

Vergaderjaar 2018–2019

30 991

Beleidsdoorlichting Economische Zaken en Klimaat

Nr. 34

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2018

Voor effectief klimaatbeleid op weg naar 2030 en daarna is het cruciaal om te leren van de lessen die zijn te trekken uit het reeds uitgevoerde beleid. Een beleidsdoorlichting is daarvoor een goed instrument. De voormalige Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft in haar brief van 13 september 2017 (Kamerstuk 32 861, nr. 24) een beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 19 (Klimaat) van hoofdstuk XII Infrastructuur en Milieu (lenM) van de Rijksbegroting in de periode 2012 t/m 2016 aangekondigd. Inmiddels is het klimaatbeleid onder de verantwoordelijkheid van mijn ministerie ondergebracht. In deze brief informeer ik u, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, over de conclusies en aanbevelingen uit deze doorlichting en ga ik in op de daaruit voortkomende vervolgstappen.

Een beleidsdoorlichting betreft een syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van een substantieel, samenhangend deel van het beleid, dat wordt gevoerd op grond van één of meer begrotingsartikelen van de Rijksbegroting. Artikel 19 waar deze beleidsdoorlichting zich op richt, heeft als doel het tegengaan van klimaatverandering door menselijk handelen, en daarmee het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen. Deze doorlichting evalueert dan ook de doeltreffend- en doelmatigheid van het klimaatbeleid, inclusief het beleid rondom duurzame mobiliteit en het internationale beleid van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Hiermee wordt invulling gegeven aan de verplichtingen in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE).

De resultaten van deze beleidsdoorlichting komen op een goed moment. Met de ambitie in het regeerakkoord om de nationale broeikasgasuitstoot in 2030 met 49% terug te dringen ten opzichte van 1990, gaat het klimaatbeleid een nieuwe fase in. Deze ambitie moet gerealiseerd worden door een Klimaatwet en een Klimaatakkoord, waarin met alle relevante

partijen afspraken worden gemaakt om tot broeikasgasreductie te komen. Er ligt inmiddels een initiatief Klimaatwet voor behandeling in de Kamer, die ook door de coalitiepartijen gesteund wordt. Daarnaast zijn de onderhandelingen over het Klimaatakkoord in volle gang. Nu is dan ook het uitgelezen moment om de aanbevelingen uit deze beleidsdoorlichting mee te nemen bij de vormgeving van het Klimaatakkoord en het Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan (INEK). In het INEK geven de EU-lidstaten aan welke bijdrage zij zullen leveren aan het behalen van de Europese 2030 doelen en de Overeenkomst van Parijs.

In deze brief schets ik allereerst kort het doorlopen proces, gevolgd door de context waarin de resultaten van het onderzoek moeten worden geplaatst. Vervolgens geef ik een korte samenvatting van de conclusies en aanbevelingen, mijn interpretatie daarvan en de daaruit voorkomende vervolgstappen. Tevens zijn de oordelen over de kwaliteit van het onderzoek van de onafhankelijke deskundigen bijgevoegd¹.

Proces

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door KWINK groep in samenwerking met CE Delft². Het onderzoek is verricht conform de vereisten gesteld in de RPE. Artikel 20 van de Comptabiliteitswet verplicht Ministers om al het beleid periodiek te onderzoeken op doeltreffendheid en doelmatigheid. De RPE stelt nadere eisen aan dit onderzoek waaronder eisen over de inhoud van de doorlichting en het betrekken van onafhankelijke deskundigen. De onderzoekers hebben verschillende tussentijdse versies aan de begeleidingscommissie en de onafhankelijke onderzoekers voorgelegd. De begeleidingscommissie bestond uit vertegenwoordigers van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken, Financiën, Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Infrastructuur en Waterstaat. De onafhankelijke onderzoekers prof. dr. André Faaij en dr. Jan Anne Annema hebben vanuit hun inhoudelijke expertise een onafhankelijk oordeel gegeven over de totstandkoming en kwaliteit van de beleidsdoorlichting.

Context

Begrotingsartikel, afbakening beleidsdoorlichting

Eerder heeft uw Kamer al de onderzoeksopzet voor de beleidsdoorlichting ontvangen (Kamerstuk 32 861, nr. 24). Hierin is onder andere de scope van het onderzoek geschetst waarbij gekozen is, conform de RPE, om het begrotingsartikel 19 centraal te stellen. Beleidsinstrumenten die direct of indirect een bijdrage leveren aan het reduceren van broeikasgassen, maar niet onder de uitgaven van Artikel 19 vallen, maken geen onderdeel uit van deze doorlichting maar zijn in doorlichtingen van andere artikelen meegenomen.

Aangezien de effectiviteit van de uitgaven dient te worden doorgelicht aan de hand van één doelstelling, is gekozen om de uitgaven aan agent-schappen onder Artikel 19 die geen bijdrage leveren aan het tegengaan van klimaatverandering, mee te nemen bij de daarvoor relevante beleidsdoorlichtingen, zodat zij inhoudelijk getoetst kunnen worden op hun doelmatigheid en doeltreffendheid.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Overheveling klimaatbudget

Met het regeerakkoord «Vertrouwen in de Toekomst», van het kabinet Rutte III, is een deel van de begroting van Artikel 19 Klimaat van het voormalig Ministerie van Infrastructuur en Milieu, onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat komen te vallen. Dit overgehevelde budget betreft de kosten rondom klimaatbeleid en is opgenomen in begrotingsartikel 4 «Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering». Een deel van het oorspronkelijke Artikel 19 blijft onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, dit betreffen:

- De budgetten die samenhangen met o.a. duurzame mobiliteit en de Brandstoffenvisie: deze worden vanaf 2019 opgenomen in Artikel 14.
- De bijdragen aan de agentschappen en ondersteuning van het internationale beleid van IenW: deze blijven bij Artikel 19, wat echter wel van naamgeving is gewijzigd naar «Uitvoering milieubeleid en internationaal»³.

Ontwikkeling klimaatbeleid

Niet eerder is er een beleidsdoorlichting van het klimaatbeleid van Artikel 19 uitgevoerd. Deze doorlichting evalueert de periode van 2012 tot en met 2016. In deze periode was het klimaatbeleid voor een belangrijk deel gericht op het sluiten van een mondiaal klimaatverdrag en inzet op de versterking van Europese afspraken. De nationale inzet was vooral ondersteunend aan deze mondiale en Europese inzet en met name gericht op het aanjagen van samenwerking met en tussen maatschappelijke partners en het scheppen van de juiste randvoorwaarden. De conclusies van de beleidsdoorlichting dienen in die beleidscontext gezien te worden.

Met het huidige regeerakkoord wordt, naast de Europese en internationale inzet, veel steviger ingezet op nationaal beleid. Het kabinet kiest voor één enkelvoudig doel voor het (nationale) klimaatbeleid, richting 2030 en met het te sluiten Klimaatakkoord wordt ingezet op concrete maatregelen die kosteneffectief de uitstoot van broeikasgassen 49 procent reduceren in 2030. In de beoogde Klimaatwet worden de nationale langetermijndoelstellingen wettelijk verankerd, wordt een 5-jaarlijks Klimaatplan gemaakt en is vastgelegd op welke wijze over het gevoerde beleid wordt gerapporteerd (middels de jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning). Bij het opvolging geven aan de aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting wordt rekening gehouden met deze nieuwe context van het klimaatbeleid. Dit zal hieronder worden toegelicht.

Conclusies van de beleidsdoorlichting

Hieronder ga ik als eerste in op de bevindingen van de onderzoekers gericht op het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Het klimaatbeleid heeft bij uitstek een mondiaal karakter en beslaat diverse sectoren. Door deze internationale en sectorale dimensies vormen coördinatie en regie belangrijke onderdelen van het klimaatbeleid. Om de samenhang met beleidsinstrumenten die onder andere begrotingsartikelen en/of andere departementen vallen te borgen en gezien het belang van de regiefunctie voor het gevoerde beleid van Artikel 19, heeft het onderzoeksbureau expliciet aandacht besteed aan de regierol in de beleidsdoorlichting. Dit komt terug in de conclusies over de regierol in het nationale en internationale klimaatbeleid. Ten slotte heeft een deel van de conclusies betrekking op het internationale deel dat na het vertrek van de

³ http://www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting,kst248449_12.html.

beleidsdoelstelling «Klimaat» naar EZK onder Artikel 19 van de begroting van lenW is gebleven.

Inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal concluderen de onderzoekers dat er aanwijzingen zijn dat het gevoerde klimaatbeleid in de onderzochte periode doeltreffend is geweest. Daarbij wordt aangegeven dat vanwege de beperkte informatie over de betreffende periode, de vraag naar doelmatigheid en doeltreffendheid in beperkte mate beantwoord kan worden. Op basis van de beschikbare informatie is een globaal beeld vast te stellen, maar harde uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen de onderzoekers niet doen. De onderzoekers doen dan ook een aantal aanbevelingen om dit inzicht te verbeteren:

- Het construeren van een beleidstheorie van het klimaatbeleid, oftewel een beschrijving van het beleid, de doelen en de motivering hiervoor.
- Het klimaatbeleid per sector, ministerie en directie in kaart brengen.
- De begroting beleidsinhoudelijk indelen zodat beleid en uitgaven eenduidig aan elkaar gekoppeld kunnen worden. De voormalige indeling van dit begrotingsartikel naar opdrachten, subsidies, uitgaven aan agentschappen bemoeilijkt dit proces.
- Het opzetten van een planmatig instrument-overstijgend ex post evaluatieplan om de effectiviteit van het klimaatbeleid integraal ex post te kunnen evalueren.
- Het consistentere verantwoorden van het beleid gericht op het tegengaan van klimaatverandering.

Ik wil aan deze aanbevelingen als volgt invulling geven:

- In de begroting van 2020 zal het begrotingsartikel 4 worden uitgebreid met de beleidstheorie: een samenhangende beschrijving van het beleid en de doelen en de aannamen die hieraan ten grondslag liggen.
- Ook zal hierbij het klimaatbeleid duidelijker in kaart worden gebracht. Hierbij is uiteraard ook aandacht voor de verschillende sectoren en ministeries.
- Daarnaast zal een overzicht van de maatregelen ten behoeve van het Klimaatakkoord worden opgenomen zodat de begroting meer «beleidsinhoudelijk» gelezen kan worden.
- Op basis van de beleidstheorie zal vervolgens een evaluatieplan worden opgesteld waarbij wordt ingezet op een integrale evaluatie van het nationale klimaatbeleid met aandacht voor de samenhang tussen instrumenten en sectoren die bijdragen aan het behalen van de nationale doelstellingen. In dit beleid zullen de afspraken uit het Klimaatakkoord een belangrijke rol spelen. Dit plan zal dan ook worden afgestemd met de monitoring en de governance die worden ontwikkeld ten behoeve van het nog te sluiten Klimaatakkoord en de structuren die voortvloeien uit (i) het wetsvoorstel voor een Klimaatwet die voor behandeling in uw Kamer ligt en (ii) het definitieve INEK, dat eind 2019 bij de Europese Commissie moet worden ingediend.

Dit alles betekent een andere en vernieuwde manier van evalueren die de evaluatie van losse instrumenten en de grenzen van begrotingsartikelen overstijgt. Dit is een leerproces waarin we de ruimte zoeken om te experimenteren met als doel meer inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Ik verwacht dat de lessen die we daaruit trekken ook voor andere departementen van belang zijn. Daarom zal ik dit project ook aanmelden als initiatief voor de operatie «Inzicht in Kwaliteit» waarover de Minister van Financiën u in juli dit jaar per brief informeerde (Kamerstuk 31 865, nr. 118). Deze operatie heeft als doel om de maatschappelijke toegevoegde waarde van publiek geld te

vergroten door meer inzicht in de impact van beleid te krijgen en daar naar te handelen. Ik zal u over het evaluatieplan in het voorjaar van 2019 nadat het Klimaatakkoord is gesloten verder informeren.

Regierol Nationaal Klimaatbeleid

Het klimaatbeleid beslaat veel sectoren waardoor het essentieel dat hier sectoroverstijgend regie over wordt gevoerd. Deze regie lag in de periode 2012–2016 bij het Ministerie van IenM. De onderzoekers beoordelen de door IenM gevoerde regie deels als doeltreffend. Hierbij wordt aangegeven dat, in tegenstelling tot het internationale klimaatbeleid, voor de nationale doelstellingen de regierol niet expliciet was vastgelegd en geen expliciete afstemmingsgremia en processen plaatsvonden. Wat betreft monitoren, leren en evalueren constateren de onderzoekers dat de regierol op het gebied van monitoring en ex ante evaluatie doeltreffend is uitgevoerd. Tegelijkertijd constateren ze dat er minder aandacht is geweest voor de ex post evaluatie van het (samenhangende) klimaatbeleid in de verschillende sectoren, of het overkoepelende Nederlandse klimaatbeleid. De onderzoekers bevelen aan de regierol te versterken door:

- Het versterken van de borging van afspraken bij convenanten, visie-instrumenten en netwerk-instrumenten.
- Het expliciteren van de regierol.
- Het vormgeven van een gremium gericht op het uitwisselen van ervaringen met het klimaatbeleid tussen verschillende sectoren.
- Sturen op klimaatinnovatie.
- Sturen op kosteneffectief prijsbeleid.
- Lessen vanuit andere landen te inventariseren.

Aangezien in de periode die de beleidsdoorlichting beslaat, het behalen van de doelstellingen van de sectoren geen knelpunt vormden, gaf deze geen aanleiding voor een strakkere regie. In de constellatie van het klimaatbeleid zoals dat zich nu ontwikkelt (Klimaatwet, Klimaatakkoord) zie ik mogelijkheden om de regiefunctie te versterken. Ik ga daarom als volgt met de aanbevelingen aan de slag:

- Op dit moment worden afspraken gemaakt over de governance en borging van de afspraken in het Klimaatakkoord. Daarbij zal ik de aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting betrekken.
- Inmiddels zijn de onderwerpen klimaat en energie in één departement gebundeld, deze combinatie versterkt de regierol. In de begroting 2020 zal de regierol uitgebreider worden toegelicht en bij de vormgeving van de governance van het Klimaatakkoord nadrukkelijk een rol spelen.
- Afgelopen jaar zijn de Ambtelijke Commissie Klimaat en Energie (ACKE) en de Ministeriële Commissie Klimaat en Energie (MCKE) ingericht, waarin specifiek de integraliteit van klimaatbeleid wordt bewaakt en ervaringen worden uitgewisseld tussen de betrokken ministeries. Daarnaast bestaan op ambtelijk niveau verschillende stuurgroepen/clusters die het Klimaatakkoord, het INEK en de mondiale inzet van het VN-Klimaatakkoord interdepartementaal afstemmen.
- Het kabinet stelt met het regeerakkoord dat innovatiebeleid sterker wordt gefocust op grote maatschappelijke thema's als de energietransitie. Met de Klimaatvelop stelt het kabinet in het kader van het Klimaatakkoord jaarlijks € 300 miljoen beschikbaar voor pilot's en demo's die in het teken staan van de klimaatopgave.
- Het kabinet onderschrijft het belang van kosteneffectief prijsbeleid en zet zich daarom in voor een goedwerkend ETS-systeem. Ook heeft het kabinet in het regeerakkoord al de introductie van een CO₂-minimumprijs in de elektriciteitssector aangekondigd. Het kabinet vraagt daarnaast de industrietafel met voorstellen te komen voor een

- borgingsmechanisme met CO₂-heffing. Deze worden vervolgens door PBL berekend op kosteneffectiviteit.
- Om te kunnen leren van ervaringen in andere landen wordt op dit moment onder meer een quickscan uitgevoerd met als doel om een overzicht te krijgen van instrumenten en maatregelen die een rol spelen bij het realiseren van de klimaatambitie binnen een groep van Noordwest-Europese landen. De uitkomsten van de quickscan worden benut om duidelijker te krijgen aan welke maatregelen en instrumenten een kopgroep van landen gezamenlijk kan werken om efficiënter haar klimaatdoel te realiseren. Daarnaast biedt de vereiste afstemming van INEK in 2019 de mogelijkheid om te leren van elkaars ervaringen en instrumentarium.

Internationaal klimaatbeleid

De onderzoekers beoordelen de regiefunctie op internationaal beleid als doeltreffend. Ze geven aan dat de onderhandelingsinzet van het kabinet veelal gereflecteerd wordt in de besluiten die uiteindelijk worden vastgesteld. Ook is er een geëxpliciteerd proces en zijn er effectieve organen voor afstemming over en coördinatie van de Nederlandse inbreng. Tijdens de doorlichtingsperiode zijn met de Nederlandse inzet belangrijke internationale afspraken gemaakt om klimaatverandering tegen te gaan, zoals het Klimaatakkoord van Parijs en het Kigali Amendement op het Montreal Protocol.

Ik ben blij met deze conclusie. Klimaatbeleid is effectiever wanneer we hierin samen optrekken met andere landen en leren van andere landen. Nederland maakt zich om deze reden hard in Europa voor het vaststellen van een aangescherpt Europees doel tot 55% reductie in 2030 ten opzichte van 1990 en zet zich mondiaal in voor de implementatie van de Overeenkomst van Parijs. Dit is de meest efficiënte manier om de CO₂-uitstoot te reduceren, met de minste concurrentievervalsing. In het regeerakkoord is opgenomen dat mocht een aangescherpte doelstelling in de EU niet haalbaar blijken, Nederland ernaar zal streven om met gelijkgestemde Noordwest-Europese landen tot ambitieuzere afspraken te komen dan de door de EU-toegewezen landenallocatie. Daarom wordt op dit moment een quickscan uitgevoerd om te inventariseren welke beleidsmaatregelen buurlanden nemen, en of hogere effectiviteit kan worden behaald door hierin gezamenlijk op te trekken.

Inzet lenW internationaal

Ook na het vertrek van de beleidsdoelstelling «Klimaat» naar EZK blijft een deel van het internationale beleid vallen onder Artikel 19 van de lenW-begroting »Uitvoering milieubeleid en internationaal»⁴. De onderzoekers bevelen aan om bij toekomstige beleidsdoorlichtingen in het lenW-domein specifiek te bezien in hoeverre de internationale uitgaven vanuit Artikel 19 onderdeel uit dienen te maken van de betreffende beleidsdoorlichtingen.

De huidige vernieuwde doelstelling voor Artikel 19 weerspiegelt inderdaad de hierboven beschreven intentie om met internationaal beleid bij te dragen aan nationale doelen: lenW zet zich in de internationale arena in voor een klimaatbestendige en duurzame infrastructuur, duurzame mobiliteit en leefomgeving. Het beleid is gericht op internationale en grensoverschrijdende samenwerking en kennisuitwisseling met overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen om de klimaatweer-

⁴ http://www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting,kst248449_12.html.

baarheid, duurzaam waterbeheer, duurzame mobiliteit en circulaire economie in binnen- en buitenland te versterken.

Het meenemen van de internationale instrumenten bij de evaluatie en doorlichting van andere begrotingsartikelen, maar ook in de beleidsagenda is altijd een uitgangspunt geweest en zal in de toekomst nog actiever worden nagestreefd.

Zo is bijvoorbeeld in de beleidsagenda 2019⁵ en in de recente HGIS-notitie⁶ de internationale component van het lenW-beleid prominenter naar voren gebracht. Voor een aantal componenten zoals de bijdragen aan internationale verdragen en organisaties, zal dit lastig zijn omdat opsplitsen van de uitgaven niet altijd mogelijk is.

Tot slot

Een kostenefficiënte transitie richting 2030 en 2050 is nodig om de grote opgave waar we voor staan tot een succes te maken. De uitdaging om tot de noodzakelijke broeikasgasreductie te komen is groot en onderstreept de urgentie van het goed regisseren, evalueren en monitoren van beleid. Met deze brief heb ik aangegeven hoe ik invulling wil geven aan de aanbevelingen van de onderzoekers en die richtinggevend zijn in de verdere uitwerking van het INEK en het Klimaatakkoord en een daarbij passende monitoring en integrale evaluatiestructuur.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes

⁵ http://www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting,kst248449_4.html.

⁶ Kamerstuk 35 001, nr. 2.