

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2014

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2013

De Tweede Kamer behandelt op 15, 16 en 17 oktober 2013 de begroting voor 2014 van het Ministerie van Economische Zaken (EZ), deel Economie en Innovatie. Op dit beleidsterrein hebben wij de afgelopen jaren een aantal onderzoeken gepubliceerd, met daarin conclusies en aanbevelingen voor een betere verantwoording en begroting van geld en instrumenten. De begroting 2014 en andere actuele ontwikkelingen, zoals het recent gesloten *Energieakkoord voor duurzame groei* (Kamerstuk 30 196, nr. 202), geven ons aanleiding om in deze brief een aantal suggesties (opnieuw) onder uw aandacht te brengen. Goede verantwoording begint immers bij een goede begroting.

Over de begroting

De begroting van het Ministerie van Economische Zaken voor 2014 omvat 5.032 miljoen euro aan uitgaven en 12.734 miljoen euro aan ontvangsten. Dat betekent dat de Minister een relatief kleine uitgavenbegroting heeft, maar relatief veel ontvangsten. Voor het deel Economie en Innovatie gaat het om 2.871 miljoen euro aan uitgaven en 12.340 miljoen euro aan ontvangsten. Het overige deel van de uitgaven en ontvangsten heeft betrekking op Landbouw en Natuur. Over dat deel van de begroting verwachten we de Tweede Kamer medio oktober 2013 een brief te zenden.

Belangrijkste aandachtspunten

Bij de begroting 2014 van het Ministerie van Economische Zaken vragen we aandacht voor de volgende onderdelen:

- *Een doelmatige en duurzame energievoorziening* (artikel 14). De begroting maakt niet duidelijk hoe de uitgaven aan duurzame energie zullen bijdragen aan duurzame energieproductie in 2020 en later. In het Verantwoordingsonderzoek 2012 hebben wij aangedrongen op het opnemen van deze meerjarenprognoses, wat de Minister zeer nuttig

achte. Uit de begroting 2014 wordt ons verder niet duidelijk welk deel van de onbesteed gebleven middelen voor duurzame energie naar de begrotingsreserve gaat en waar deze reserve voor gebruikt zal worden. Tot slot introduceert de begroting 2014 een regeling om grootverbruikers van energie te compenseren voor een hogere energieprijis als gevolg van het CO₂-emissiehandelssysteem. Op basis van eerder onderzoek wijzen wij erop dat een compensatie mogelijk negatief kan uitwerken op (investeringen in) energiebesparing.

- *Agentschappen die beleid uitvoeren.* De Minister schetst een dalende lijn voor de toekomstige uitgaven aan de agentschappen. De afgelopen jaren bleek die daling niet reëel, zoals wij constateerden in ons Verantwoordingsonderzoek 2012. Het is van belang om expliciet aan te geven of de daling moet worden opgebracht uit efficiënter werken of uit versobering of afstoting van publieke taken.
- *Een excellent ondernemingsklimaat* (artikel 13). Wij houden zorgen omtrent de beheersbaarheid van het structurele tekort van de Borgstellingsregeling Midden- en Kleinbedrijf (BMKB), zoals verwoord in ons Verantwoordingsonderzoek 2012.
- *Een sterk innovatievermogen* (artikel 12). We merken op dat niet duidelijk is welke specifieke beleidsinstrumenten de verschillende departementen inzetten voor het topsectorenbeleid en welke uitgaven per instrument daarmee gemoeid zijn.

Belangrijkste mutaties ontwerpbegroting 2014

Ten opzichte van de Voorjaarsnota 2013 bevat de begroting 2014 mutaties die leiden tot 204 miljoen euro aan extra uitgaven. Voor het deel Economie en Innovatie bedragen de extra uitgaven circa 133 miljoen euro.¹ De grootste extra uitgave betreft de Compensatie Energie-intensieve bedrijven (78 miljoen euro).

Zie hiervoor onze opmerkingen bij *Een doelmatige en duurzame energievoorziening* (artikel 14). Het Ministerie van Economische Zaken draagt met een bedrag van 9,4 miljoen euro naar rato bij aan de extra taakstelling voor de departementen van in totaal 700 miljoen euro.

Bij de ontvangsten is er ook een aantal omvangrijke mutaties. De aardgasbaten worden 100 miljoen euro hoger begroot dan in de Voorjaarsnota 2013. De Minister heeft bij de ontvangsten een tegenvaller van 75 miljoen euro. Hij schrijft dat het niet haalbaar is dat de toezicht-houders op het terrein van Economische Zaken (bijvoorbeeld de Autoriteit Consument en Markt) voor 75 miljoen euro aan extra (kartel)boetes gaan opleggen. Die tegenvaller wil hij compenseren door verlaging van fiscale maatregelen voor innovatie, zoals afgesproken in het regeerakkoord. Er wordt in de begroting 2014 inderdaad gekort op de fiscale innovatiemaatregelen.

Een doelmatige en duurzame energievoorziening (artikel 14)

De opvallendste onderdelen van het energieartikel op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken lichten we hieronder toe, te weten:

- Informeren van de Tweede Kamer over het pad naar duurzame energie in 2020 (voor 2014 begrote uitgaven voor stimuleringsmaatregelen: ruim 1 miljard euro).
- Vorming van een interne begrotingsreserve voor stimulering duurzame energie.
- Compensatie Europees emissiehandelssysteem (78 miljoen euro).
- Prestatie-indicator CO₂-uitstoot.

¹ Exclusief 26 miljoen euro voor «overige nieuwe mutaties».

In het verantwoordingsonderzoek 2012 hebben we de Minister aanbevolen om te laten zien hoe de uitgaven aan duurzame energie zullen bijdragen aan duurzame energieproductie en daarmee aan het bereiken van de doelstelling in 2020. De Minister heeft in zijn reactie aangegeven de aanbeveling om hierover jaarlijks te rapporteren zeer nuttig te vinden. Desondanks heeft hij de door ons bedoelde informatie nog niet aan de Tweede Kamer gegeven. Hierdoor is het lastig beoordelen of de uitgetrokken middelen voldoende zijn voor het beoogde doel. Het verschuiven van het doel voor duurzame energie in het energieakkoord heeft tot gevolg dat vanaf 2017 de uitgaven voor SDE+ worden verlaagd ten opzichte van het regeerakkoord, evenals de ontvangsten uit de heffing aan burgers en bedrijven. Dit varieert van 200 miljoen euro in 2017 tot 950 miljoen euro in 2021. De Tweede Kamer moet volgens ons ook bij een verlaging van de eerder afgesproken inzet kunnen beoordelen of de uitgetrokken middelen voor duurzame energie voldoende zijn voor het halen van de doelstelling.

Vorming interne begrotingsreserve voor stimulering duurzame energie

In ons Verantwoordingsonderzoek 2012 bij het Ministerie van Economische Zaken zagen we dat het kabinet geen afspraken had gemaakt over de besteding van subsidies die vrijvielen doordat projecten voor duurzame energie niet doorgingen. Het betreft de stimuleringsregelingen voor Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP) en de Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE). Het kabinet kon jaarlijks beslissen of zij deze middelen wel of niet beschikbaar zou houden voor duurzame energie.

Uit de begroting 2014 blijkt dat het kabinet heeft besloten om deze middelen beschikbaar te houden voor duurzame energie via het vormen van een interne begrotingsreserve. Ook SDE+-geld dat overblijft, gaat naar deze begrotings-reserve. Uit de begroting wordt ons niet duidelijk of de reserve gebruikt zal worden voor de realisatie van extra duurzame energie of voor het verlagen van de op te halen SDE+-heffing. In principe zouden de nu geraamde uitgaven immers voldoende moeten zijn voor het bereiken van de doelstelling. De SDE+-heffing wordt sinds 2013 geïnd bij huishoudens en bedrijven.

Ook wordt niet helder of *alle* onbesteed gebleven MEP-, SDE- en SDE+-gelden naar deze begrotingsreserve gaan. In het SER-energieakkoord worden bijvoorbeeld diverse maatregelen voorzien op het gebied van energiebesparing en innovatie van 10 miljoen euro. Deze maatregelen worden gedekt uit de SDE-middelen.² Niet helder is wat precies verstaan wordt onder SDE-middelen: bijvoorbeeld de hierboven genoemde begrotingsreserve of andere middelen.

Aandachtspunten compensatie Europees emissiehandelssysteem

In 2014 wil het kabinet een regeling openstellen voor grootverbruikers van energie om hen te compenseren voor de gevolgen van het Europees emissiehandels-systeem (ETS). Voor de compensatie is met ingang van 2014 structureel maximaal 78 miljoen euro per jaar beschikbaar.³ Voor bedrijven die voor de ETS-compensatie in aanmerking willen komen,

² Bijlage bij Energieakkoord: budgettaire gevolgen Energieakkoord

³ Ministerie van Economische Zaken (2013), *Kamerbrief over de situatie Aldel d.d. 12 september 2013*, Kamerstuk 32 637, nr. 77).

geldt als voorwaarde dat ze deelnemen aan een convenant ter bevordering van energie-efficiëntie.⁴

Wij wijzen de Tweede Kamer op de lessen uit ons onderzoek *Energiebesparing: ambities en resultaten* (2011). Hierin constateerden wij dat een convenant gericht op energiebesparing door grootverbruikers averechts bleek te werken. Ook wijzen wij in dit verband op onze achtergrondstudie *Verhandelbare rechten en milieu* (2013). Hierin wij ingaan op de effectiviteit van handelssystemen.

Prestatie-indicator CO₂-uitstoot naar begroting Infrastructuur en Milieu

In de begroting 2014 van het Ministerie van Economische Zaken zijn niet langer prestatie-indicatoren opgenomen over de verwachte en gerealiseerde CO₂-uitstoot voor de sector industrie/energie. Dit, nadat we in het Verantwoordingsonderzoek 2012 constateerden dat deze indicator niet de werkelijke uitstoot weergaf. In een brief aan de Tweede Kamer van 9 september 2013 heeft de Minister aangegeven dat cijfers over de CO₂-uitstoot voortaan in de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) zullen worden opgenomen. De cijfers in de begroting 2014 van de Minister van IenM kunnen wij echter niet relateren aan de cijfers die voorheen in de begroting van het Ministerie van Economische Zaken opgenomen waren.

Overschrijdingen begroting agentschappen (diverse artikelen)

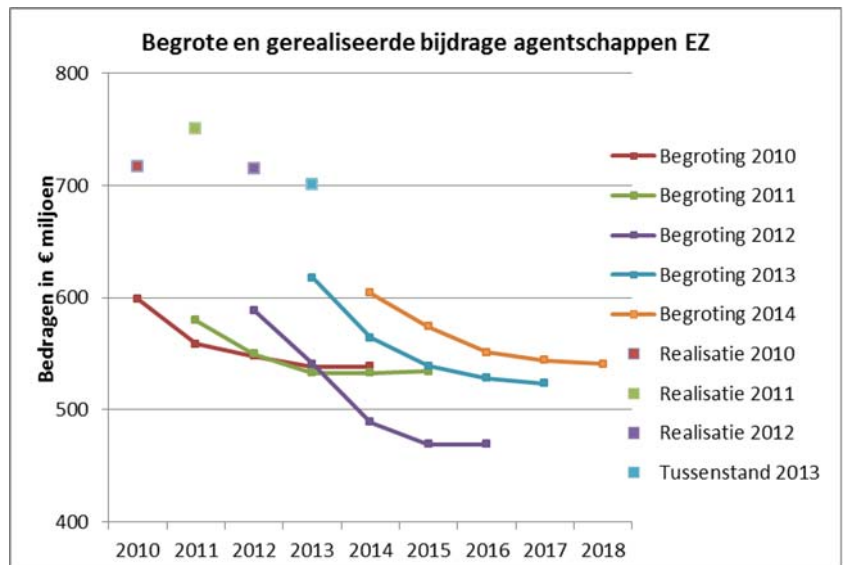
In ons Verantwoordingsonderzoek 2012 schreven wij dat er jaarlijks meer geld naar de baten-lastenagentschappen van het Ministerie van Economische Zaken gaat dan begroot.⁵ In 2012 ging het om een overschrijding van 128 miljoen euro. We vroegen de Minister om de bijdrage aan de agentschappen beter te ramen, en om de achterliggende oorzaken van de structureel benodigde hogere bijdrage nader te analyseren. In de begroting 2014 zien we dat de Minister voor de agentschappen per saldo 10 miljoen euro extra beschikbaar stelt ten opzichte van de begroting 2013.⁶ Ons valt op dat de bijdrage voor de agentschappen in de jaren na 2014 een flink dalende lijn vertoont. Dit was ook in eerdere begrotingen het geval, maar bleek in het verleden niet reëel, zoals de realisaties in de figuur tonen en wij eerder opmerkten in ons Verantwoordingsonderzoek 2012.⁷

⁴ SER-energieakkoord, 6 september 2013

⁵ De baten-lastenagentschappen zijn in 2013: Agentschap NL, Agentschap Telecom, Dienst ICT-Uitvoering, Dienst Landelijk Gebied, Dienst Regelingen, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

⁶ Dit bedrag is als volgt opgebouwd: een vermindering van het opdrachtenpakket van 24 miljoen euro, tegenover een verlaging van de begrote uitgaven van 14 miljoen euro (zie figuur).

⁷ Alle begrote bedragen komen uit de ontwerpbegrotingen. Voor de realisatie 2013 hebben we voor de vergelijkbaarheid met eerdere jaren een bedrag van 39,2 miljoen euro opgenomen, dat inmiddels is overgegaan naar de begroting van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.



In ons rapport *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties* (2013) hebben wij aanbevolen om de consequenties van dergelijke kortingen altijd expliciet te maken: in hoeverre (en hoe) is doelmatigheidswinst nog haalbaar en welke versobering of afstoting van publieke taken gewenst is. In het rapport *Inspecties in beeld: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit*, waarvan publicatie is voorzien in november 2013, gaan wij in op de taakstellingen voor dit agentschap.

Overschrijdingen garantieregeling voor het midden- en kleinbedrijf (artikel 13)

De Minister van Economische Zaken staat garant voor kredieten die banken verstrekken aan het midden- en kleinbedrijf, onder meer via de Borgstellings-regeling Midden- en Kleinbedrijf (BMKB). Het hiervoor in de begroting gereserveerde bedrag moet het verschil opvangen tussen de verliesdeclaraties en de ontvangsten uit afsluitprovisies. In 2012 bedroeg dit verschil 73 miljoen euro. Meerjarig wil de Minister het verlies beperken tot gemiddeld 8,5 miljoen euro per jaar. Het gemiddelde jaarlijkse verlies schat hij op de lange termijn in op 21,5 miljoen euro per jaar bij een volledige benutting van het garantieplafond. Om het gat van 13 miljoen euro te dichten, heeft de Minister in 2012 de regeling versoberd en per begin 2013 de afsluitprovisie verhoogd.

In ons Verantwoordingsonderzoek 2012 hebben wij opgemerkt het niet realistisch te achten dat deze maatregelen het gat van 13 miljoen euro kunnen dichten. In de begroting 2014 kondigt de Minister aan de voorwaarden voor de BMKB te gaan verruimen. Hoewel hij daarvoor 5 miljoen euro reserveert, houden wij zorgen over de beheersbaarheid van het structurele tekort van de regeling.

Onduidelijkheid over instrumenten topsectorenbeleid (artikel 12, 14 en 16)

De begroting van het Ministerie van EZ bevat een overzichtstabel *bedrijfsleven-beleid en topsectoren*, waaruit blijkt dat in 2014 hiervoor 2,5 miljard euro beschikbaar is. Ons valt op dat de meeste uitgaven uit de overzichtstabel niet te herleiden zijn tot die in de beleidsartikelen in de departementale begrotingen. In de tabel staat bijvoorbeeld dat de Minister 104 miljoen euro begroot voor energie-innovatie. Deze uitgaven zijn in de rest van de begroting echter niet meer terug te vinden. Hierdoor is niet

duidelijk welke specifieke beleidsinstrumenten voor het topsectorenbeleid worden ingezet en welke uitgaven per instrument daar mee gemoeid zijn.

Het Ministerie van EZ heeft in ambtelijk overleg met de Algemene Rekenkamer laten blijken reeds over sluitende informatie over de aansluiting van de cijfers te beschikken. Toegezegd is om met ingang van de begroting 2015 de (toelichting bij de) overzichtstabel directer te laten aansluiten op de begrotingsartikelen. Wij gaan ervan uit dat daarmee per begrotingshoofdstuk, begrotingsartikel en beleids-instrument duidelijk wordt hoeveel geld uitgegeven wordt in het kader van het topsectorenbeleid. Overigens wijzen we erop dat de website *Volg innovatie* van AgentschapNL een groot deel van de innovatiegeldstromen laat zien. Vooralsnog biedt deze site echter geen inzicht in de resultaten van het innovatiebeleid.

Voor onze aanbevelingen voor betere informatie over de effecten van innovatie-gelden verwijzen wij naar ons rapport *Innovatiebeleid (2011)*.

Publicaties

Wij wijzen verder op enkele relevante onderzoeken:

Recent gepubliceerd

- *Energiebesparing: ambities en resultaten* (Kamerstuk 33 016, nr. 2).
- *Innovatiebeleid* (Kamerstuk 33 009, nr. 2).
- *Verhandelbare rechten en milieu* (Kamerstuk 30 535, nr. 20).
- *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties* (Kamerstuk 31 490, nr. 104).
- *Rapport bij het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van Economische Zaken (XIII)* (Kamerstuk 33 605 XIII, nr. 2).

Verwacht

- *Inspecties in beeld: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit*. Onderzoek naar het functioneren van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Verwachte publicatiedatum: 20 november 2013.
- *Beheer landelijk elektriciteitsnet*. Onderzoek naar de wijze waarop de Ministers van Economische Zaken en Financiën en TenneT invulling geven aan de wettelijke taak van TenneT. Verwachte publicatiedatum: 2014.

Tot slot

We zijn graag bereid om onze opmerkingen uit deze brief nader toe te lichten.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. Visser,
wnd. president

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