

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2020

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2019

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2020 (hoofdstuk XIII) van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) (Kamerstuk 35 300 XIII). De begroting omvat € 5.706 miljoen aan uitgaven, € 13.805 miljoen aan verplichtingen en € 4.879 miljoen aan ontvangsten.

De Minister van EZK is ook beleidsmatig verantwoordelijk voor een aantal zogenoemde belastinguitgaven, zoals de zelfstandigenaftrek, die begroot is op € 1.686 miljoen, de mkb-winstvrijstelling, die begroot is op € 2.065 miljoen, en de Energie-investeringsaftrek, die begroot is op € 147 miljoen.

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

- Intensiveringen van het klimaatbeleid
- Ontvangsten en uitgaven voor duurzame energie
- Zekerheidsstelling verwijdering olie- en gasinstallaties
- Revolverende fondsen
- Naar een toekomstbestendige begroting
- Opvolging aanbevelingen

1. Klimaatbeleid: intensiveringen en begrotingsreserve

Intensiveringen

In het regeerakkoord zijn omvangrijke intensiveringen aangekondigd (€ 10,3 miljard in 2020).¹ In deze brief schenken we aandacht aan de intensiveringen van het klimaatbeleid voor het begrotingshoofdstuk van het Ministerie van EZK (XIII) in de ontwerpbegroting 2020. Voor het Ministerie van EZK komt het extra geld voor klimaat in de eerste plaats uit de Klimaatvelop. In het regeerakkoord is daarvoor € 300 miljoen per jaar geraamd tot en met 2021.

Naast de Klimaatvelop is in verband met het Klimaatakkoord bij de Voorjaarsnota besloten tot een *extra* intensivering van € 400 miljoen in 2019 en structureel € 110 miljoen per jaar.² De inzet van de extra middelen koppelt het kabinet aan de besluitvorming over het Klimaatakkoord. Het kabinet heeft in zijn budgettaire overzicht van het Klimaatakkoord de gewenste, meerjarige verdeling van de intensiveringen opgenomen over de verschillende sectoren, zoals gebouwde omgeving en mobiliteit.³ Het overzicht toont echter niet op welke begrotingen en begrotingsartikelen het geld van de Klimaatvelop en de Voorjaarsnota wordt ingezet.

De Minister heeft in de ontwerpbegroting (artikel 4) wel een overzicht naar begrotingsartikel opgenomen van de budgettaire consequenties van de verschillende maatregelen op het gebied van energie(besparing), klimaat en CO₂-reductie. De hiervoor genoemde extra klimaatuitgaven zijn niet uit dit overzicht te herleiden. Zoals we in ons rapport *Zicht op extra geld kabinet-Rutte III* (2018) constateerden, vinden we deze informatie wel van belang voor uw Kamer bij het controleren van het kabinetsbeleid.

Begrotingsreserve

Naast intensiveringen heeft het kabinet bij de *Najaarsnota 2018* de oprichting van de begrotingsreserve Maatregelen voor CO₂-reductie (€ 500 miljoen) aangekondigd (Kamerstuk 35 095, nr. 1). Een begrotingsreserve is in het algemeen bedoeld om meerjarig grote schommelingen in de uitgaven van de betrokken begroting op te vangen. In 2016 wezen wij uw Kamer erop dat een begrotingsreserve uitsluitend bestemd is voor uitgaven die vallen binnen het begrotingsartikel waaraan de begrotingsreserve is gekoppeld. Er mag geen sprake zijn van algemene (ongespecificeerde) reservevorming.⁴ We constateerden echter dat ministers de begrotingsreserve soms toch anders gebruiken. Dat lijkt nu weer het geval te zijn.

Uit de toelichting blijkt dat verschillende ministeries van deze begrotingsreserve voor CO₂-reductie gebruik mogen maken. In incidentele supplementaire begrotingen is aangegeven dat in 2019 € 114,4 miljoen (€ 23,5 miljoen in 2020) van de reserve naar de begroting van EZK gaat (in dit geval artikel 4) en € 56,55 miljoen naar de begroting van 3 andere ministeries.⁵ We geven uw Kamer in overweging om het kabinet op een

¹ Bijlage Budgettaire overzicht bij regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst*, Kamerstuk 34 700, nr. 34.

² Kamerstuk 35 210, nr. 1 (p.2).

³ Kamerstuk 32 813, nr. 348.

⁴ Kamerstuk 31 865, nr. 81.

⁵ Kamerstuk 32 813, nr. 340. Naast het Ministerie van EZK betreft het de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (€ 35 miljoen), Infrastructuur en Waterstaat (€ 7,55 miljoen) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (€ 14 miljoen).

dergelijke afwijkende inzet van het instrument begrotingsreserve aan te spreken.

2. Ontvangsten en uitgaven voor duurzame energie

In het regeerakkoord heeft het kabinet een verbreding van de regeling Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE+) per 2020 aangekondigd. Dat houdt in dat naast de productie van duurzame energie ook CO₂-reducerende technieken in aanmerking komen voor subsidie.⁶ Het kabinet trekt hiervoor extra geld uit, te bekostigen door een verhoging van de opbrengst van de Opslag Duurzame Energie (ODE). Het kabinet wil € 125 miljoen van de beschikbare SDE+-middelen in 2020 uitgeven aan de verbrede regeling SDE+⁷ en hevelt deze middelen vanuit de aanvullende post meerjarig over naar begrotingsartikel 4. Die beschikbare middelen lopen jaarlijks verder op tot een bedrag van € 985 miljoen in 2030.

Daarnaast blijkt uit de ontwerpbegroting dat de omvang van de begrotingsreserve duurzame energie naar verwachting zal groeien naar € 3,2 miljard eind 2020. In de ontwerpbegroting geeft de Minister aan € 1,7 miljard te willen toevoegen aan het SDE+-budget dat vanaf 2023 beschikbaar is en de rest in reserve te willen houden voor eventuele tegenvallers in de ontwikkeling van de energieprijzen. Een groot deel van de middelen voor de regeling SDE+ zal nodig zijn voor het uitbetalen van de subsidieverplichtingen, die tot en met 2019 al zijn aangegaan en nog zullen worden aangegaan. Deze bestaande subsidieverplichtingen beperken dus de financiële ruimte voor het verstrekken van nieuwe subsidies in de toekomst.

In ons rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van EZK over 2018 hebben wij gewezen op het belang van meerjarig inzicht in de financiële ruimte voor nieuwe subsidieverplichtingen in de regeling SDE+.⁸ Dit vinden wij noodzakelijk, omdat uw Kamer alleen zo kan vaststellen welk meerjarig beslag een voorgesteld verplichtingenbudget legt op de financiële ruimte. In de ontwerpbegroting heeft de Minister de nieuwe tabel *Beschikbare middelen en geraamde kasuitloop subsidieregelingen duurzame energie* opgenomen. Met deze tabel geeft de Minister een indicatie van de verwachte, meerjarige kasuitgaven voor SDE+.⁹

De Minister stelt in de ontwerpbegroting voor om in 2020 voor een bedrag van ongeveer € 10 miljard aan nieuwe SDE+-subsidieverplichtingen aan te gaan. De Minister geeft in de ontwerpbegroting niet aan wanneer hij verwacht dat de in 2020 te verstrekken subsidies tot uitbetaling zullen komen en welk effect dit heeft op de financiële ruimte binnen het SDE+-budget om in latere jaren subsidies te verstrekken. Op basis van haar budgetrecht kan uw Kamer de Minister van EZK om deze informatie vragen.

3. Zekerheidsstelling verwijdering olie- en gasinstallaties

Het kabinet verwacht in het najaar van 2019 een voorstel voor wijziging van de Mijnbouwwet bij uw Kamer in te dienen. Met dit voorstel wil het kabinet onder andere de bepalingen voor verwijdering van de Nederlandse olie- en gasinfrastructuur en de daarvoor te stellen financiële

⁶ Kamerstuk 31 239, nr. 300.

⁷ Kamerstuk 31 239, nr. 301.

⁸ Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII), Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Diergezondheidsfonds (F)*. Kamerstuk 35 200 XIII

⁹ Het meetmoment is daarbij niet vermeld.

zekerheden nader invullen. In ons rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van EZK over 2018 hebben wij verschillende aanbevelingen gedaan voor een nadere uitwerking van het beleid rond verwijdering van olie- en gasinstallaties.¹⁰

De ontmanteling van olie- en gasinstallaties gaat in de komende jaren een belangrijke rol spelen, doordat een aanzienlijk deel van de olie- en gaswinning, met name op de Noordzee, zich in de eindfase bevindt. Nadat de winning is gestopt, moeten vergunninghouders de infrastructuur (platforms, putten, pijpleidingen en kabels) in beginsel verwijderen. De Staat zal een belangrijk deel van de kosten voor verwijdering van de olie- en gasinfrastructuur moeten dragen, omdat de Staat via Energie Beheer Nederland (EBN) in bijna alle olie- en gaswinning in Nederland deelneemt. De totale omvang van de verwijderingskosten is zeer onzeker. Eind 2018 was dit volgens EBN circa € 6,5 miljard, exclusief de kosten voor de verwijdering van pijpleidingen. Volgens een schatting van EBN zou de Staat maximaal 73% van die verwijderingskosten voor zijn rekening moeten nemen.

Wij vinden het belangrijk dat de Minister van EZK uw Kamer informeert over de beheersing van de verwijderingskosten en de gevolgen voor de rijksbegroting. EBN moet voorzieningen treffen om aan zijn toekomstige betalingsverplichtingen voor de verwijdering van olie- en gasinfrastructuur te kunnen voldoen. Dit resulteert in lagere winstuitkeringen van EBN aan de Staat, die in de rijksbegroting leiden tot lagere geraamde aardgasbaten. Uit de toelichting bij de aardgasbaten in de ontwerpbegroting 2020 (hoofdstuk XIII) is niet op te maken welk effect het nemen van voorzieningen door EBN op de raming van de aardgasbaten heeft. Dit maakt het moeilijk om te bepalen hoeveel aardgasbaten de Staat naar verwachting zal derven door de lagere winstuitkeringen van EBN. Uw Kamer kan de Minister van EZK verzoeken om hierover meer informatie te verschaffen.

4. Revolverende fondsen

Het Rijk gebruikt steeds vaker revolverende fondsen en de omvang groeit, zowel in aantal fondsen als in financieel belang. In de revolverende fondsen van de rijksoverheid ging eind 2017 ten minste € 3,6 miljard aan toegezegd rijksgeld om. De Minister van EZK is verantwoordelijk voor 9 revolverende fondsen, waarvoor eind 2017 voor in totaal € 1,2 miljard aan rijksmiddelen was toegezegd.¹¹ In de toekomst zal dit bedrag verder toenemen, onder meer door Invest-NL, een nationaal investeringsfonds in oprichting, waarvoor in de ontwerpbegroting EZK eenmalig € 1,7 miljard aan startkapitaal en jaarlijks € 10 miljoen aan ontwikkelbudget is gereserveerd.¹²

In ons rapport *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk* (2019) concluderen we onder andere dat het parlement geen goed (overkoepelend) beeld krijgt van het rijksgeld dat wordt ingezet voor revolverende fondsen, dat de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken in de huidige vorm niet goed aansluiten bij de langdurige looptijd van revolverende fondsen en dat ministers bij de start van een fonds niet altijd specifieke

¹⁰ Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII), Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Diergezondheidsfonds (F)*.

¹¹ Deze zijn: Dutch Growth Co-investment Programme (DGCP) (art. 3), Dutch Venture Initiative (DVI) (art. 3), Innovatiekrediet (art. 3), Qredits (art. 2), Oost NL (art. 3), Seed Capital (art. 3), Smart Industry Fieldlabs (art. 3), Toekomstfondskrediet Onderzoeksfaciliteiten (art. 3) en Vroegefasefinanciering (art. 3).

¹² Kamerstuk 35 300 XIII, nr. 2, p.18.

afspraken maken met het parlement over de informatievoorziening (Kamerstuk 31 865, nr. 133). Wij vinden het van belang dat uw Kamer zicht krijgt op informatie over, en resultaat van deze fondsen, zodat zij haar budgetrecht adequaat kan uitvoeren. Bijvoorbeeld door het ontwikkelen van passende (meerjarige) prestatie-indicatoren voor financieel en maatschappelijk rendement en hun onderlinge samenhang.

5. Naar een toekomstbestendige begroting

Op 12 september 2019 hebben we het rapport *Inzicht in publiek geld (deel 2); Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting* gepubliceerd (Kamerstuk 31 865, nr. 154). Het parlement heeft steeds meer behoefte aan inzicht in maatschappelijke resultaten van beleid, ook wanneer een Minister voorwaardenscheppend optreedt voor maatschappelijke veranderingen die andere overheden, burgers en bedrijven vorm geven. We laten zien dat het kabinet verschillende kansen kan benutten om de begroting en het jaarverslag meer betekenis te geven voor het parlement. Het gaat hierbij om het verbeteren van de informatiefunctie van de begroting, onder andere door het toevoegen van informatie over doelstellingen van beleid en de onderbouwing van beleid en geld met zinvolle indicatoren. De huidige digitale mogelijkheden en de toegenomen beschikbaarheid van (open) data bieden daartoe volop kansen.

6. Opvolging aanbevelingen

Op 24 september 2019 heeft de Algemene Rekenkamer de resultaten van de Voortgangsmeter aanbevelingen gepubliceerd (www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter). Hierin wordt een overzicht gegeven van alle aanbevelingen die wij in onze eerdere onderzoeken aan de Minister van EZK hebben gedaan en wat er volgens het ministerie met deze aanbevelingen is gedaan.

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode 2013–2018 47 aanbevelingen aan de Minister van EZK gedaan. Op 34 aanbevelingen (72%) heeft de Minister een toezegging gedaan, op 13 niet. Op 1 aanbeveling is wel een toezegging gedaan, maar hier is nog geen opvolging aan gegeven.

We vragen u naar aanleiding van een analyse van deze aanbevelingen aandacht voor het volgende. In ons verantwoordingsonderzoek over 2014 bevalen wij de Minister van EZ aan om de beoogde additionaliteit van garantieregelingen expliciet te maken, oftewel de situatie waarin er zonder de garantieregelingen geen kredieten aan bedrijven zouden zijn verstrekt.¹³ Het ging hierbij om garantieregelingen die extra financiering aan bedrijven beogen: Borgstelling MKB-kredieten, de Garantie Ondernemingsfinanciering en de Groeifaciliteit. De Minister vertrouwde erop dat de regelingen naar hun aard additioneel zijn, en dat het additionaliteitsprincipe in de evaluaties van de garantieregelingen zwaar zou meewegen. Wij vinden het nog steeds belangrijk dat inzicht in de additionaliteit expliciet aan de orde komt in evaluaties of vergelijkbaar onderzoek.

¹³ Algemene Rekenkamer (2015). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van Economische Zaken (XIII)*. Bijlage bij Kamerstuk 34 200 XIII, nr. 2.

In de ontwerpbegroting zijn de plannen van het kabinet voor het komende jaar uitgewerkt. Wij vertrouwen erop dat we u met deze brief een aantal aandachtspunten meegeven om het beleid kritisch te volgen.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

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