

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2024

36 410 L

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Nationaal Groeifonds voor het jaar 2024

Nr. 4

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2023

Met deze brief geven wij u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2024 (hoofdstuk XIII) van het Ministerie van EZK (Kamerstuk 36 410 XIII). Deze begroting omvat € 12.244,6 miljoen aan uitgaven, € 23.359,8 miljoen aan verplichtingen (waarvan € 1.250,0 miljoen voor garanties en € 4.889 miljoen voor de bijdrage aan het Nationaal Groeifonds) en € 5.619,8 miljoen aan ontvangsten.

De Minister van EZK is eveneens verantwoordelijk voor de begroting van het Nationaal Groeifonds (NGF, Hoofdstuk L van de Rijksbegroting (Kamerstuk 36 410 L)). De ontwerpbegroting van het Nationaal Groeifonds omvat € 1.572,3 miljoen aan uitgaven, € 4.889,0 miljoen aan verplichtingen en € 1.572,3 miljoen aan ontvangsten. De ontvangsten bestaan uit de bijdrage vanuit de EZK-begroting (Artikel 6).

Wij gaan in op enkele aandachtspunten voortkomend uit onze onderzoeken, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

1. Uw budgetrecht en informatiepositie
2. Inzicht in klimaatuitgaven
3. Overzicht van de fossiele subsidies
4. Langetermijndoelen klimaatbeleid vragen actie op de korte termijn
5. Begrotingsfondsen: Nationaal Groeifonds en Klimaatfonds

Verder gaan we in deze brief in op de Voortgangsmeter van de Algemene Rekenkamer en de factsheet Brede Welvaart van het CBS. We sluiten deze brief af met een vermelding van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van EZK.

1 Uw budgetrecht en informatiepositie

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. Dit vormt weer de basis om later na te kunnen gaan wat de resultaten en het effect van beleid en de inzet van financiële middelen zijn. Goed begroten houdt in dat er genoeg geld, tijd en mensen zijn om de uitvoering te kunnen realiseren en te bereiken wat je vooraf van plan bent. Dat betekent onder meer realistische ramingen in de begroting. Het risico bij een te hoge raming is onder meer een ondoelmatig gebruik van publieke middelen, terwijl bij een te lage raming het risico bestaat op verslechterde dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Uw Kamer wordt in verschillende financiële stukken geïnformeerd over het klimaatbeleid: de bijlagen van de Miljoenennota, de begrotingen van de verschillende ministeries (EZK, lenW, BZK, LNV). In de reactie op de Miljoenennota 2024 (Kamerstuk 36 410, nr. 4) en mede in het licht van ons onderzoek *Inzicht in uitgaven klimaatbeleid* stelt de Raad van State dat het klimaat voldoende onderdeel moet zijn van de integrale besluitvorming en dat de juiste begrotingsinformatie tijdens de besluitvormingsmomenten voorhanden is.¹ Verder onderstreept de Raad van State het belang van samenhang in de begrotingscyclus en de cyclus van de klimaatwet. Zo is er sprake van één moment voor integrale weging van alle kosten en baten en mogelijke instrumenten om (klimaat)doelstellingen te halen. Wij ondersteunen deze oproep, omdat u dan met die beschikbare informatie en in samenhang uw budgetrecht goed kunt uitoefenen.

2 Inzicht in klimaatuitgaven

Uw Kamer krijgt geen eenduidig en compleet overzicht van de betrokken Ministers over de uitgaven van het klimaatbeleid, zo schreven wij januari dit jaar in een brief aan uw Kamer.² In de brief *Inzicht in uitgaven klimaatbeleid* constateerden we dat:

- De verschillende overzichten met klimaatuitgaven die het kabinet met het parlement deelde onderling afweken;
- Er afwijkingen bestonden tussen de overzichten met klimaatuitgaven en de uitgaven in begrotingen.

De Minister voor KenE heeft in zijn brief van 2 juni 2023 uw Kamer geïnformeerd over de acties die hij wil nemen voor een beter en consistent overzicht van de klimaatuitgaven.³ Zo heeft hij een definitie voor klimaatuitgaven opgesteld en gaat hij er op toezien dat deze definitie consistent wordt toegepast bij de samenstelling van een leidend totaaloverzicht van de klimaatuitgaven.

In de ontwerpbegroting 2024 zien we dat de Minister van EZK een totaaloverzicht heeft opgenomen met uitgaven in het kader van het klimaatbeleid.⁴ Ook de Minister van Financiën heeft in de Miljoenennota een totaaloverzicht opgenomen. De overzichten in de ontwerpbegroting 2024 en in de Miljoenennota geven hetzelfde beeld. Ook merken wij op dat alle uitgavenposten die in de overzichten zijn opgenomen, terug te vinden zijn in de ontwerpbegrotingen van de Ministers van EZK, BZK, lenW en LNV. Dat vinden wij een vooruitgang. Wel constateren wij nog enkele afwijkingen tussen de cijfers die zijn opgenomen in het totaaloverzicht met klimaatuitgaven en de uitgaven in de ontwerpbegrotingen. Specifiek betreft dit afwijkingen met de ontwerpbegroting 2024 LNV

¹ Kamerstuk 36 410, nr. 4.

² Kamerstuk 32 813, nr. 1172.

³ Kamerstuk 32 813, nr. 1235.

⁴ Zie hiervoor bijlage 9, tabel 133 van de ontwerpbegroting EZK 2024.

(€ 38,8 miljoen) en de ontwerpbegroting 2024 lenW (€ 8,8 miljoen). De Minister licht deze afwijkingen niet toe.

3 Overzicht van de fossiele subsidies

In de bijlagen bij de Miljoenennota 2024 is een uitgebreid overzicht opgenomen van fossiele subsidies, de mogelijkheden om deze af te bouwen en de beleidsoverwegingen hierbij. We vinden dit een positieve stap. Wij waarderen het dat niet alleen de fiscale regelingen voor bedrijven zijn opgenomen, maar ook die voor particulieren. Wel vinden wij het opvallend dat het kabinet bij de eerste inventarisering in 2020 op een bedrag van € 4,5 miljard kwam,⁵ terwijl de huidige inventarisatie uitkomt op een bedrag van € 39,7–46,4 miljard. Daarnaast kan het overzicht nog op ten minste 2 punten verbeterd worden.

Ten eerste kan het meerjarige inzicht in de omvang van de regelingen worden verbeterd. In het huidige overzicht wordt per regeling alleen de budgettaire omvang in het afgelopen jaar weergegeven. We raden aan ook cijfers op te nemen over diverse jaren in het verleden én het aankomende jaar, zoals gebruikelijk is bij fiscale regelingen (bijlage 9 Miljoenennota).

Ten tweede kunnen meer regelingen als fossiele subsidie worden aangemerkt. Zoals ook al in de Miljoenennota wordt opgemerkt, kan het tijdelijke prijsplafond mogelijk worden beschouwd als een fossiele subsidie. Andere «incidentele» regelingen om particulieren en kleinverbruikers tegemoet te komen bij de hoge energiekosten, worden ook niet in het overzicht fossiele subsidies opgenomen. Bij een deel hiervan lopen de uitgaven echter ook in 2024 door. Deze subsidies zijn in principe eindig, maar lijken elkaar op te volgen. Het is bovendien niet uitgesloten dat bij een toekomstige stijging van energieprijzen wederom vergelijkbare subsidies worden ingezet.

Op basis van een meerjarig beeld, dat is aangevuld met «incidentele» subsidies, heeft uw Kamer beter zicht op de financiële groei of afname van de regelingen. Hiermee kunt u beter in gesprek met de Minister over het door u gewenste afbouwpad.

4 Langetermijndoelen klimaatbeleid vragen actie op de korte termijn

Langetermijndoelen op het gebied van energiebesparing vragen om goede monitoringsinformatie zodat de Minister het beleid vroegtijdig kan bijsturen. Uit ons verantwoordingsonderzoek 2022 van EZK bleek uit de monitoring van de Europese energiebesparingsdoelen voor de Energie Efficiëntie Richtlijn (EED) dat het niet duidelijk is wat de opbrengsten van de genomen maatregelen zijn.⁶ In de ontwerpbegroting 2024 kondigt de Minister het Nationaal Programma Energiebesparing aan. Binnen dit programma wordt ook invulling gegeven aan de Europese doelstellingen (EED) op het gebied van energiebesparing. De Minister verwacht echter dat het huidige beleid niet voldoende is om streefwaarden voor energiebesparing te realiseren. Daarom kondigt de Minister in de ontwerpbegroting aan om ook aanvullende maatregelen in kaart te brengen. Bij het opzetten van het Nationaal Programma Energiebesparing is het belangrijk dat de Minister de monitoring goed inricht en daarbij ook de monitoring van de energiebesparingsverplichting uit de EED betreft.

⁵ Minister van Economische Zaken en Klimaat, *Financiële prikkels voor fossiele brandstoffen in Nederland*. Brief d.d. 14 september 2020. Kamerstuk 32 813, nr. 566.

⁶ Kamerstuk 36 360 XIII, nr. 2.

5 Begrotingsfondsen: Nationaal Groeifonds en Klimaatfonds

Het instellen van fondsen is een steeds populairdere manier om maatregelen te financieren. Met een fonds wordt geld meerjarig beschikbaar gesteld voor een bepaald doel. Ervaring uit het verleden laat zien dat er een risico is dat geld uit een fonds niet volgens de doelstelling van het fonds wordt besteed. Dat geldt in het bijzonder als de doelen niet voldoende scherp zijn geformuleerd of er vele doelen tegelijk worden nagestreefd.

Een fonds kan zijn ingesteld binnen de Rijksbegroting of op afstand daarvan. In het laatste geval maakt de besteding uit het fonds geen deel uit van de jaarlijkse integrale besluitvorming over uitgaven als onderdeel van het begrotingsproces. Op deze bestedingen heeft het parlement dus geen zicht via de Rijksbegroting en het jaarverslag. De Minister van Financiën heeft in de bijlage van de Miljoennota 2024 voor de eerste keer een fondsenoverzicht opgenomen.

We gaan hier nader in op het Nationaal Groeifonds waarvoor de Minister van EZK (mede)verantwoordelijk is en het voorgestelde Klimaatfonds waarvoor de Minister voor KenE de beoogd fondsbeheerder is.

Nationaal Groeifonds

Met het *Nationaal Groeifonds (NGF)* beoogt de Minister van EZK het duurzaam verdienvermogen van Nederland op lange termijn te verhogen. Om de Minister te kunnen controleren, is het van belang dat vooraf duidelijk is wat de Minister wil bereiken tegen welke kosten. In ons verantwoordingsonderzoek 2021 NGF constateerden wij dat het niet goed mogelijk was een antwoord te geven op de vraag waarom het kabinet voor het NGF € 20 miljard nodig heeft om de fondsdoelen te bereiken.⁷ Wij merken op dat het kabinet in beginsel jaarlijks het budget van het NGF compenseert voor de loon- en prijsontwikkeling en zo de impact van het fonds te behouden.⁸ In 2022 en 2023 is echter besloten om het fonds niet mee te laten groeien met de loon- en prijsontwikkeling. Het is op basis van de toelichting in de begroting niet helder in welke mate dit gevolgen heeft voor de fondsdoelstellingen.

Klimaatfonds

Het kabinet wil het *Klimaatfonds* instellen om budget te reserveren en beschikbaar te stellen voor extra maatregelen die bijdragen aan het behalen van de reductiedoelstellingen in de Klimaatwet.⁹ In afwachting van de oprichting van het begrotingsfonds is op de zogenoemde Aanvullende Post bij het Ministerie van Financiën het beoogde fondsbudget opgenomen. In de ontwerpbegroting 2024 wordt voorgesteld een deel van de beoogde fondsmiddelen al in te zetten en over te hevelen naar verschillende departementale begrotingen om te voorkomen dat maatregelen vertraging oplopen. De ontwerpbegroting 2024 bevat een aparte bijlage waarin de uitgaven worden weergegeven, die alvast gefinancierd worden met de beoogde fondsmiddelen. Hiermee beoogt de Minister voor KenE de inzet van Klimaatfondsmiddelen voor het parlement navolgbaar te houden. Het ontbreekt echter nog aan een duidelijke toelichting voor welk deel van deze middelen de Minister van EZK in 2024 betalingsverplichtingen wil aangaan, voor welk deel nog niet en wat daarvan de onderbouwing is.

⁷ Kamerstuk 36 100 XIX, nr. 2.

⁸ Kamerstuk 36 120 XIX, nr. 3.

⁹ Kamerstuk 36 274, nr. 2.

6 Voortgangsmeter

In veel van onze onderzoeken doen we aanbevelingen aan de verantwoordelijke bewindspersoon. Bijvoorbeeld over hoe beleid doeltreffender of doelmatiger kan worden uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer monitort of deze aanbevelingen worden opgevolgd. Gelijktijdig met deze brief publiceren we hierover (www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter). In de periode 2017–2022 zijn 33 aanbevelingen gedaan op het terrein van het Ministerie van EZK. Hiervan heeft 48% tot een actie geleid. Dat is lager dan het gemiddelde van 71% voor het Rijk als geheel. Bij 52% aanbevelingen zijn na publicatie toezeggingen gedaan door de bewindspersoon. Dat is gelijk aan het rijksbrede gemiddelde van 52%.

In de Voortgangsmeter gaf het Ministerie aan hoe aanbevelingen zijn opgevolgd voor ons onderzoek naar de verzwaring van het elektriciteitsnet.¹⁰ We constateren dat de Minister met de aangekondigde prioriteringskader voor de *uitbreidingsinvesteringen* van netbeheerders voor 2024 invulling geeft aan een deel van onze aanbevelingen.¹¹ We bevelen de Minister ook aan om te kiezen bij de huidige beschikbare en schaarse netcapaciteit welke kabinetsdoelen (bijvoorbeeld woningbouw, de energietransitie of het vestigingsklimaat), voorrang moeten krijgen. De Minister heeft naar aanleiding van deze aanbeveling geen toezegging gedaan of actie ondernomen.

7 Resultaten van het beleid

Tot slot willen wij u nog wijzen op de factsheet Brede Welvaart van het CBS, die dit jaar voor het eerst bij elke begroting wordt gepubliceerd. De factsheet bevat een selectie van de indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2023, passend bij de beleidsterreinen van de betreffende begroting. De indicator «reductie van de broeikasgasemissies» is een voorbeeld op het beleidsterrein van EZK. Deze indicator geeft aan of Nederland op schema ligt voor de realisatie van in de wet vastgelegde klimaatdoelstellingen. Uw Kamer kan deze en de andere 14 indicatoren uit de factsheet betrekken bij de behandeling van de begroting van EZK.

8 Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

We sluiten deze brief af met een vermelding over nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van de Minister van EZK. In 2024 verwachten wij op het terrein van de Minister van EZK de volgende onderzoeken te publiceren:

- Doelmatigheid CCS: opslag CO₂ onder de zeebodem (publicatie verwacht in maart 2024);
- Warmtetransitie (publicatie verwacht in het derde kwartaal 2024);
- Energiebesparingsplicht bedrijven (publicatie verwacht in oktober 2024).

Wij vertrouwen erop dat deze begrotingsbrief behulpzaam is bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

De president van de Algemene Rekenkamer,
drs. P.J. (Pieter) Duisenberg

De secretaris,
drs. C. (Cornelis) van der Werf

¹⁰ Kamerstuk 36 100 XIII, nr. 2.

¹¹ Kamerstuk 29 826, nr. 174.