

BEZORGEN

Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 DB DEN HAAG

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

datum 25 januari 2023
betreft Inzicht in uitgaven klimaatbeleid

Geachte mevrouw Bergkamp,

Om de emissie van broeikasgassen in Nederland terug te dringen zet de rijksoverheid publiek geld in. De afgelopen jaren heeft de Tweede Kamer op verschillende momenten, via vragen en moties, aangegeven meer en beter inzicht te wensen in de uitgaven voor klimaatbeleid. Hieraan geeft het kabinet invulling door jaarlijks vier overzichten te presenteren die een overzicht geven van de klimaatuitgaven.

Eerder hebben wij bij uw Kamer aandacht gevraagd voor het rijksbrede overzicht Klimaatuitgaven in de ontwerpbegroting 2021 van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Uitgaven in dat overzicht sloten niet altijd aan op de cijfers in de begrotingen van andere ministers.¹

Jaarlijks geeft het kabinet volgens de Klimaatnota € 4 tot € 6,9 miljard uit aan maatregelen in het kader van het klimaatbeleid.² Met de voorgenomen instelling van een Klimaatfonds van € 35 miljard kunnen de jaarlijkse uitgaven voor het klimaat verdubbelen.³ Dit grote financiële belang is voor ons aanleiding om te onderzoeken hoe het kabinet uw Kamer de afgelopen jaren inzicht gaf in de klimaatuitgaven.

¹ Algemene Rekenkamer (2020) *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2021 (begrotingshoofdstuk XIII) van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat*.

² Minimaal € 4 miljard in 2021 tot maximaal € 6,9 miljard in 2024. EZK (2022) *Klimaatnota 2022*.

³ Tussen 2024 en 2030 wordt jaarlijks ongeveer € 5 miljard extra beschikbaar gesteld voor klimaatbeleid. EZK (2022) *Tijdelijke regels inzake de instelling van een Klimaatfonds (Tijdelijke wet Klimaatfonds)*.

ons kenmerk 23000268 R
bijlage(n) Bijlage onderzoek uitgaven klimaatbeleid

Wij constateren dat:

- de verschillende overzichten met klimaatuitgaven onderling afwijken;
- klimaatuitgaven niet eenduidig worden geregistreerd door ministeries;
- definities ontbreken van wat meetelt als klimaatuitgaven;
- klimaatuitgaven uit zicht blijven of dat uitgaven juist te gemakkelijk als klimaatuitgaven worden beschouwd.

Het gevolg is dat de Tweede Kamer een geen consistent beeld krijgt van de klimaatuitgaven. In deze brief gaan wij kort op deze punten in. In de bijlage treft u het onderzoek aan.

Zicht op huidige klimaatuitgaven?

Voor de minister voor Klimaat en Energie (K&E) is het inzichtelijk maken van de klimaatuitgaven van het kabinet een taak die volgt uit de Klimaatwet.⁴ Maar op Prinsjesdag ontvangt uw Kamer van drie verschillende ministers, drie verschillende overzichten van klimaatuitgaven. De minister voor K&E neemt een overzicht op in de (concept)-Klimaatnota en de minister van Financiën neemt een overzicht op in de Miljoenennota. De minister van EZK informeert u via een overzicht in de ontwerpbegroting van het Ministerie van EZK. Naast deze drie overzichten die met Prinsjesdag verschijnen, neemt de minister van EZK ook een overzicht op in haar jaarverslag.

Afwijkingen tussen overzichten met klimaatuitgaven

Uit ons onderzoek blijkt dat de overzichten geen eenduidig beeld geven van de klimaatuitgaven. Maatregelen zijn in het ene overzicht wel opgenomen, maar in het andere overzicht niet. Daarnaast komen gerapporteerde uitgaven niet altijd overeen tussen de overzichten en wordt er in de overzichten niet consequent gerapporteerd over fiscale regelingen. Er is ook geen uniforme werkwijze bij het opstellen van de overzichten.

Geen eenduidige registratie of controle

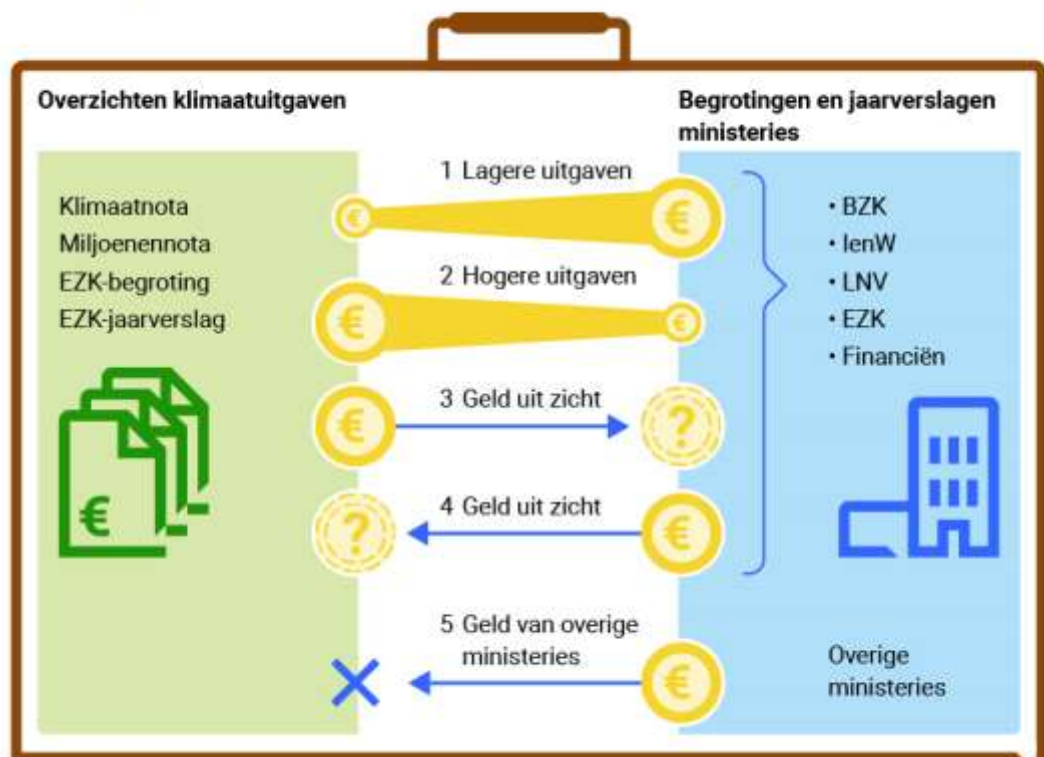
Klimaatuitgaven vinden plaats via onder andere de Ministeries van EZK, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Financiën. De drie rijksbrede overzichten met klimaatuitgaven die het kabinet met Prinsjesdag presenteert, wijken echter af van de begrotingen van de ministeries die de cijfers aanleveren (EZK, BZK, IenW, LNV en Financiën). Hetzelfde geldt voor de klimaatuitgaven in het jaarverslag van het Ministerie van EZK. De in het jaarverslag van EZK gerapporteerde uitgaven wijken af van de

⁴ Wet van 2 juli 2019, houdende een kader voor het ontwikkelen van beleid gericht op onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de Nederlandse emissies van broeikasgassen teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken (*Klimaatwet*), artikel 7, derde lid, onderdeel c.

jaarverslagen van de ministeries die de cijfers aanleveren. De afwijkingen worden in figuur 1 geïllustreerd.

Zo zijn uitgaven in de overzichten soms lager dan in de onderliggende begrotingen (of jaarverslagen), maar soms ook hoger. De instrumenten en bijhorende uitgaven die in de overzichten zijn opgenomen, zijn niet altijd terug te vinden in de verschillende begrotingen en vice versa. De afwijkingen kunnen flink oplopen; in sommige gevallen is 90% van bepaalde klimaatuitgaven in een overzicht niet te vinden in de betreffende begroting of jaarverslag. Voor een enkele maatregel loopt het verschil op tot € 200 miljoen per jaar.

Figuur 1 Afwijkingen tussen overzichten klimaatuitgaven en begrotingen en jaarverslagen
De overzichten van klimaatuitgaven sluiten niet aan bij begrotingen en jaarverslagen van andere ministeries



De afwijkingen worden onder meer veroorzaakt door de verschillende manieren waarop ministeries uitgaven registreren en weergeven in hun begrotingen en jaarverslagen. De betrokken ministeries controleren ook niet altijd of de gegevens die zij aandragen voor de overzichten correct zijn opgenomen in de overzichten.

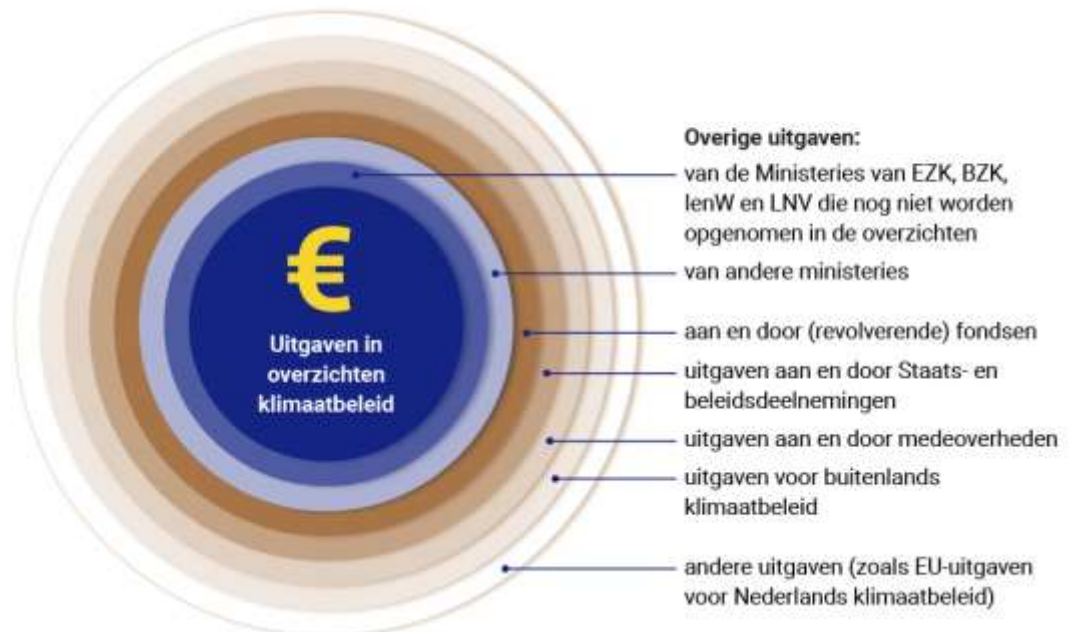
Ontbreken van definities

De genoemde ministeries leverden tot 2022 alleen de uitgaven aan bij een *vaste lijst met maatregelen* die het Ministerie van EZK ontleende aan het Energieakkoord, het Klimaatakkoord of Urgenda-middelen. Sinds 2022 tracht de minister van EZK alle klimaatbeleid inzichtelijk te maken in het overzicht met klimaatuitgaven. Er zijn echter geen eenduidige definities van *klimaatbeleid* en *klimaatuitgaven*. Ministeries hebben de vrijheid om te bepalen welke maatregelen zij aandragen en welke uitgaven zij als klimaatuitgaven beschouwen.

Klimaatuitgaven buiten beeld?

Door het ontbreken van eenduidige definities blijft mogelijk een deel van de klimaatuitgaven buiten beeld. De Klimaatwet en het Klimaatplan hebben als doelstelling de uitstoot van broeikasgassen in 2050 met 95% te reduceren ten opzichte van 1990.⁵ Elke maatregel die aan dat doel bijdraagt én waarmee publiek geld gemoeid is, zou dan tot klimaatuitgaven *kunnen* worden gerekend. Er zijn maatregelen die volgens ons wel bijdragen aan de klimaatdoelstelling, maar die **niet** in de overzichten met klimaatbeleid zijn terug te vinden. Deze uitgaven zijn in figuur 2 opgenomen.

Figuur 2 Klimaatuitgaven die mogelijk in aanmerking komen om over te rapporteren
In de praktijk zijn er meer uitgaven voor klimaatbeleid dan worden gerapporteerd in de Klimaatnota



⁵ Klimaatwet, artikel 2 en artikel 3, lid 2, sub a; EZK (z.d.) *Klimaatplan 2021-2023*.

Deze uitgaven betreffen onder meer uitgaven aan en door (revolverende) fondsen, staats- en beleidsdeelnemingen, medeoverheden en uitgaven voor buitenlands klimaatbeleid. Over dit soort uitgaven hebben wij eerder geoordeeld dat het voor uw Kamer moeilijk is uw budgetrecht uit te oefenen, omdat u moeilijk kunt sturen op de hoogte van de uitgaven en u weinig zicht hebt op de bereikte resultaten.⁶

'Fossiele subsidies'

Tevens merken wij op dat de rijksoverheid verschillende (fiscale) regelingen kent die mogelijk haaks staan op het bereiken van de klimaatdoelstellingen. De vermindering van de belastinginkomsten door de zogenoemde inputvrijstellingen energie- en kolenbelasting voor elektriciteitsopwekking, de inputvrijstelling kolenbelasting voor duaal gebruik en de degressieve tariefstructuur elektriciteit en gas, wordt in de Miljoenennota 2023 geraamd op € 4,6 miljard voor het jaar 2023. Deze regelingen *kunnen* onderdeel zijn van de 'fossiele subsidies' waarin uw Kamer meer inzicht wenst.⁷ Beter inzicht in deze (fiscale) regelingen en 'fossiele subsidies' zou uw Kamer verder ondersteunen bij de uitoefening van het budgetrecht en uw controlerende taak bij klimaatuitgaven.

Zicht op toekomstige klimaatuitgaven?

Met het voorgenomen Klimaatfonds zullen de klimaatuitgaven fors toenemen. Zonder een eenduidige registratie en een duidelijke definitie van klimaatbeleid en klimaatuitgaven wordt het lastig uw budgetrecht en controlerende taak goed uit te oefenen. In onze publicatie *Inzicht in Publiek Geld (deel 2) – Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting* uit 2019 wezen wij op het versnipperde aanbod van zowel financiële als niet-financiële informatie op diverse websites van de Rijksoverheid. De digitale begroting die steeds meer vorm krijgt op www.rijksfinancien.nl, biedt volgens ons bij uitstek mogelijkheden uniformiteit aan te brengen in het huidige versnipperde landschap van (klimaat)uitgaven.

Wij hebben de minister voor K&E in de gelegenheid gesteld te reageren op deze brief. In zijn reactie zegt de minister toe om een definitie van klimaatuitgaven uit te werken en er

⁶ Algemene Rekenkamer (2022) *Warmtefonds: geen gratis geld. Kosten, resultaten en lessen voor revolverende fondsen*; Algemene Rekenkamer (2021) *In publieke handen. Nieuwe taken voor staatsdeelnemingen in de energietransitie*; Algemene Rekenkamer (2021) *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2022 (begrotingshoofdstuk XIII) van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat*; Algemene Rekenkamer (2019) *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*; Algemene Rekenkamer (2019) *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII)* Rapport bij het jaarverslag, blz. 16-36; Algemene Rekenkamer (2016) *Inzicht in publiek geld. Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording*; Algemene Rekenkamer (2015) *De Staat als aandeelhouder. Over het beheer van staatsdeelnemingen*.

⁷ EZK(2022) brief van de minister voor K&E betreft Reactie op de motie van lid Klaver over omvang van fossiele subsidies, 20 december 2022, kenmerk DGKE / 22581298.

zorg voor te dragen dat deze definitie consequent wordt toegepast. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl.

Wij vertrouwen erop dat deze brief behulpzaam is in uw overleg met de betrokken ministers, ook met het oog op de behandeling van de Tijdelijke wet Klimaatfonds waarin de instelling van het Klimaatfonds wordt geregeld.

Algemene Rekenkamer

drs. E. (Ewout) Irrgang,
wnd. president

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

Onderzoek uitgaven klimaatbeleid

1 Verschillende overzichten met klimaatuitgaven

De Tweede Kamer heeft op verschillende momenten via vragen en moties aangegeven meer en beter inzicht te wensen in de uitgaven voor klimaatbeleid. Met de motie-Leegte verzocht de Tweede Kamer in 2015 om in de begroting van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) een totaaloverzicht op te nemen “van alle maatregelen van alle ministeries vanwege het energieakkoord”.⁸ De motie-Stoffer en Bruins, uit 2020, vraagt om een betere verantwoording van de klimaatgerelateerde uitgaven in het klimaatplan. Deze wens werd mede ingegeven door de overweging “dat een goede verantwoording van uitgaven aan de energietransitie van belang is, zowel voor de effectiviteit van maatregelen als voor het draagvlak van de energietransitie”.⁹ Ook zegde de minister van Financiën in 2021, na vragen van Kamerlid Van der Plas, toe om in de Miljoenennota een overzicht op te nemen van klimaat- en stikstofuitgaven.¹⁰

Als gevolg van de Klimaatwet is de minister van EZK sinds 2019 verantwoordelijk voor het jaarlijks opstellen van een Klimaatnota. Hierin moeten onder andere de budgettaire gevolgen van het klimaatbeleid staan.¹¹ Binnen het kabinet-Rutte IV is de verantwoordelijkheid voor het klimaatbeleid, inclusief het opstellen van de Klimaatnota, gelegd bij de minister voor Klimaat en Energie (K&E).

Het kabinet geeft uitvoering aan de Klimaatwet en de wensen van de Tweede Kamer door overzichten met klimaatuitgaven op te nemen in respectievelijk de (concept)Klimaatnota, Miljoenennota en de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van EZK. Het kabinet publiceert daarmee jaarlijks op Prinsjesdag drie overzichten met de geraamde klimaatuitgaven.¹² Over de gerealiseerde klimaatuitgaven rapporteert de minister van EZK op Verantwoordingsdag, in mei van elk jaar, in haar jaarverslag.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 30 196, nr. 278 (motie Leegte c.s. van 13 januari 2015).

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 470, nr. 14 (motie Stoffer en Bruins van 26 mei 2020).

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 32 813 en 35 334, nr. 842, brief van de minister van Financiën.

¹¹ Wet van 2 juli 2019, houdende een kader voor het ontwikkelen van beleid gericht op onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de Nederlandse emissies van broeikasgassen teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken. *Wet van 2 juli 2019, houdende een kader voor het ontwikkelen van beleid gericht op onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de Nederlandse emissies van broeikasgassen teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken (Klimaatwet)*, artikel 7, derde lid, onderdeel c.

¹² Volgens de Klimaatwet moet de minister in de Klimaatnota reageren op de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) die rond 1 november wordt gepubliceerd. De Raad van State adviseerde het kabinet echter de Klimaatnota op hetzelfde moment te publiceren als de begroting. Per 2023 wordt daarom met Prinsjesdag een concept-Klimaatnota gepubliceerd. *Klimaatwet*, artikel 7; Raad van State, *Beschouwing bij de Concept Klimaatnota 2021, W18.21.0275/IV*.

2 Overzichten geven afwijkend beeld van klimaatuitgaven

Uit ons onderzoek blijkt dat er (aanzienlijke) verschillen bestaan tussen de verschillende overzichten met klimaatuitgaven en tussen de overzichten en de departementale begrotingen en jaarverslagen. De beelden die deze overzichten geven, zijn hierdoor onderling niet in overeenstemming en niet altijd navolgbaar naar de begrotingen en jaarverslagen waarnaar zij verwijzen.

Verschillen tussen overzichten klimaatuitgaven

Het overzicht in de begroting van het Ministerie van EZK is leidend (zie § 3). De overzichten in de Miljoenennota en de Klimaatnota zijn hierop gebaseerd of zijn een kopie van dit overzicht. Desondanks zijn in de drie overzichten niet altijd dezelfde maatregelen of dezelfde uitgaven opgenomen. De verschillen waren het grootst in de overzichten die rond Prinsjesdag 2021 werden gepresenteerd. In de Klimaatnota 2021 staan uitgaven die afwijken van uitgaven in de tabel in de begroting van het Ministerie van EZK over 2022. Hierdoor was er per saldo een verschil van € 72,3 miljoen, op een totaal aan geraamde uitgaven van € 4,4 miljard, bij de uitgaven van het jaar 2020.¹³

Het overzicht met klimaatuitgaven in de Miljoenennota 2022 kende daarnaast aanvullende uitgaven, reserveringen en fiscale maatregelen die niet terug te vinden waren in het EZK-overzicht. De aanvullende uitgaven waren geraamd op bijna € 4 miljard (periode 2020-2026). Daarnaast werden reserveringen van € 163 miljoen opgenomen (periode 2020-2026) die niet te vinden waren in het EZK-overzicht. Ook werden in de Miljoenennota 2022 (geraamde) uitgaven lager gesteld dan in het EZK-overzicht. De *SDE+ incl. flankerend beleid en Net op Zee* werd bijvoorbeeld € 150 miljoen lager gesteld voor 2022, op een totaal van € 2,6 miljard aan geraamde uitgaven.¹⁴

¹³ De afwijking van € 72,3 miljoen voor het Programma reductie energieverbruik wordt veroorzaakt doordat het Ministerie van Financiën na publicatie van de EZK-begroting, maar voor publicatie van de Klimaatnota een fout constateerde in de overzichtstabel. De ophoging van de uitgaven voor dit programma, in de Klimaatnota en ten opzichte van het overzicht in de EZK-begroting, is echter niet verwerkt in het subtotaal van uitgaven voor de gebouwde omgeving, die daarmee onjuiste informatie geeft.

¹⁴ Dit betrof uitgaven voor de Reservering duurzame logistiek, Energiebesparingsmaatregelen warmtenetten (restwarmte CO2 project); Reservering veenweidegebieden en de Reservering Noodfonds Bedrijven. Deze reserveringen stonden opgenomen in het uitgavenoverzicht en niet onder het overzicht met reserveringen. *Miljoenennota 2023*, tabel 19.1, tabel 19.2 en tabel 19.3; *Begroting EZK 2023* tabel 48.

De overzichten in de concept-Klimaatnota 2022, de begroting van het Ministerie van EZK voor 2023 en de Miljoenennota 2023, die allen werden gepubliceerd op Prinsjesdag 2022, wijken minder van elkaar af. De maatregelen in de drie overzichten komen volledig overeen en uitgaven voor die maatregelen wijken niet af tussen de overzichten. Wel geeft de Miljoenennota meer informatie. Zo rapporteert de minister van Financiën naast het overzicht met klimaatuitgaven in de Miljoenennota ook over fiscale klimaatmaatregelen die niet zijn opgenomen in het EZK-overzicht of de Klimaatnota. Deze worden in de Miljoenennota omschreven als 'fiscale groene subsidies'. Verder wordt in algemene termen aandacht besteed aan investeringen in de energietransitie via Staatdeelnemingen (zie hiervoor ook § 4).¹⁵

De overzichten sluiten niet aan op departementale begrotingen en jaarverslagen

De overzichten van klimaatuitgaven verwijzen naar (artikelen in) de begrotingen en jaarverslagen van de Ministeries van EZK, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Deze ministeries leveren ook de gegevens aan op basis waarvan de overzichten worden opgesteld (zie later § 3).

Onze verwachting is dat de overzichten die het kabinet met Prinsjesdag presenteert dezelfde maatregelen en dezelfde uitgaven bevatten als de begrotingen waarop de overzichten gebaseerd zijn. Hetzelfde verwachten wij van het overzicht met klimaatuitgaven in het jaarverslag van het Ministerie van EZK en de jaarverslagen waarop dit overzicht gebaseerd is. Wij constateren echter verschillen tussen de klimaatuitgaven in de rijksbrede overzichten en in de bronnen (begrotingen en jaarverslagen). In figuur 1 geven wij deze verschillen schematisch weer. Van elk van deze afwijkingen geven wij ook een voorbeeld.

De verschillen uiteten zich op vier manieren, die soms tegelijk optreden:

1. in de overzichten met klimaatuitgaven worden lagere uitgaven gerapporteerd dan in de verschillende begrotingen en jaarverslagen;
2. in enkele gevallen worden in de overzichten juist hogere uitgaven gerapporteerd;
3. klimaatuitgaven in de rijksbrede overzichten zijn niet te vinden in de begrotingen of jaarverslagen van de departementen (§ 3);

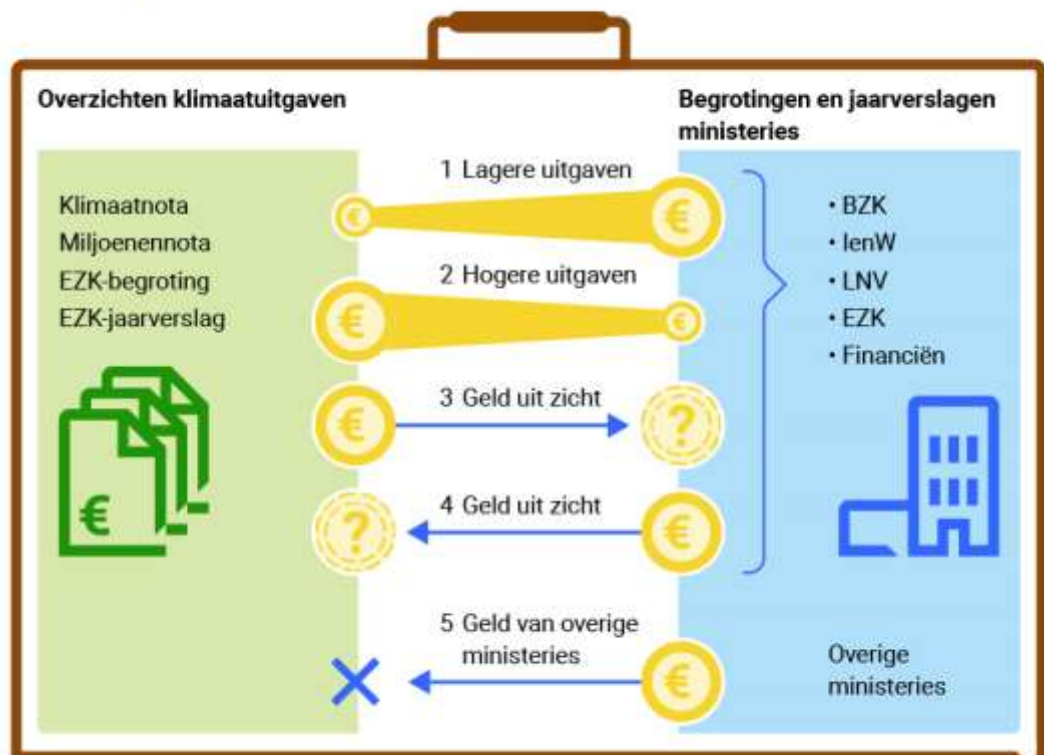
¹⁵ *Miljoenennota 2023*, Tabel 19.1, tabel 19.2 en tabel 19.3; EZK (2022) *concept-Klimaatnota 2022*, bijlage 1 Financieel overzicht maatregelen klimaatbeleid.

4. er zijn maatregelen waarmee publiek geld gemoeid is, die wel bijdragen aan het klimaatdoel, die niet in de rijksbrede overzichten te vinden zijn, maar wel in de begrotingen of jaarverslagen van de departementen.

Daarnaast geven de overzichten alleen de maatregelen weer van de Ministeries van EZK, BZK, IenW, LNV en Financiën en niet van overige ministeries.

Figuur 1 Afwijkingen tussen overzichten klimaatuitgaven en begrotingen en jaarverslagen

De overzichten van klimaatuitgaven sluiten niet aan bij begrotingen en jaarverslagen van andere ministeries



1. Lagere uitgaven – € 44 miljoen of € 259 miljoen voor varkenshouderijen?

Het rapporteren van lagere uitgaven in de overzichten dan in de begroting van het betrokken departement is onder andere zichtbaar bij het Ministerie van LNV. De *Subsidieregeling sanering varkenshouderijen* (art. 21) kent volgens het overzicht klimaatuitgaven in de EZK-begroting voor 2023, € 44 miljoen aan uitgaven voor de periode 2020-2027. De begroting van het Ministerie van LNV van 2023 geeft voor deze regeling, in dezelfde periode, € 259 miljoen aan uitgaven; een verschil van € 215 miljoen.

2. Hogere uitgaven – € 95,5 miljoen of € 30 miljoen voor duurzame logistiek?

Het rapporteren van hogere uitgaven in de overzichtstabel dan in de relevante begroting komt onder andere voor bij uitgaven voor *Duurzame logistiek* (art. 14) van het Ministerie van IenW. In het EZK-overzicht in de begroting 2023 is voor deze maatregel € 95,5 miljoen opgenomen voor de periode 2021-2027. Op de begroting van het Ministerie van IenW van 2023 is € 30 miljoen aan uitgaven terug te vinden voor dezelfde periode.

3. Geld uit zicht – € 1 miljard of € 100 miljoen voor klimaatmaatregelen IenW?

Vooraf bij het Ministerie van IenW komt het voor dat maatregelen wel in de overzichtstabellen met klimaatuitgaven staan, maar niet terug te vinden zijn op de begroting en in het jaarverslag. Van de ruim € 1 miljard aan klimaatuitgaven die in de overzichtstabel te vinden is voor de periode 2021-2027, is minder dan € 100 miljoen direct herleidbaar naar de begroting van het Ministerie van IenW.

4. Geld uit zicht – € 40 miljoen voor verduurzaming niet klimaatgerelateerd?

Maatregelen die mogelijk als klimaatmaatregelen kunnen worden beschouwd en in de begroting van een ministerie staan, zijn soms niet terug te vinden in de overzichten. Een voorbeeld hiervan is de *Subsidie verduurzaming en onderhoud huurwoningen* (art. 4) op de begroting van het Ministerie van BZK voor 2022. De minister van BZK vermeldt in de begroting € 40 miljoen aan uitgaven per jaar (2022-2025). Deze subsidie is niet opgenomen in de rijksbrede overzichten met klimaatuitgaven.

5. Geen klimaatuitgaven andere ministeries?

De overzichtstabellen geven alleen klimaatmaatregelen weer van de Ministeries van EZK, BZK, IenW, LNV en Financiën. Mogelijk nemen andere departementen ook relevante maatregelen. Hier gaan wij verder op in onder § 4.

3 Oorzaken

De klimaatmaatregelen in de overzichten in de Miljoenennota, Klimaatnota en begroting en het jaarverslag van het Ministerie van EZK komen onderling niet overeen en zijn niet navolgbaar naar de bron (begrotingen en jaarverslagen van de Ministeries van EZK, BZK, IenW en LNV). Het gevolg is dat de Tweede Kamer geen volledig inzicht krijgt in de klimaatuitgaven.

De oorzaken voor de afwijkingen zijn drieledig. Ten eerste hebben het Ministerie van Financiën, het Ministerie van EZK en de minister voor K&E verschillende processen en werkwijzen om hun overzichten van klimaatmaatregelen op te stellen. Ten tweede worden de afwijkingen veroorzaakt doordat er geen eenduidige definities zijn en er geen eenduidige registratie plaatsvindt. De betrokken ministeries hebben de vrijheid om naar eigen inzicht maatregelen en uitgaven aan te dragen voor de overzichtstabellen. Ten derde zijn de afwijkingen een gevolg van de technische eisen en randvoorwaarden die gelden bij het opstellen van begrotingen en jaarverslagen.

Verschillende werkwijzen

De drie overzichten die het kabinet op Prinsjesdag met de Tweede Kamer deelt, komen elk op een eigen manier tot stand. De processen om de overzichten op te stellen hebben raakvlakken en de ministeries die de overzichten opstellen wisselen informatie uit. Toch verschillen de eindproducten van elkaar.

Het overzicht in de **EZK-begroting** is door de jaren heen gebouwd op eerdere tabellen met uitgaven gerelateerd aan klimaatbeleid. Als gevolg van de motie-Leegte,¹⁶ neemt het Ministerie van EZK sinds 2016 een tabel op in de begroting. Hierin staan de budgettaire gevolgen van de maatregelen uit het Energieakkoord.¹⁷ Vanaf de begroting 2020 heeft het Ministerie van EZK aan dit overzicht ook de maatregelen toegevoegd die volgden uit het Klimaatakkoord. Daarnaast zijn de maatregelen die het kabinet nam om te voldoen aan het Urgenda-vonnis toegevoegd.¹⁸ In de begroting 2022 is dat omgevormd tot (alleen) de

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 30 196, nr. 278 (motie Leegte c.s. van 13 januari 2015)

¹⁷ EZK (2015) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van EZK 2016*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300 XIII, blz. 88-89.

¹⁸ EZK (2019) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van EZK 2020*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 XIII blz. 113-116.

maatregelen voor het Klimaatakkoord.¹⁹ Sinds de begroting 2023 omvat deze tabel volgens de titel al het klimaatbeleid.²⁰

De werkwijze om de overzichtstabel met klimaatuitgaven op te stellen is daarop aangepast. Tot aan de begroting 2022 werd door het Ministerie van EZK aan de Ministeries van EZK, BZK, IenW en LNV een lijst met maatregelen voorgelegd. Dit waren maatregelen uit het Energieakkoord, het Klimaatakkoord of het Urgenda-vonnis. De ministeries kregen de vraag om per maatregel informatie over de bijbehorende uitgaven aan te leveren. Sinds de begroting 2023 verzoekt het Ministerie van EZK departementen alle klimaatmaatregelen en -uitgaven aan te leveren. Niet alle ministeries die wij spraken voor ons onderzoek waren op de hoogte van dit gewijzigde verzoek.

Voor de overzichtstabel in de **Miljoenennota** neemt de minister van Financiën de overzichtstabel van het Ministerie van EZK als uitgangspunt. De in dat overzicht opgenomen informatie wordt binnen het Ministerie van Financiën besproken en aangepast. Zo worden maatregelen uit het overzicht van EZK niet altijd overgenomen of worden er maatregelen en uitgaven toegevoegd. Deze mogelijke toevoegingen bestaan uit:

- reserveringen die op de Aanvullende Post van het Ministerie van Financiën staan die bedoeld zijn voor uitgaven voor klimaatmaatregelen;
- fiscale regelingen die een bijdrage leveren aan het klimaatbeleid en
- de opbrengsten van milieu-gerelateerde belastingen.

De minister voor K&E baseert zich voor het opstellen van het overzicht met budgettaire gevolgen van het klimaatbeleid in de **Klimaatnota** volledig op de overzichtstabel in de begroting van het Ministerie van EZK. De tabel in de begroting van het Ministerie van EZK wordt een-op-een gekopieerd naar de Klimaatnota. De minister voor K&E laat hier geen controle op uitvoeren.

Ontbreken van definities en eenduidige registratie, veel vrijheid

De overzichten met klimaatuitgaven in de begroting van het Ministerie van EZK zijn leidend bij het opstellen van de overzichten in de Miljoenennota en de Klimaatnota. Bij het opstellen ervan krijgen de Ministeries van EZK, BZK, IenW en LNV sinds 2022 echter veel vrijheid bij het aanleveren van informatie.

¹⁹ EZK (2021), Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van EZK 2022, nr. 2, blz. 135-138.

²⁰ EZK (2022), Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van EZK 2023, nr. 2, blz. 152-157.

Tot de begroting 2023 van het Ministerie van EZK werd een overzicht gegeven van specifiek gedefinieerde maatregelen, die verbonden waren aan het Energieakkoord en later het Klimaatakkoord. Sinds de begroting 2023 is het oogmerk dat deze tabel alle uitgaven voor maatregelen van het klimaatbeleid bevat.²¹ Om een selectie van klimaatmaatregelen te kunnen maken is het nodig om te weten wat onder 'klimaatbeleid' valt en wat niet. De minister van EZK neemt in de overzichten maatregelen op waarvan de andere departementen aangeven dat ze relevant zijn. Ze mogen dat dus zelf bepalen. Er vindt echter geen overleg plaats tussen de Ministeries van EZK, BZK, IenW, LNV en Financiën om een gedeeld beeld te krijgen wat onder 'klimaatuitgaven' wordt verstaan.

Mogelijk worden maatregelen of uitgaven inconsequent als klimaatgerelateerd gelabeld door ministeries. In dit kader verwijzen wij naar onze eerdere conclusies over het Fonds Economische Structuurversterking (FES). In ons rapport *Besteding van aardgasbaten* stelden wij dat opeenvolgende kabinetten dit fonds inconsequent beheerden. Projecten werden getoetst op basis van criteria die niet waren geoperationaliseerd. Herhaaldelijk veranderde het doel waar de fondsmiddelen aan besteed mochten worden.²²

Klimaatbeleid

In de Klimaatwet wordt "klimaatbeleid" niet geëxpliciteerd. Wel zijn doelstellingen opgenomen: het verlagen van de uitstoot van broeikasgassen tot 95% in 2050 (ten opzichte van 1990) en het streven naar een verlaging van 49% in 2030 (ten opzichte van 1990).²³ Voor het behalen van de doelstellingen verwijst de Klimaatwet naar de maatregelen in het Klimaatplan. Het Klimaatplan geeft echter alleen het beleid op hoofdlijnen weer, terwijl het kabinet jaarlijks het klimaatbeleid aanvult en bijstelt. Het is de vraag of "klimaatbeleid" alleen de hoofdlijnen uit het klimaatplan betreft, of al het beleid van het kabinet dat bijdraagt aan het behalen van de klimaatdoelen.

Welke maatregelen als klimaatmaatregelen gelden en welk deel van de uitgaven voor die maatregelen worden gemeld aan het Ministerie van EZK, kunnen per ministerie en van jaar tot jaar verschillen. Het is voor de ministeries achteraf niet altijd meer te reconstrueren welke keuzes zij eerder maakten bij de aanlevering van gegevens.

Het Ministerie van EZK voert geen controle uit op de door de andere ministeries aangeleverde cijfers. Ook de minister voor K&E neemt de uitgaven uit het overzicht van het

²¹ Idem.

²² Algemene Rekenkamer (2014), *Besteding aardgasbaten, feiten, cijfers en scenario's*.

²³ *Klimaatwet*, artikel 2 en artikel 3, lid 2, sub a.

Ministerie van EZK zonder controles over in de Klimaatnota. De ministeries die gegevens aanleveren aan EZK controleren niet altijd alle cijfers die EZK in het rijksbrede overzicht opneemt. De verschillende partijen gaan uit van de juistheid van de aangedragen en opgenomen cijfers. In de praktijk komt het voor dat in de overzichten met klimaatuitgaven cijfers zijn opgenomen die niet worden herkend door de ministeries die de cijfers aanleverden. Ook komt voor dat er verschillen zijn tussen de cijfers in de overzichten met klimaatuitgaven en de begrotingen, die de ministeries die de cijfers aanleverden niet kunnen verklaren.

Begrotingssystematiek

Dat klimaatuitgaven uit de overzichten niet goed navolgbaar zijn naar de bron (begrotingen en jaarverslagen), heeft ook technische oorzaken die een gevolg zijn van de begrotingssystematiek. In ons onderzoek kwamen wij de onderstaande 5 oorzaken tegen, die soms tegelijk optreden. Het is mogelijk dat er meer begrotingstechnische oorzaken zijn dan wij vonden.

1. De overzichten met klimaatuitgaven kunnen gedetailleerder zijn dan de begroting waar deze op terugvalt. Dit kan komen omdat de Rijksbegrotingsvoorschriften de ruimte geven om geldstromen die onder een bepaalde ondergrens vallen, niet individueel te verantwoorden in de begroting en de begrotingsartikelen. In de *overzichten* met klimaatuitgaven worden deze uitgaven wel individueel gepresenteerd. Ook komt voor dat in de begroting alle uitgaven aan 1 soort financieel instrument gezamenlijk zijn weergegeven, waarbij geen verschil wordt gemaakt tussen klimaatuitgaven en andere uitgaven voor dat instrument. In het overzicht met klimaatuitgaven worden alleen de uitgaven voor dat instrument gespecificeerd weergegeven die klimaatgerelateerd zijn. In onderstaand kader werken wij hier een voorbeeld van uit.

Minder detail op de begroting dan in de overzichten

Uitvoeringskosten RVO (EZK art. 4)

In het overzicht met klimaatuitgaven in de begroting van het Ministerie van EZK voor 2023 zijn uitvoeringskosten van het agentschap Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) opgenomen. Dit betreft *Bijdrage RVO.nl uitvoeringslasten MEP/SDE/SDE+/SDE++/ISDE/HER+* (EZK, art. 4) en *Bijdrage RVO.nl uitvoeringslasten Energieakkoord/Klimaatakkoord* (EZK, art. 4). Deze uitgaven bedragen samen € 205 miljoen (periode 2020-2026).

In de begroting van het Ministerie van EZK voor 2023 is in artikel 4 alleen een grote post met uitvoeringskosten RVO opgenomen van €450 miljoen (periode 2020-2026). De specifieke uitgavenposten uit het overzicht met klimaatmaatregelen zijn dus niet te volgen naar de begroting van het Ministerie van EZK.

2. De overzichten met klimaatuitgaven kunnen ook minder gedetailleerd zijn dan de begrotingen waar deze zijn opgenomen. Uitgaven worden wel individueel weergegeven op begroting maar niet op het overzicht met klimaatuitgaven. Ook worden sommige uitgaven voor klimaatregelingen of -subsidies in de overzichtstabellen onder één post gepresenteerd. In de begroting of het jaarverslag worden deze uitgaven soms uitgesplitst over diverse uitgavenposten. Een subsidieregeling kan bijvoorbeeld mede uitgevoerd worden door een agentschap, terwijl er ook ambtenaren van het kernministerie aan werken. Dan zijn de uitgaven van deze maatregel te vinden onder verschillende financiële instrumenten op de begroting van een ministerie, zoals *bijdrage aan agentschappen*, *subsidies* en *apparatuuruitgaven*. In de overzichtstabellen wordt deze uitsplitsing niet gemaakt. Hier wordt één (gecombineerde) uitgave gepresenteerd. In het onderstaande kader geven wij hier een voorbeeld van.

Meer detail op de begroting dan in de overzichtstabel

Energietransitie en duurzaamheid (Subsidies en opdrachten) (BZK, art. 4)
In de overzichtstabel klimaatuitgaven in de begroting van het Ministerie van EZK over 2023 staat de post *Energietransitie en duurzaamheid (Subsidies en opdrachten) (BZK, art. 4)* opgenomen. In de begroting van het Ministerie van BZK over 2023 zijn uitgaven voor deze post uitgesplitst over – ten minste – de posten *subsidies* en *opdrachten*. De gecombineerde uitgaven voor *Energietransitie en duurzaamheid* op deze 2 posten zijn echter lager dan de uitgaven zoals opgenomen in de overzichtstabel met klimaatuitgaven. Een deel van de uitgaven is vermoedelijk nog elders in de begroting van het Ministerie van BZK opgenomen.

3. Alle uitgaven voor een maatregel worden op een begroting verantwoord, onafhankelijk van de herkomst van de gelden waarmee die maatregel bekostigd wordt, zoals algemene middelen of specifieke middelen als Klimaatakkoordmiddelen, Urgenda-middelen of middelen verbonden aan het Energieakkoord. In het overzicht met klimaatuitgaven wordt soms alleen dat deel van de uitgaven opgenomen waarvan het ministerie dat de cijfers aanlevert van mening is dat deze klimaatgerelateerd zijn. Hieronder geven wij daar een voorbeeld van.

Uitsplitsing van middelen

Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (LNV, art. 21)

De *Subsidieregeling sanering varkenshouderijen* van het Ministerie van LNV wordt bekostigd met Urgenda-middelen én 'gewone' middelen. Op de begroting van het Ministerie van LNV worden de uitgaven in het geheel verantwoord (€ 259 miljoen voor de periode 2020 -2027). In het overzicht klimaatuitgaven worden alleen de Urgenda-middelen gerapporteerd die zijn ingezet voor deze regeling (€ 44 miljoen voor dezelfde periode).

4. De omschrijving van de maatregel is anders in de overzichtstabel met klimaatuitgaven dan in de begroting. In het overzicht met klimaatuitgaven worden soms omschrijvingen gebruikt die ontleend zijn aan het Energieakkoord of het Klimaatakkoord terwijl een ministerie andere omschrijvingen gebruikt. Hierdoor zijn maatregelen niet navolgbaar naar de begroting en het jaarverslag.
5. Maatregelen of (geraamde) uitgaven staan wél opgenomen in het overzicht klimaatuitgaven maar niet op een begroting van een ministerie. Dit komt doordat de financiële middelen nog de status van 'reservering' hebben. Deze gelden staan dan op de zogenaamde 'aanvullende post' van het Ministerie van Financiën. Gedurende het jaar worden deze gelden overgeboekt naar het juiste ministerie en juiste begrotingsartikelonderdeel.

Naar een digitale begroting?

Voor dit onderzoek hebben wij ons gericht op de huidige weergave van uitgaven voor het klimaatbeleid door middel van de Klimaatnota, Miljoenennota en begroting en jaarverslagen van departementen. Door middel van deze documenten wordt inzicht geboden in Klimaatuitgaven. De huidige digitale mogelijkheden en de toegenomen beschikbaarheid van (open) data bieden volop kansen voor een betere en betrouwbaarder weergave van dit soort informatie. De laatste jaren zijn daarom veel ministeries bezig met het introduceren van eigen dashboards en (visuele) data-portals.

In onze publicatie *Inzicht in Publiek Geld (deel 2) – Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting* uit 2019 wezen wij op het versnipperde aanbod van zowel financiële als niet-financiële informatie op diverse websites van de Rijksoverheid.²⁴ De digitale

²⁴ Algemene Rekenkamer (2019) *Inzicht in publiek geld (deel 2). Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting*.

begroting die steeds meer vorm krijgt op www.rijksfinancien.nl, biedt volgens ons bij uitstek mogelijkheden uniformiteit aan te brengen in het huidige versnipperde landschap van (klimaat)uitgaven. Het centraal registreren en weergeven van klimaatuitgaven vergemakkelijkt het volgen van publiek geld van verstrekker tot (eind)ontvanger en het kan zorgen voor een helder totaaloverzicht, ongeacht de verschillende administratieve en organisatorische onderdelen binnen de Rijksoverheid.

Dit vergt echter wel de beschikbaarheid van betrouwbare data. De situatie dat ieder ministerie op basis van eigen criteria inschat wat wel of niet telt als klimaatuitgave kan geen consistent beeld opleveren van de Klimaatuitgaven van de gehele Rijksoverheid.

4 Uitgaven voor klimaatbeleid blijven (mogelijk) uit zicht

De minister voor K&E heeft als wettelijke taak om een overzicht te geven van budgettaire gevolgen van het klimaatbeleid.²⁵ In de Klimaatwet is niet gedefinieerd of dit alleen de begrote uitgaven zijn, of wellicht voorgenomen uitgaven of, lagere belastinginkomsten als gevolg van fiscale maatregelen. De minister gaat voor het uitvoeren van zijn taak uit van de gegevens die het Ministerie van EZK opneemt in de eigen begroting en het jaarverslag. Het Ministerie van EZK hanteert bij het opstellen van het overzicht met klimaatuitgaven geen definitie van wat klimaatbeleid is of welk deel van de uitgaven van maatregelen als klimaatuitgaven gelden. Hierdoor is het mogelijk dat bijvoorbeeld de minister van K&E in de Klimaatnota niet over alle budgettaire gevolgen van al het klimaatbeleid rapporteert.

Uit ons onderzoek blijkt dat verschillende geldstromen, die bijdragen aan de klimaatdoelen, niet in de overzichten met klimaatuitgaven staan. Deze verschillende geldstromen lichtten wij hieronder toe. Ook gaan wij in op de inzichtelijkheid van specifieke geldstromen en de gevolgen voor de uitoefening van het budgetrecht door het parlement en het inzicht in de resultaten van het beleid.

De geldstromen, die mogelijk ook in aanmerking komen voor rapportage, zijn:

- uitgaven van de Ministeries van EZK, BZK, IenW en LNV die nu nog niet zijn opgenomen in de overzichten met klimaatmaatregelen;
- uitgaven van andere ministeries;
- uitgaven voor en door (revolverende) fondsen;
- uitgaven voor en door Staats- en beleidsdeelnemingen;
- uitgaven voor en door medeoverheden;
- Nederlandse uitgaven voor buitenlands klimaatbeleid;
- andere uitgaven, zoals die van de Europese Unie (EU) voor Nederlands klimaatbeleid.

²⁵ *Klimaatwet*, artikel 7, lid 3, sub c.

Figuur 2 Andere geldstromen die relevant zijn voor het klimaatbeleid

In de praktijk zijn er meer uitgaven voor klimaatbeleid dan worden gerapporteerd in de Klimaatnota



Uitgaven van EZK, BZK, IenW, LNV

Niet alle maatregelen van de Ministeries van EZK, BZK, IenW en LNV die bijdragen aan het behalen van klimaatdoelen staan in de overzichtstabel van de Klimaatnota, de Miljoenennota, of in de overzichten in de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van EZK. Zo geeft de begroting 2023 van het Ministerie van BZK voor artikel 4.1 *Energietransitie en verduurzaming gebouwde omgeving*, € 3,3 miljard aan uitgaven voor de periode 2021-2027. In het overzicht klimaatuitgaven in de begroting 2023 van het Ministerie van EZK is hiervan ongeveer € 3 miljard terug te vinden, maar € 300 miljoen niet. Ongeveer 9% van de BZK-uitgaven die (mogelijk) klimaatmaatregelen betreffen staan niet in de overzichtstabel met klimaatuitgaven.

Uitgaven van andere departementen

Het overzicht met klimaatuitgaven in de begroting en het jaarverslag van EZK was oorspronkelijk gekoppeld aan het energieakkoord. Het Ministerie van EZK vroeg daarom ook alleen informatie bij de departementen die betrokken waren bij dat akkoord: EZK, BZK, IenW en LNV. Vanaf de begroting 2023 hanteert het Ministerie van EZK de werkwijze

om in het rijksbrede overzicht alle maatregelen in het kader van het klimaatbeleid en bijhorende uitgaven op te nemen. Nog steeds wordt alleen aan de Ministeries van EZK, BZK, IenW en LNV gevraagd informatie aan te leveren. Mogelijk nemen andere ministeries ook maatregelen die bijdragen aan het realiseren van de klimaatdoelen. Zo kent het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de *subsidieregeling Stimulering bouw en onderhoud sportaccommodaties* (€ 75 miljoen in 2022). Onderdeel van deze subsidie is onder andere energiebesparing en klimaatadaptatie van sportaccommodaties.²⁶

Uitgaven voor en door (revolverende) fondsen

De Rijksoverheid maakt, voor het realiseren van de klimaatdoelen, mede gebruik van (revolverende) fondsen. In de overzichten met klimaatuitgaven is een beperkt aantal van dit soort fondsen opgenomen. Behalve bijvoorbeeld het Warmtefonds, dat wel in de overzichten staat, komen mogelijk ook het Renovatiefonds, het Nationaal Groeifonds en andere (revolverende) fondsen in aanmerking om gevolgd te worden. Zo kende het Nationaal Groeifonds in 2022 een subsidie van € 200 miljoen toe aan het project NieuweWarmteNu! dat nieuwe warmtenetten moet (helpen) realiseren.²⁷

Met name bij revolverende fondsen is het inzicht van de Tweede Kamer in de uitgaven en opbrengsten beperkt, zo stelden wij eerder vast. Het publieke geld is na de storting vanuit de departementale begroting niet meer zichtbaar in de reguliere begrotingscyclus. Daarnaast zijn bijvoorbeeld inflatiekosten buiten beeld, zoals bij het Warmtefonds het geval is. Als gevolg hiervan zijn de (toekomstige) budgettaire gevolgen van het klimaatbeleid dat via dit soort fondsen wordt uitgevoerd, en de opbrengsten daarvan, beperkt zichtbaar voor het parlement.²⁸

Uitgaven voor en door staatsdeelnemingen

Staatsdeelnemingen staan op enige afstand van de rijksoverheid. Het zijn ondernemingen waarin de Staat der Nederlanden (de Staat) aandelen houdt. De Staat kan ook met begrotingsmiddelen aan deze ondernemingen bijdragen. Publiek geld wordt gebruikt om kapitaalinjecties te doen, leningen te verstrekken of de deelneming zet het in als borgstelling voor grotere leningen. Er kan ook voor worden gekozen om geen dividend uit te keren aan de Staat om de deelnemingen de financiële ruimte te geven investeringen te

²⁶ VWS (2022), Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van VWS 2023, nr. 2, blz. 112-113.

²⁷ <https://www.nationaalgroeifonds.nl/projecten-ronde-2/nieuwe-warmte-nu>, geraadpleegd 21-12-2022.

²⁸ Algemene Rekenkamer (2019) *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*; Algemene Rekenkamer (2022) *Warmtefonds: geen gratis geld. Kosten, resultaten en lessen voor revolverende fondsen*.

doen die de klimaatdoelen ondersteunen of mogelijk maken. Dit leidt er wel toe dat de inkomsten voor de schatkist verminderen.

Eerder concludeerden wij dat ministers dit soort bedrijven steeds meer inzetten om publieke doelen te verwezenlijken. Staatsdeelnemingen krijgen nieuwe taken om delen van het klimaatbeleid uit te voeren, hetgeen ook gepaard gaat met de inzet van publiek geld.²⁹ Daarnaast stelden wij dat de minister van EZK het parlement te weinig inzicht gaf in de inzet van publiek geld voor nieuwe taken van staatsdeelnemingen in de energietransitie. Een voorbeeld hiervan zijn de stortingen aan TenneT. TenneT heeft nieuwe taken gekregen in het kader van het klimaatbeleid. Dit ging gepaard met de directe inzet van ruim € 4 miljard aan publieke middelen.³⁰ Deze middelen zijn niet (direct navolgbaar) opgenomen in de overzichten met klimaatuitgaven.

Uitgaven voor en door medeoverheden

Het klimaatbeleid wordt deels decentraal uitgevoerd,³¹ door gemeenten, provincies en waterschappen, of samenwerkingsverbanden tussen decentrale overheden, zoals die voor de Regionale Energiestrategie (RES-regio's) en de Nationale Agenda Laadinfrastructuur (NAL-regio's). Ook omgevingsdiensten dragen bij aan de uitvoering van klimaatbeleid.

In het jaarverslag van het Gemeentefonds over 2020 zijn verschillende uitkeringen aan gemeenten opgenomen die mogelijk verband houden met de klimaatdoelen. De uitgaven daarvan bedroegen in 2020 € 247 miljoen. Hiervan is € 80 miljoen aan uitgaven over 2020 direct navolgbaar naar het overzicht met klimaatuitgaven in de begroting van het Ministerie van EZK 2020.³² € 167 miljoen aan uitgaven voor dit soort uitkeringen is niet navolgbaar naar dit overzicht.

²⁹ Algemene Rekenkamer (2021) *In publieke handen. Nieuwe taken voor staatsdeelnemingen in de energietransitie*; Algemene Rekenkamer (2015) *De Staat als aandeelhouder. Over het beheer van staatsdeelnemingen*.

³⁰ Algemene Rekenkamer (2021) *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2022 (begrotingshoofdstuk XIII) van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat*; Algemene Rekenkamer (2021) *In publieke handen. In publieke handen. Nieuwe taken voor staatsdeelnemingen in de energietransitie*.

³¹ EZK (2022) Brief van de minister voor K&E, betreft *Uitvoeringsmiddelen klimaat- en energiebeleid*, 25 oktober 2022, DGKE-K / 22510197; EZK (2022) Brief van de minister voor K&E, betreft *Aanscherping energiebesparingsplicht*, 4 juli 2022, 30196-793.

³² Het betreft de volgende Specifieke Uitkeringen (SPUK's) en Decentralisatie Uitkeringen (DU's) die, afgaande op de titel of beschrijving, mogelijk bijdragen aan de klimaatdoelen: BTW-compensatie: Brede Doel Uitkering (BDU) voor o.a. fietssnelroutes, slimme en duurzame mobiliteit, etc.; BTW-compensatie: Veilig, Duurzaam en Doelmatig; BTW-compensatie: Aardgasvrije wijken; Opdracht Laadpleinen; Regeling Reductie Energieverbruik Woningen; Fietssnelroutes; Tweede tranche Uitvoeringspilots Ruimtelijke adaptatie; Deltaprogramma Ruimtelijke adaptatie; Reductie energiegebruik; Proeftuinen Aardgasvrije Wijken

In dat kader verwijzen wij naar ons eerdere onderzoek *Inzicht in publiek geld*. Daarin constateerden wij dat de financiële verantwoording van ministers soms alleen nog bestaat uit het (correct) overboeken van middelen naar medeoverheden of andere partijen. Hierdoor versmalt het budgetrecht van de Tweede Kamer, omdat de ministers in veel gevallen geen verantwoording afleggen over de besteding van die middelen door medeoverheden. Bij besteding door decentrale overheden vindt die verantwoording wel in de lokale gemeenteraad of Provinciale Staten plaats. Bij andere partijen (zoals staatsdeelnemingen of ZBO's) is dat niet het geval. Daarnaast kunnen zij geen verantwoording afleggen over of inzicht geven in de resultaten op landelijk niveau.³³

Nederlandse uitgaven voor buitenlands klimaatbeleid

De Klimaatwet is alleen van toepassing op emissies van broeikasgassen binnen Nederland.³⁴ Voor de volledigheid wijzen wij erop dat Nederlands belastinggeld ook wordt ingezet voor de reductie van broeikasgassen in het buitenland, bijvoorbeeld door de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). In het verleden stelden wij dat het parlement weinig mogelijkheden heeft om te sturen op die klimaatuitgaven én beperkt zijn budgetrecht kan uitoefenen via de begroting van BHOS. Dit komt omdat de totale uitgaven voor buitenlands klimaatbeleid zijn opgenomen in de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)-nota, en dat is geen begrotingswet.³⁵ Volgens het jaarverslag 2021 van de *Homogene Groep Internationale Samenwerking* besteedde Nederland in 2021 **€ 638 miljoen** aan klimaatbeleid in ontwikkelingslanden.³⁶

2e tranche; Waterstofbussen; Regeling specifieke uitkering uitvoeringspilots Ruimtelijke Adaptatie tweede tranche; Incidentele specifieke uitkering financiële prikkels klimaatadaptatie; Energiehaven IJmond; Extern Advies Warmtetransitie. De uitkering voor de 2^e tranche van de Proeftuinen Aardgasvrije Wijken bedroeg volgens het jaarverslag van het gemeentefonds over 2020 € 96,5 miljoen. In het overzicht met klimaatuitgaven in het jaarverslag van het Ministerie van EZK over 2020 is € 80,6 aan uitgaven gerapporteerd. In het overzicht met klimaatuitgaven worden de Subsidieregeling energiebesparing eigen huis (SEEH+) en het Programma reductie energieverbruik (PRE) gezamenlijk gepresenteerd. Het is daarmee onduidelijk of alle uitgaven die in het jaarverslag van het gemeentefonds zijn opgenomen ook worden gerapporteerd in het overzicht met klimaatuitgaven. De regeling Reductie Energieverbruik Woningen en de regeling Reductie Energieverbruik worden (mede) bekostigd via uitkeringen via het gemeentefonds. In totaal bedroegen die over 2020 € 104 miljoen. BZK (2021) *Jaarverslag en slotwet gemeentefonds 2020*, Tweede Kamer Vergaderjaar 2021–2022, 36 100 B, nr. 1.

³³ Algemene Rekenkamer (2016) *Inzicht in publiek geld. Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording*.

³⁴ *Klimaatwet*, artikel 2, derde lid.

³⁵ Algemene Rekenkamer (2019) *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII)* Rapport bij het jaarverslag, blz. 16-36.

³⁶ BuZa (2022) *Homogene Groep Internationale Samenwerking Jaarverslag 2021*.

Andere uitgaven

Naast Nederlands publiek geld dat voor de reductie van buitenlandse broeikasgassen wordt ingezet, worden ook budgetten uit andere bronnen ingezet om de uitstoot van Nederlandse broeikasgassen te reduceren. Hierbij kan gedacht worden aan middelen vanuit de Europese Unie. Zo is via het *Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling* (EFRO) €506 miljoen beschikbaar voor de periode 2021-2027, waarvan een geormerkt deel van de middelen moet worden ingezet voor klimaatmaatregelen. Ook het *Just Transition Fund* (JTF, € 630 miljoen voor de periode 2021-2027) moet deels worden ingezet voor klimaatbeleid. De Europese Commissie en de lidstaten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de inzet van deze fondsen, waarbij de middelen buiten de rijksbegroting blijven. De ministers van EZK en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zijn verantwoordelijk voor goed functionerende beheer- en controlesystemen en een juiste besteding van de subsidiebudgetten van deze fondsen.³⁷

³⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 27 813, nr. 35.

5 Uitgaven die niet bijdragen

De rijksoverheid draagt ook bij aan (indirecte) publieke bekostiging van activiteiten die moeilijk verenigbaar zijn met de doelstellingen uit het Akkoord van Parijs. Nederland kent bijvoorbeeld verschillende fiscale regelingen die tot doel hebben intensieve fossiele energieverbruikers gedeeltelijk vrij te stellen van energiebelasting en andere lasten. Ook zijn er fiscale regelingen gericht op ondersteuning van de fossiele energiesector. Dit zijn onder meer de vrijstellingen voor energie-intensieve processen, de zogenoemde inputvrijstellingen energie- en kolenbelasting voor elektriciteitsopwekking, de inputvrijstelling kolenbelasting voor duaal gebruik en de degressieve tariefstructuur elektriciteit en gas. Alleen al het financiële belang van deze vrijstellingen en verlaagde tarieven bedraagt in 2023 naar verwachting € 4,6 miljard.³⁸

Aan de andere kant heeft het kabinet heeft voorgenomen om per 2023 geen steun meer te verlenen via de exportkredietverzekering voor de fossiele energiesector in het buitenland, zoals winning, verwerking en transport van fossiele brandstoffen en de elektriciteitsopwekking via fossiele brandstoffen. Het kabinet stelt ter motivering van dit besluit onder meer dat zij dit soort financiële steun onverenigbaar acht met de doelstelling uit het Akkoord van Parijs om te streven naar een beperking van de opwarming van de aarde tot 1,5°C.³⁹

³⁸ *Miljoenennota 2023*, artikel 9 Fiscale regelingen.

³⁹ Ministerie van Financiën (2022) Brief van de staatssecretaris van Financiën, betreft *Uitwerking COP26-verklaring*, 3 november 2022, 31793-230.

Bijlage 1 - Onderzoeksmethode en bronnen

Wij hebben onderzoek gedaan naar de wijze waarop het kabinet het parlement informeert over klimaatbeleid en de bijhorende uitgaven. Dit hebben we gedaan door de overzichten met klimaatuitgaven, die de ministers van Financiën en EZK en de minister voor K&E met het parlement delen, onderling te vergelijken. Ook hebben wij de overzichten vergeleken met de departementale begrotingen en jaarverslagen waar die overzichten naar verwijzen.

Wij hanteerden hierbij als normen dat (niet--)financiële informatie ordelijk en controleerbaar tot stand moet komen en moet voldoen aan de Rijksbegrotingsvoorschriften (onder andere de bepalingen over overzichtconstructies en extracomptabele weergave van fiscale maatregelen) en de Comptabiliteitswet 2016.

Onderzoeksopzet en uitvoering

Wij hebben de klimaatmaatregelen en bijhorende uitgaven die in de overzichtstabellen staan met elkaar vergeleken. Wij zijn nagegaan of de maatregelen én de gerapporteerde uitgaven per jaar per maatregel overeen kwamen.

In de overzichtstabellen staat onder welk ministerie en welk beleidsartikel een maatregel valt. We zijn per ministerie nagegaan of de genoemde maatregel terug te vinden is in de begroting, specifiek de budgettaire tabellen van het betreffende beleidsartikel en zo nodig ook in subsidieoverzichten. Ook zijn wij nagegaan in hoeverre de in de overzichten genoemde uitgaven overeen komen met de uitgaven in de begroting of het jaarverslag van het ministerie waaronder de maatregel valt. De gevonden verschillen zijn ambtelijk voorgelegd aan de Ministeries van Financiën, EZK, BZK, IenW en LNV.

Gebruikte informatie

Wij hebben de overzichten met klimaatbeleid onderzocht die verschenen zijn sinds onze brief met aandachtspunten bij de begroting van het Ministerie van EZK voor 2021.⁴⁰ Deze overzichten zijn onderdeel van de Klimaatnota's 2021 en 2022, de Miljoenennota 2022 en 2023, en de begrotingen 2022 en 2023 én de jaarverslagen 2020 en 2021 van het Ministerie van EZK. Deze overzichten zijn gebaseerd op de

⁴⁰ Algemene Rekenkamer (2020) *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2021 (begrotingshoofdstuk XIII) van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.*

uitgaven van de Ministeries van EZK, BZK, IenW, LNV en Financiën. Die ministeries verantwoordden in hun eigen begrotingen voor 2022 en 2023 en hun jaarverslagen over 2020 en 2021 de budgettaire gevolgen van de verschillende beleidsartikelen. Deze hebben wij ook gebruikt voor ons onderzoek.⁴¹

⁴¹ EZK (2021) *Klimaatnota 2021*, bijlage 3; EZK (2022) *Concept-Klimaatnota 2022* bijlage 1; Financiën (2021) *Miljoenennota 2022*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2021-2022, 35 925 tabel 19.2; Financiën (2022) *Miljoenennota 2023*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2021-2022, 36 200 Tabel 19.1, tabel 19.2 en tabel 19.3; EZK (2021) *Jaarverslag en slotwet van het Ministerie van EZK 2020*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2020-2021, 35 830 XIII, artikelen 2 en 4, tabel 37; EZK (2022) *Jaarverslag en slotwet van het Ministerie van EZK 2021*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2021-2022, 36 100 XIII, artikelen 2 en 4, tabel 36; EZK (2021) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van EZK 2022*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2021-2022, 35 925 XIII, artikelen 2 en 4, tabel 44; EZK (2022) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van EZK 2023*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200 XIII, artikelen 2 en 4, tabel 48; BZK (2021) *Jaarverslag en slotwet van het Ministerie van BZK 2020*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2020-2021, 35 830 VII, artikel 4; BZK (2022) *Jaarverslag en slotwet van het Ministerie van BZK 2021*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2021-2022, 36 100 VII, artikel 4; BZK (2021) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van BZK 2022*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2021-2022, 35 925 VII, artikel 4; BZK (2022) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van BZK 2023*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200 VII 3, artikel 4; IenW (2021) *Jaarverslag en slotwet van het Ministerie van IenW 2020*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2020-2021, 35 830 XII, artikelen 14, 19 en 21; IenW (2021) *Jaarverslag en slotwet van het Ministerie van IenW 2020*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2021-2022, 36 100 XII, artikelen 14, 19 en 21; IenW (2021) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van IenW 2022*, Vergaderjaar 2021-2022, 35 925 XII, artikelen 13, 14 en 21; IenW (2022) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van IenW 2023*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200 XII, artikelen 14, 19 en 21; LNV (2021) *Jaarverslag en slotwet van het Ministerie van LNV 2020*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2020-2021, 35 830 XIV, artikel 11; LNV (2022) *Jaarverslag en slotwet van het Ministerie van LNV 2021*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2021-2022, 36 100 XIV, artikelen 21 en 22; LNV (2021) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van LNV 2022*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2021-2022, 35 925 XIV, artikelen 21, 22, Bijlage 4 (subsidieoverzicht) en Overzicht intensiveringen enveloppes LNV begroting; LNV (2022) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van LNV 2023*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200 XIV, artikelen 21, 22 en Bijlage 5 (subsidieoverzicht).