

1-7-2022
29-6-2022



22284490

Algemene Rekenkamer

⇒ Dg KE / klimaat
cc. FEZ

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
T.a.v.: minister voor Klimaat en Energie
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC DEN HAAG

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

datum 21-6-2022
betreft Adviesvraag over wetsvoorstel Tijdelijke wet Klimaatfonds

Geachte heer Jetten,

In uw brief van 11 mei 2022 verzoekt u om advies van de Algemene Rekenkamer over de consultatieversie van het wetsvoorstel Klimaatfonds (Tijdelijke wet Klimaatfonds). Dit wetsvoorstel strekt ertoe om tijdelijk een begrotingsfonds in te stellen, met een looptijd van in beginsel tot en met 2030. Met het fonds wil het kabinet middelen beschikbaar stellen voor maatregelen die bijdragen aan het behalen van de doelen in de Klimaatwet. Het fonds zal als apart begrotingshoofdstuk worden toegevoegd aan de rijksbegroting.

Wij hebben geen formele rol in het oprichtingsproces voor een begrotingsfonds, maar waarderen het dat u ons om advies vraagt en gaan daar graag op in. Uitgaande van de keuze in het coalitieakkoord om een Klimaatfonds in te stellen, geven wij u met deze brief een aantal opmerkingen en overwegingen mee bij het wetsvoorstel en de inrichting van het beheer van het fonds. Een aantal onderdelen van het wetsvoorstel verdient volgens ons een nadere verduidelijking en uitwerking. Voor verschillende punten kan het belangrijk zijn ze te regelen in lagere regelgeving of in departementale procedures. Wij adviseren u daarom ook een delegatiebepaling op te nemen in het wetsvoorstel. In ons advies zijn er twee belangrijke pijlers: het waarborgen van het budgetrecht in ruime zin en het fondsbeheer. Wij lichten deze hieronder verder toe.

Waarborgen van het budgetrecht

Het budgetrecht waarborgt de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over de begroting. De Raad van State omschrijft het budgetrecht als volgt: *'Bij de uitoefening van dit budgetrecht heeft het parlement vooraf een rol als medewetgever en achteraf als controleur van de regering. Dit betekent dat het parlement mede bepaalt voor welke doeleinden de middelen mogen worden aangewend (allocatie en autorisatie). Achteraf*

ons kenmerk 22003299 R
bijlage(n)



controleert het parlement de recht- en doelmatigheid van de uitgaven en houdt het de regering verantwoordelijk voor de gedane uitgaven (controle en verantwoording).¹

Het Klimaatfonds wordt vormgegeven als een zogenoemd overhevelingsfonds of verdeelfonds. Dit houdt in dat vanuit het fonds enkel uitgaven naar departementale begrotingen worden gedaan. De daadwerkelijke besteding van de middelen uit het fonds vindt plaats via de begrotingen van de ministeries. De besluitvorming over de besteding van de middelen en de verantwoording is dan ook enigszins afwijkend. Om een goede uitvoering van het budgetrecht te borgen geven wij daarom de volgende opmerkingen en overwegingen mee.

Wettelijke verankering van het Klimaatfonds: borgen doelen

Wij hebben met instemming kennisgenomen van uw besluit over een aparte instellingswet voor het Klimaatfonds. Daarmee krijgt het Klimaatfonds een wettelijke basis zoals bedoeld in artikel 2.11 van de CW 2016. Een aparte instellingswet biedt de ruimte om een aantal zaken, waaronder de fondsdoelstellingen en een evaluatieverplichting, wettelijk en dus structureel te borgen. De doelstellingen van het fonds bepalen waaraan het geld kan worden uitgegeven (de allocatie van de middelen). Het parlement kan als medewetgever in het wetgevingsproces besluiten over vormgeving en doelstellingen van het fonds.

Het voorgestelde Klimaatfonds heeft tot doel het faciliteren van maatregelen die klimaatverandering beperken door middel van het beschikbaar stellen van financiële middelen op vijf specifieke terreinen. Wij geven u in overweging om de doelstellingen zo nauwkeurig mogelijk toe te lichten. Dit draagt bij aan een integrale samenhangende gerichte aanpak en kan voorkomen dat geld een bestemming gaat zoeken. Hiermee kan het risico worden beperkt dat gelden ondoelmatig worden besteed. Tevens is daarmee voor het parlement duidelijker waarop het de regering kan controleren. Ons valt bijvoorbeeld op dat het wetsvoorstel geen definitie bevat van 'CO₂-neutraal' terwijl dat in de fondsdoelstellingen als begrip is opgenomen. De beoordeling of fondsmiddelen dan overeenkomstig de fondsdoelstellingen zijn besteed wordt daarmee lastiger te beantwoorden en kan tot discussie leiden.

Inrichting van het Klimaatfonds

De memorie van toelichting bevat een indicatieve verdeling van de fondsmiddelen naar doelstellingen. Wij kunnen ons voorstellen dat voor elk van de vier onderscheiden

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35976, nr. 4.

doelstellingen een apart begrotingsartikel binnen het Klimaatfonds wordt ingesteld. Hierdoor wordt inzichtelijk welke budgetten er per doel binnen het Klimaatfonds in beginsel ter beschikking worden gesteld. Bovendien versterkt dit het budgetrecht van het parlement omdat verschuivingen tussen de begrotingsartikelen door de Tweede Kamer moeten worden geautoriseerd.

Samenhang begrotingsstukken en inhoud Meerjarenprogramma

U stelt voor om met de ontwerpbegroting een separaat Meerjarenprogramma Klimaatfonds aan te bieden aan het parlement. Met het Meerjarenprogramma wilt u het parlement inzicht verschaffen in de toekomstige en lopende maatregelen die worden gefinancierd uit het fonds. U verwacht dat hiermee het budgetrecht en de informatiepositie van het parlement wordt versterkt. Het opstellen van een Meerjarenprogramma biedt volgens ons veel mogelijkheden om het budgetrecht van het parlement te ondersteunen met informatie over de voorgestelde besteding van fondsmiddelen. Wij merken echter op dat het Meerjarenprogramma de functie van een begroting niet kan vervangen. Het is dan ook van belang dat duidelijk wordt aangegeven wat de samenhang is tussen het Meerjarenprogramma en de fondsbegroting en welke functie het Meerjarenprogramma heeft. Verder is de bruikbaarheid van het Meerjarenprogramma uiteraard afhankelijk van de kwaliteit en relevantie van de inhoud. In het voorstel zal het Meerjarenprogramma voornamelijk financiële informatie bevatten en is niet toegelicht waarom deze informatie niet in de fondsbegroting kan worden opgenomen. Er is een risico dat de informatie als geheel geen inzicht biedt, als er niet een arrangement van eenduidige, geoperationaliseerde doelstellingen en indicatoren is afgesproken. Wij adviseren om de verhouding met de begrotingsstukken van het Klimaatfonds nader uit te werken in de toelichting.

Fondsbeheer

In het voorstel wordt u aangewezen als fondsbeheerder. Vooraf moet duidelijk zijn hoe u het fondsbeheer wil vormgeven zodat de werkzaamheden die voortvloeien uit dit wetsvoorstel ordelijk, controleerbaar en transparant worden uitgevoerd. Dit is ook een randvoorwaarde voor het waarborgen van het budgetrecht. Wij geven u in dit kader de volgende opmerkingen en overwegingen mee.

Begrotingsbeheer

In het wetsvoorstel wordt u aangewezen als enige fondsbeheerder. Wij merken op dat hierdoor een spanningsveld ontstaat tussen uw ministeriële verantwoordelijkheden en die van de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK). De minister van EZK is

namelijk verantwoordelijk voor het dagelijkse begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties. We adviseren u goede afspraken met de minister van EZK te maken over de ondersteuning die nodig is voor het beheer van het Klimaatfonds.

Beoordeling onderbouwing voorstellen

U geeft aan dat departementen voorstellen voor de besteding van de middelen uit het Klimaatfonds bij u zullen indienen. U stelt voor om deze voorstellen te toetsen op een aantal criteria, waaronder additionaliteit, afbakening ten opzichte van andere fondsen, doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid. De memorie van toelichting gaat nader in op de additionaliteit en de afbakening, terwijl de andere criteria slechts beperkt worden toegelicht. Wij adviseren u dan ook om de *toetsingscriteria* verder uit te werken in het wetsvoorstel, in onderliggende regelgeving of departementale procedures. Dit geldt ook voor de vastlegging van de onderbouwing van de besluiten die u neemt over de bestemming van fondsmiddelen. Voor het parlement is zo'n onderbouwing van belang bij de goedkeuring van de hoogte en bestemming van fondsmiddelen. Duidelijke toetsingscriteria zijn verder van belang omdat u zowel verantwoordelijk bent voor de beoordeling van voorstellen, als ook voorstellen kan indienen.

Keuze voor beleidsinstrumenten

Transitiebeleid bestaat vaak uit de inzet van een mix van beleidsinstrumenten. Het voorstel bevat echter geen bepalingen over de aard van de beleidsinstrumenten die kunnen worden gefinancierd met een bijdrage uit het fonds en hoe een afweging wordt gemaakt tussen verschillende instrumenten. Er kunnen subsidies worden ingezet, maar er kan ook gekozen worden voor normering, prijsregulering, leningen, garanties of risicoparticipaties. Zo heeft het kabinet bij de Voorjaarsnota 2022² besloten om normerende afspraken te maken en zijn de beschikbare middelen voor het Klimaatfonds met € 880 miljoen verlaagd. Bij het opstellen van dit advies was voor ons nog niet duidelijk hoe deze afweging is gemaakt. Wij adviseren u wel om bij de eerdergenoemde toetsingscriteria ook uit te werken hoe u normering of prijsregulering zal afwegen tegen de inzet van middelen uit het fonds. Verder adviseren wij u om in de toelichting nader in te gaan of middelen uit het Klimaatfonds gebruikt mogen worden voor bijvoorbeeld risicodragende instrumenten en hoe met eventuele dividenden of terugbetalingen na 2031 wordt omgegaan. U stelt namelijk voor om na 1 januari 2031 geen ontvangsten voor het fonds meer toe te staan.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 36 120, nr. 1

Beoordeling voorstellen: onafhankelijkheid

U wordt als minister voor Klimaat en Energie verantwoordelijk voor de beoordeling van de voorstellen, maar u kunt zelf ook voorstellen indienen. De advisering over de toekenning van fondsgelden dient bij voorkeur onafhankelijk van de indieners van voorstellen te gebeuren. Het is daarom van belang om binnen het ministerie een duidelijke scheiding aan te brengen tussen afdelingen die zijn belast met klimaatbeleid en afdelingen die zijn belast met het beheer van het klimaatfonds. Het belang daarvan hebben wij eerder benadrukt in ons onderzoek *Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's* uit 2014 over lessen uit het Fonds Economische Structuurversterking.

Verantwoording en controle

De fondsbeheerder is, mede gelet op artikel 4.2 CW 2016, verantwoordelijk voor het verzamelen van informatie die hij nodig heeft om zich te kunnen verantwoorden over de specifieke fondsdoelstellingen en de besteding van de middelen uit het fonds. U zult dus moeten overleggen met uw collega's over de aard van de in te dienen voorstellen en over de informatie die u moet ontvangen over de besteding van de middelen.

Wij vinden daarnaast dat de aansluiting tussen het Meerjarenprogramma, de begrotingsstukken van het Klimaatfonds en de verschillende departementale begrotingsstukken moet worden geborgd in de accountantscontrole.

Evaluatie

U stelt voor om een evaluatie van het Klimaatfonds in 2027 gereed te hebben zodat eventuele lessen meegenomen kunnen worden bij de begrotingsvoorbereiding voor 2028. Het is de bedoeling dat deze evaluatie onder meer ingaat op het besluitvormingsproces. Gelet op de voorgestelde looptijd van het fonds en de urgentie van de fondsdoelen is het echter mogelijk dat dan al een groot deel van de fondsmiddelen zijn bestemd. Daarom geven wij in overweging mee om eerder een evaluatie uit te voeren zodat eventuele lessen al gebruikt kunnen worden bij de volgende kabinetsformatie.

Tot slot: tijd voor uitvoering

Via het Klimaatfonds wil het kabinet de komende jaren vele miljarden extra investeren voor het realiseren van de klimaatdoelen. Wij zien echter dat extra budget uitgeven niet zo eenvoudig is als het lijkt. Naast een zorgvuldige besluitvorming binnen het kabinet en door het parlement moet ook rekening gehouden worden met de uitvoerbaarheid van plannen. Zo zijn de juiste mensen om zaken uit te voeren lang niet altijd beschikbaar en pakt niet elk plan uit zoals het was bedacht. Geld komt moeilijk aan het rollen, en het rolt niet altijd de gewenste kant op, zo stelden we in ons rapport de *Staat van de*

rijksverantwoording 2021. Als het extra budget samenvalt met de wens tot het maken van veel snelheid, dan stapelen de risico's zich op. Het is zaak daar zicht op te houden.

Algemene Rekenkamer



drs. E. (Ewout) Irrgang
wnd. President



drs. C. (Cornelis) van der Werf
secretaris