, p. 89) staan deels andere regelingen en bedragen (Topsector Energie, Demonstratieregeling energie-innovaties en SDE+-innovatiemiddelen). Hierdoor is de samenhang tussen beide opsommingen van instrumenten voor energie-innovatie onvoldoende helder. De begroting zou aan duidelijkheid winnen wanneer alle subsidieregelingen voor energie-innovatie (ook die uit de overzichtstabel Energieakkoord) onder *Budgettaire gevolgen van beleid* genoemd en toegelicht zouden worden. Hiermee zou ook duidelijk worden of de SDE+-innovatiemiddelen onderdeel zijn van de totale SDE+-uitgaven of additionele middelen betreffen. Bij de jaarlijkse verantwoording kan dan op heldere wijze de realisatie worden gevolgd.

Effectiviteit

Daarnaast wijzen wij op de beperkte relevantie van de indicatoren die in de begroting zijn opgenomen om de effectiviteit van de agenda voor energie-innovatie te meten. De gehanteerde indicatoren zijn:

1. het aantal deelnemende bedrijven bij Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI's);
2. het deel van het Europese energie-innovatiebudget dat aan Nederlandse initiatieven wordt toegekend.

Beide indicatoren geven een beeld van de input, maar niet van de mate waarin energie-innovatie tot stand komt door overheidsmaatregelen. Dus ook in de verantwoording zal dit niet kunnen worden nagegaan zonder aanvullende informatie.

Hiermee ontstaat het risico dat de Minister zich achteraf onvoldoende zal kunnen verantwoorden over de financiering en resultaten van het beleid op het terrein van energie-innovatie.

3 Toekomstfonds: voeding en resultaten onduidelijk

Het Toekomstfonds is eind 2014 opgericht en omvat een aantal reeds bestaande instrumenten die (sinds de vastgestelde EZ-begroting 2015) op een artikel zijn samengebracht (artikel 19). Doel van het Toekomstfonds is het *versterken van de innovatieve kracht van Nederland door het beschikbaar stellen van financiering voor innovatief en snelgroeiend MKB en voor fundamenteel en toegepast onderzoek en het behouden van*

vermogen voor toekomstige generaties. Het Toekomstfonds heeft medio 2014 uit de algemene middelen een startkapitaal gekregen van € 200 miljoen en wordt daarna gevoed door eventuele meevallers bij de gasbaten. Ook de begrotingsmiddelen voor het Innovatiefonds MKB+ en de participatie van het Rijk in de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's), die eerder onder andere artikelen van de begroting werden vermeld, zijn naar artikel 19 *Toekomstfonds* overgegaan.

In de ontwerpbegroting 2016 zien wij mogelijkheden om de voeding van het Toekomstfonds transparanter in beeld te brengen. De begroting bevat namelijk geen toelichting op de ontvangsten. Ook wordt niet expliciet duidelijk dat de Minister van EZ de komende jaren geen voeding van het Toekomstfonds uit de aardgasbaten verwacht (zie hieronder). Daarnaast denken wij dat de begroting meer inzicht kan bieden in de mate waarin het Toekomstfonds erin slaagt om vermogen te behouden voor toekomstige generaties. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door een indicator op te nemen over de mate van revolverendheid (behoud van vermogen).

Transparantie over de voeding: toelichting op ontvangsten ontbreekt

Het Ministerie van EZ heeft voor 2016 een bedrag van € 32,1 miljoen aan ontvangsten begroot voor het Toekomstfonds. Het wordt echter niet duidelijk waar deze ontvangsten vandaan komen, doordat een toelichting erop ontbreekt. De ontvangsten zijn in eerdere stukken toegelicht, maar in de begroting ontbreekt een samenhangend beeld. Ook op dit punt zou de begroting aan transparantie kunnen winnen.

Transparantie over de voeding: geen voeding uit de aardgasbaten verwacht

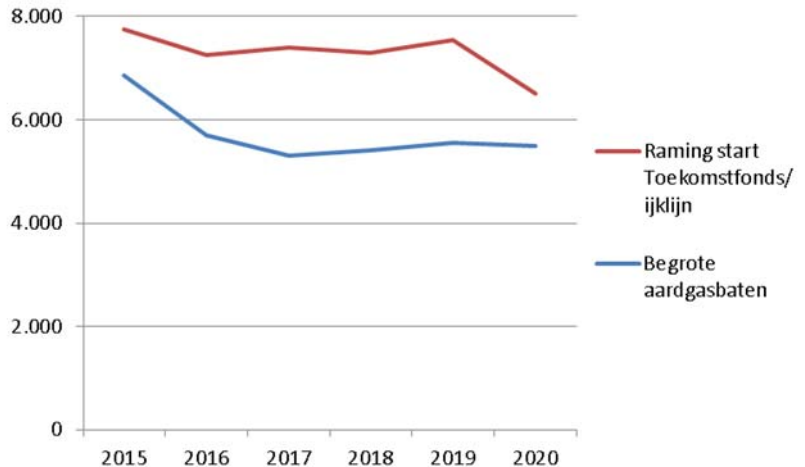
Het Toekomstfonds wordt mede gevoed met meevallers bij de aardgasbaten. Of er meevallers zijn, wordt pas duidelijk na afloop van een begrotingsjaar. Dan is namelijk duidelijk of de aardgasbaten hoger (meevaller) of lager (tegenvaller) waren dan begroot.

Maar voor voeding van het Toekomstfonds uit aardgasbaten moeten de gasbaten echter niet hoger zijn dan de begrote baten, maar hoger dan een andere ijklijn, namelijk die het Ministerie van EZ bij de start van het Toekomstfonds in het najaar van 2014 heeft opgesteld. Deze ijklijn wijkt af van de begrote aardgasbaten, omdat beleidsmatige aanpassingen van het productievolume wel van invloed zijn op de ijklijn, maar wisselingen in de aardgasprijs niet.

In figuur 1 geven we de begrote aardgasbaten (zoals vermeld op artikel 14 *Een doelmatige en duurzame energievoorziening*) en de ijklijn (zoals vermeld op artikel 19) weer. Voeding van het Toekomstfonds vindt alleen plaats als de aardgasbaten zo hoog zijn dat deze de ijklijn (bovenste lijn, zie pagina 6) overstijgen. Als er meevallers zijn ten opzichte van begrote aardgasbaten die de ijklijn *niet* overstijgen, dan vloeien deze in de schatkist en dus niet in het Toekomstfonds.

Een dergelijke toelichting ontbreekt in de ontwerpbegroting.

Figuur 1. Wanneer de aardgasbaten hoger zijn dan de ijklijn wordt het Toekomstfonds gevuld. Bedragen x € 1.000 miljoen. Bron: Algemene Rekenkamer op basis van cijfers uit de begroting 2016 van het Ministerie van EZ.



Behouden van vermogen

Een van de doelstellingen van het Toekomstfonds is het behouden van vermogen voor toekomstige generaties. Het Toekomstfonds bevat daartoe een deel MKB-financiering dat volledig revolverend zou moeten zijn en een deel MKB-financiering dat gedeeltelijk revolverend zou moeten zijn. Bij het gedeeltelijk revolverende deel verwacht de Minister van EZ dat gemiddeld 60–80% van de investeringen wordt terugbetaald. In de begroting wordt echter niet duidelijk in welke mate beide delen revolverend zijn. Een indicator zou daarin inzicht kunnen bieden. Dan worden de resultaten van het beleid via de verantwoording navolgbaar.

In ons rapport *Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's*⁹ merkten wij in oktober 2014 op dat bij de vorming van een nieuw aardgasbatenfonds het aanbeveling verdient om regels, procedures en doelen niet alleen helder en eenduidig vast te leggen, maar hierbij ook een grote mate van transparantie na te streven jegens het parlement. Op basis van de hier gepresenteerde punten zien wij mogelijkheden om die transparantie te verbeteren.

4 Nieuwe Elektriciteitswet formaliseert beperkt toezicht op TenneT

In de ontwerpbegroting 2016 is de verduurzaming van de energievoorziening een beleidsprioriteit. De beheerder van het hoogspanningsnet, de staatsdeelneming TenneT, speelt hierbij een belangrijke rol. Met het wetsvoorstel STROOM wijst de Minister TenneT aan als netwerkbeheerder op zee. Ook past de Minister in het wetsvoorstel het toezicht op investeringsplannen van TenneT aan.

In ons rapport *De Staat als aandeelhouder*¹⁰ van april 2015 gaan wij in op het beheer van staatsdeelnemingen, waaronder TenneT. In dit rapport concluderen we onder andere dat de uitvoering van het besluitvormingsproces bij grote investeringen van staatsdeelnemingen niet altijd transparant en zorgvuldig is.

⁹ Kamerstuk 34 000 XIII, nr. 10.

¹⁰ Kamerstuk 28 165, nr. 183.

In februari van dit jaar hebben wij uw Kamer twee rapporten gestuurd over het toezicht van het Rijk op TenneT.¹¹ Wij constateren hierin onder meer dat het toezicht op investeringen in het Nederlandse hoogspanningsnet niet sluitend is. In de praktijk toetst de Autoriteit Consument & Markt (ACM) wel de doelmatigheid van investeringen, maar valt de noodzakelijkheid van die investeringen buiten de beoordeling. Wij hebben toen aanbevolen te handelen naar de huidige Elektriciteitswet die deze beoordeling op noodzakelijkheid voorschrijft.

In het wetsvoorstel STROOM dat voor behandeling bij de Kamer ligt, formaliseert de Minister de huidige toezichtspraktijk. Dit blijkt bijvoorbeeld uit artikel 5.5, lid 7 dat bepaalt: «[...] in het investeringsplan opgenomen beslissingen worden noodzakelijk geacht.» De toezichthouder toetst slechts of «[...] TenneT in redelijkheid tot het investeringsplan heeft kunnen komen». De toezichthouder beoordeelt straks het totstandkomingsproces en de doelmatigheid van de investeringen, maar niet de noodzakelijkheid. Zo is het onzeker of de geplande investeringen nodig zijn en of de investeringen die vanuit het publieke belang noodzakelijk zijn, worden gepland. Wij menen dat hiermee geen gedegen toezicht wordt gehouden op planning en uitvoering van investeringen in het hoogspanningsnet. Die investeringen bepalen uiteindelijk ook het netwerktarief voor elektriciteitsgebruikers. Dit roept de vraag op in hoeverre elektriciteitsgebruikers erop kunnen vertrouwen dat zij de juiste prijs betalen voor hun stroomtransport en of een betrouwbare stroomlevering aan alle afnemers in de toekomst geborgd is.

Wij geven u in overweging de Minister te vragen om ACM ook de noodzaak van investeringen te laten beoordelen en om het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

We verwachten eind 2015 een publicatie uit te brengen waarin wij de rode draden uit ons onderzoek op het terrein van energie samenbrengen. Ook verwachten we begin 2016 een rapport over begrotingsreserves te publiceren.

Opvolging aanbevelingen Algemene Rekenkamer

Ten slotte wijzen wij u op onze Opvolgmonitor. Hierop is terug te vinden hoe de Minister van EZ opvolging hebben gegeven aan onze aanbevelingen. U vindt de monitor op www.rekenkamer.nl/Publicaties/Opvolging_aanbevelingen.

We gaan graag met u in gesprek over onze aandachtspunten bij de begroting 2016.

Algemene Rekenkamer

drs. C.C.M. Vendrik,
wnd. president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

¹¹ Kamerstuk 28 165 nr. 181.