

36 600 XXIII Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van
Klimaat en Groene Groei (XXIII) voor het jaar 2025

36 600 M Vaststelling van de begrotingsstaat van het Klimaatfonds
voor het jaar 2025

Nr. 5 Brief van de Algemene Rekenkamer

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2024

Ieder jaar stuurt de Algemene Rekenkamer uw Kamer enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen van de ministeries ten behoeve van de begrotingsbehandeling. Deze brief gaat in op de ontwerpbegroting 2025 (begrotingshoofdstuk XXIII) van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) en het Klimaatfonds.

De onderwerpen in deze begrotingsbrief zijn:

1. Stand van zaken aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
2. Doelen en kengetallen
3. Financiële risico's en onzekerheden
4. Strategische Evaluatie Agenda
5. Recent gepubliceerd en/of aankomend onderzoek Algemene Rekenkamer

1. Stand van zaken aanbevelingen AR

De Algemene Rekenkamer brengt de volgende aanbevelingen uit eerder onderzoek onder uw aandacht:

Opslag van CO₂ onder de Noordzee, maart 2024

De Algemene Rekenkamer signaleerde dat het Rijk in het Porthos-CO₂-opslagproject te weinig meedeelt in de baten gezien de risico's die het loopt. Wij hebben de betrokken bewindspersonen aanbevolen om voor toekomstige CCS-projecten, zoals Aramis, te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om meer baten naar het Rijk te laten vloeien en in de besluitvorming het belang van de schatkist nadrukkelijk mee te wegen. Zo kan bijvoorbeeld de minister van KGG in de opslagvergunning een jaarlijkse afdracht opnemen op grond van de Mijnbouwwet.

Verantwoordingsonderzoek EZK 2021: Verzwaring elektriciteitsnet

Keuzes bij de verdeling van schaarse netcapaciteit zijn onvermijdelijk, totdat het elektriciteitsnet voldoende is versterkt. Daarom deden wij in ons Verantwoordingsonderzoek 2021 de aanbeveling dat het kabinet duidelijke keuzes moet maken gebaseerd op een navolgbare afweging van publieke belangen, en deze tijdig communiceert naar het parlement. Het ministerie geeft aan dat de Autoriteit Consument & Markt (ACM) een maatschappelijk prioriteringskader heeft opgesteld voor transportverzoeken bij schaarse netcapaciteit¹ en dat de minister geplande energie-infrastructuurprojecten die van groot maatschappelijk belang zijn voor de transitie naar een duurzaam energiesysteem prioriteert in het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK). Inzicht in de wijze waarop de minister keuzes maakt ondersteunt de controlerende taak van uw Kamer.

2. Doelen en kengetallen

In de Staat van de rijksverantwoording 2023 (mei 2024, Kamerstuk 36560, nr. 3) deden we de aanbeveling om bij een nieuw regeerakkoord de intensiveringen, ombuigingen en doelstellingen zodanig vast te leggen dat het parlement de voortgang en resultaten kan monitoren. De door de Tweede Kamer aangenomen motie Van der Lee (29 mei 2024, Kamerstuk 36560, nr. 5) laat zien dat de Tweede Kamer het belang van concrete doelstellingen onderschrijft. We verwachten dat de minister de doelen duidelijk en vindbaar in haar begroting formuleert.

Bij elke begroting wordt ook een factsheet Brede Welvaart van het CBS gepubliceerd (dit keer nog gebaseerd op de 'oude' indeling van de ministeries). Deze bevat een selectie van de indicatoren passend bij de betreffende begroting. Wij hebben in de ontwerpbegroting verwijzing naar doelstellingen brede welvaart gevonden. Hierbij wordt er aandacht besteed aan de bijdrage van het beleid aan de brede welvaart door een aantal relevante indicatoren uit te lichten uit de CBS factsheet brede welvaart voor het beleidsterrein van de minister van KGG, zoals de reductie van broeikasgasemissies en afhankelijkheid van de energie-invoer.

De ontwerpbegroting bevat zoals voorgeschreven per begrotingsartikel doelstellingen van het beleid van de minister. Ook de beleidsagenda in

¹ Codebesluit prioriteringsruimte bij transportverzoeken | ACM.nl

de begroting bevat prioriteiten en/of doelstellingen. Wij wijzen de Tweede Kamer ter illustratie op een voorbeeld van een duidelijk omschreven doelstelling en/of kengetal in de begroting en op een voorbeeld met een minder duidelijk omschreven doelstelling.

- We stellen vast dat de doelstelling voor het klimaatbeleid in artikel 31 duidelijk is geformuleerd in de ontwerpbegroting. Voor het klimaatbeleid, ook in internationaal verband, betreft dit de bijdrage aan het realiseren van de doelen van de klimaatovereenkomst van Parijs en, op basis van de Europese en Nederlandse Klimaatwet, het realiseren van een netto-reductie van broeikasgassen in 2030 van ten minste 55% ten opzichte van 1990 en klimaatneutraliteit in 2050. Deze doelstelling is specifiek, meetbaar en tijdgebonden en daardoor goed navolgbaar voor de Tweede Kamer.

- We stellen vast dat de doelstelling voor het energiebeleid in artikel 31 niet duidelijk is geformuleerd. Met het energiebeleid werkt het ministerie van Klimaat en Groene Groei toe naar een CO₂-arme energievoorziening die veilig, betrouwbaar, betaalbaar en schoon is, op zodanige wijze dat economische kansen worden verzilverd en de benodigde energie-infrastructuur op een evenwichtige manier in het ruimtelijk beleid is geïntegreerd. Daarnaast zet het kabinet in op meer eigen duurzame energieproductie om de afhankelijkheid van minder betrouwbare regimes te verkleinen. Deze doelstelling is niet specifiek, niet meetbaar en niet tijdgebonden en daardoor niet goed navolgbaar voor de Tweede Kamer.

3. Financiële risico's en onzekerheden

In de Staat van de rijksverantwoording 2023 stelden we vast dat de Tweede Kamer regelmatig verrast wordt door berichten over uitgaven, inkomsten of resultaten die in de praktijk substantieel anders uitpakken dan was verwacht. We deden de aanbeveling om risico's pro-actiever in beeld te brengen en om aandacht te vragen voor de kwaliteit van ramingen. In deze begroting vinden wij die aandacht voor financiële risico's niet expliciet terug.

- Bij artikel 31 wijst de minister er op dat in lijn met het Hoofdlijnenakkoord de prijsrisicobuffer van de Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE) naar 10% wordt bijgesteld. Dit zorgt ervoor dat het budget voor de SDE-regelingen vanaf 2026

jaarlijks met 1 miljard euro wordt verlaagd. De minister gaat niet verder in op de bijbehorende financiële risico's op tegenvallers van deze bijstelling. De uitgaven van de verschillende SDE regelingen hangen samen met de energie- en CO₂-prijzen, omdat de SDE de onrendabele top subsidieert. Dit is het verschil tussen de kostprijs van een techniek en de gemiddelde marktvergoeding die deze techniek oplevert. De ontwikkeling van deze prijzen zijn onzeker. Wanneer de prijzen in de toekomst lager zijn dan waar de minister nu rekening mee houdt (op basis van de KEV 2023) worden de uitgaven hoger dan begroot. Dit komt omdat de onrendabele top van de projecten dan groter wordt. Dit heeft effect op de budgettaire ruimte om nieuwe subsidies te verstrekken en de mate waarin de hogere uitgaven opgevangen kunnen worden. Wij zouden aandacht in de begroting voor deze (of andere) risico's passend vinden, zodat de Tweede Kamer in staat wordt gesteld hierover met de minister in debat te gaan.

- In de begroting 2025 zijn er veel kasschuiven doorgevoerd, met het oog om de uitgaven in een realistischer ritme te zetten. Dat het moment van uitgaven onzeker is, is gebleken in het verleden. Het Klimaatfonds had afgelopen begrotingsjaar onderbesteding. In het Verantwoordingsonderzoek EZK 2023 constateerde de Algemene Rekenkamer dat meer dan de helft van de gereserveerde € 700 miljoen in 2023 niet is uitgegeven. Wij vragen aandacht voor het opstellen van een zo realistisch mogelijke raming en uw Kamer zo snel mogelijk over grote wijzigingen te informeren, zowel budgettair als het effect hiervan op de doelstellingen.

4. Strategische Evaluatie Agenda (SEA)

De minister is verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid dat aan haar begroting ten grondslag ligt. Zo kan een minister beleid op een onderbouwde manier inrichten en bijsturen en zich goed verantwoorden over behaalde resultaten. De SEA laat zien welke evaluaties zijn uitgevoerd en gepland op de belangrijke beleidsthema's van het departement. Eén keer per 4 tot 7 jaar vindt er per beleidsthema een periodieke rapportage plaats die – als het goed is – een compleet beeld geeft van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid per thema. Alle (terugkerende) uitgaven van de minister worden zo op deze wijze afgedekt met evaluaties. De Algemene

Rekenkamer heeft de SEA van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei op 3 aspecten beoordeeld:

a. Afdekking van de uitgaven door evaluatieonderzoek

De SEA is er op gericht om de beleidsthema's en de daarbij behorende uitgaven met onderzoek af te dekken. Uit de SEA blijkt dat voor alle begrotingsartikelen evaluaties worden uitgevoerd. De minister maakt niet inzichtelijk in hoeverre begrotingsmiddelen met evaluaties zijn afgedekt. Daartoe is er geen formele verplichting, maar zo heeft de Tweede Kamer niet een duidelijk beeld van de afdekking van de financiële middelen met evaluaties en welke evaluatieopgave er voor de komende periode nog ligt.

Op deze wijze heeft de Tweede Kamer geen inzicht in de mate waarin geplande en uitgevoerde evaluaties in de SEA de uitgaven afdekken.

b. Geplande evaluaties in de SEA die wij van bijzonder belang achten
In februari 2025 wordt het *IBO bekostiging elektriciteitsinfrastructuur* verwacht. Gezien de grote noodzaak voor de verzwaring van het elektriciteitsnet, en de lopende gesprekken over de hoogte en de verdeling van de kosten voor de netaansluitingen voor wind op zee tussen TenneT en de Rijksoverheid, vinden we dit evaluatieonderzoek uit de SEA van bijzonder belang voor de Tweede Kamer commissie Klimaat en Groene Groei.

c. Evidente witte vlekken in de SEA

Het onderwerp Maatwerk aanpak Industrie is niet geagendeerd voor evaluatieonderzoek. We achten het onderwerp wel relevant voor de informatiepositie van de Tweede Kamer over het betreffende beleidsterrein. Met de maatwerk aanpak worden afspraken over verduurzaming gemaakt met de top 20 uitstoters in de industrie. Ook door het nieuwe kabinet wordt deze aanpak doorgezet en mogelijk uitgebreid naar nieuwe of regionale bedrijven en technologieën. Een tijdige (tussen)evaluatie van deze beleidsaanpak kan relevante inzichten opleveren. Ook kan dit handvatten aan uw Kamer geven om het debat over deze maatwerkafspraken aan te gaan.

5. Recent gepubliceerd en/of aankomend onderzoek AR

De Algemene Rekenkamer brengt onder uw aandacht dat momenteel een onderzoek wordt uitgevoerd naar de energiebesparingsplicht. De verwachte publicatiedatum van het eerste deel van dit onderzoek is eind 2024. De reden dat we hier op wijzen is dat energiebesparing een belangrijk onderdeel is van het energiebeleid. Verder wordt er momenteel een onderzoek uitgevoerd naar de warmtetransitie. De verwachte publicatiedatum is in februari 2025. De reden dat we hierop wijzen is de hoge maatschappelijke relevantie gezien de onrust over de haalbaarheid en betaalbaarheid van de geplande warmtenetten. Daarnaast zal de nieuwe Wet Collectieve Warmte begin volgend jaar in behandeling worden genomen door uw Kamer.

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

Algemene Rekenkamer

drs. P.J. (Pieter) Duisenberg,
president

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