

Vergaderjaar 2003–2004

28 780

Effectiviteit energiebesparingsbeleid in de glastuinbouw

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2003

Op 6 februari 2003 publiceerde de Algemene Rekenkamer haar rapport «Effectiviteit energiebesparingsbeleid in de glastuinbouw»¹. Dit onderzoek is tussen december 2000 en juni 2002 uitgevoerd. Het had betrekking op de mate waarin energiebesparende technieken die worden toegepast in de glastuinbouw effectief zijn, en daarmee op de vraag of het subsidieën belastingbeleid van de overheid in dezen voldoende rendeert ten bate van het klimaatbeleid.

Verrassend

Op verzoek van de minister van Economische Zaken heeft het Centraal Planbureau (CPB) een nadere analyse gemaakt van dit onderzoek. Deze nadere analyse heeft het CPB op 6 oktober 2003 gepubliceerd onder de titel «Effecten van energiebesparende investeringen in de glastuinbouw. Een analyse van de evaluatie door de Algemene Rekenkamer»².

De Algemene Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van het CPB-rapport. Zij stelt vast dat het CPB in zijn nadere analyse tot vergelijkbare conclusies over de effectiviteit van energiebesparende technieken komt en ziet dan ook geen aanleiding om haar conclusies en aanbevelingen te herzien.

Het CPB-rapport noemt de uitkomsten van het Rekenkameronderzoek «verrassend», maar op de keper beschouwd gaat het om een relatief klein verschil met de uitkomsten van de CPB-analyse, dat de tendens van de overkoepelende conclusie («het energiebesparingsbeleid voor de glastuinbouw is weinig effectief») niet beïnvloedt.

De Algemene Rekenkamer kwam in haar analyse tot de conclusie dat één van de zeven onderzochte energiebesparende technieken een aantoonbaar positief effect heeft, het CPB komt tot twee van de zeven.

Over de gehanteerde onderzoeksmethode (het uitvoeren van economisch onderzoek bij beleidsevaluaties) verschillen CPB en Algemene Rekenkamer niet van mening, wel over de invulling daarvan.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 780, nrs. 1–2.

² Zie www.cpb.nl en www.rekenkamer.nl

Vergelijking van conclusies

De Algemene Rekenkamer vond in haar onderzoek naar het effect van zeven energiebesparende technieken bij één daarvan een aantoonbaar positief effect op het energiegebruik, namelijk bij het gebruik van rest-warmte. Het CPB vond naast het effect van restwarmte ook nog een aantoonbaar positief effect van Warmte-Kracht-Koppeling (WKK). Voor de overige vijf energiebesparende technieken (klimaatcomputers, condensoren, warmtebuffers, beweegbare schermen en gevelisolatie) vond ook het CPB geen aantoonbare effecten.

Met «aantoonbare effecten» bedoelt de Algemene Rekenkamer: statistisch significante effecten. Positieve, maar niet-significante effecten, zoals die in het CPB-onderzoek optreden voor de voorzieningen «warmtebuffer» en «vaste schermen», rekenen wij daar niet toe, conform algemeen geaccepteerde afspraken over de wijze waarop met het begrip statistische significantie hoort te worden omgegaan.

Het CPB stelt dat de Algemene Rekenkamer over het gedrag van tuinders conclusies trekt die ze gegeven haar onderzoek niet kan trekken. Wij wijzen erop dat wij op dit punt niet een conclusie trekken, maar een aanbeveling doen, en wel de aanbeveling om meer onderzoek te doen naar het gedrag van tuinders bij de toepassing van energiebesparende technieken als mogelijke verklaring voor tegenvallende effecten. Dit mede op basis van een onderzoek¹ over de toepassing van klimaatcomputers, waarin werd geconcludeerd dat veel tuinders de computer niet geheel juist gebruiken.

Daarnaast wijst de Algemene Rekenkamer erop dat zij in haar rapport ook positieve effecten heeft geconstateerd op energie-efficiëntie van elementen uit het herstructureringsbeleid in de glastuinbouw, zoals de moderniteit van de glasopstanden. Deze effecten noemt het CPB niet in zijn rapport.

Verschillen in onderzoeksrapport

Het CPB ziet als oorzaak van het onderzoeksresultaat van de Algemene Rekenkamer onvolkomenheden in de gebruikte data en de gehanteerde modelspecificatie. Hoewel het CPB een aantal wijzigingen aanbrengt in de dataset en modelspecificatie, gelden -helaas- de door het CPB geduide onvolkomenheden ten dele ook voor het CPB. Onder meer een scherpere dataverzameling bij tuinders kan hier een oplossing gaan bieden. Overigens: met de gewijzigde modelspecificatie en dataset wordt alleen een additioneel aantoonbaar effect van WKK gevonden.

Het CPB is tevens van mening dat in het rekenkamerrapport een overzicht van andere onderzoeken ontbreekt. Mèt het CPB is de Algemene Rekenkamer van mening dat een overzicht van andere onderzoeken een waardevolle toevoeging aan het onderzoek had kunnen zijn. Dat had de lezer beter in staat gesteld om de conclusies van ons onderzoek in een bredere context te plaatsen. Wel wijzen wij erop dat de in het overzicht van het CPB genoemde andere onderzoeken voor een groot deel niet vergelijkbaar zijn met en niet aansluiten op ons onderzoek. Het gaat hier om oudere studies, studies waarin één energiebesparende techniek wordt bekeken en studies waarbij tuinders is gevraagd naar hun *mening* over gerealiseerde energiebesparing.

¹ «Praktijkevaluatie van het gebruik van kas-klimaatcomputers in de glastuinbouw, 2000, IMAG, LEI, projectbureau Glami.

Debat over invulling methoden effectiviteitsonderzoek

Het CPB, de Algemene Rekenkamer en andere onderzoeksinstituten hebben met elkaar gediscussieerd over de invulling van de methoden voor effectiviteitsonderzoek (modelspecificatie, gebruik data). Wij verwijzen voor meer informatie over deze discussie naar het verslag van een wetenschappelijke rondetafelconferentie over effectiviteitsonderzoek, die wij op 15 september van dit jaar hebben gehouden. Hierbij waren deelnemers van het CPB, het LEI, het RIVM en de Algemene Rekenkamer aanwezig en vertegenwoordigers van de Erasmus Universiteit Rotterdam en de universiteiten van Wageningen en Groningen. De conferentie werd voorgezeten door een extern voorzitter, prof.dr. Ph.H.B.F. Franses van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Het onderzoek «Effectiviteit energiebesparingsbeleid in de glastuinbouw» en de voor dit onderzoek gebruikte methoden dienden als casus. Ook het (toen nog concept)rapport van het CPB werd in deze discussie betrokken.

Hoewel het CPB in zijn eigen econometrische analyse een aantal wijzigingen in de modelspecificatie en de gebruikte gegevens heeft aangebracht ten opzichte van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer, komt het CPB toch in grote lijnen tot dezelfde resultaten.

Dit ondersteunt de opvatting van de Algemene Rekenkamer dat het om nuanceverschillen gaat, niet om principiële verschillen.

Verder suggereert het CPB dat de conclusies van het rekenkamerrapport niet juist zijn omdat ze niet overeenstemmen met de standaard economische theorie van het producentengedrag. Deze suggestie deelt de Algemene Rekenkamer niet. Zij wijst erop dat een normatieve theorie niet gebruikt kan worden als bewijsvoering tegen empirische bevindingen. Op grond van empirische bevindingen kan een theorie worden verworpen, het tegenovergestelde kan niet.

Overeenkomsten CPB-Algemene Rekenkamer

Op de volgende punten zijn de Algemene Rekenkamer en het CPB het met elkaar eens.

Ten eerste: beide houden een pleidooi voor het uitvoeren van diepgaande beleidsevaluaties binnen het terrein van het klimaatbeleid. Deze zijn nodig om de binnen het kader van de operatie «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB) aan de rijksoverheid gestelde vragen naar effecten van beleid te kunnen beantwoorden.

Ten tweede: beide onderschrijven het belang van de toepassing van econometrische modellen en het gebruik van gegevens op het niveau van individuele actoren (zoals tuinders) bij het uitvoeren van deze beleidsevaluaties.

Resumerend

De Algemene Rekenkamer is van mening dat het CPB met zijn rapport een bijdrage levert aan de verdere ontwikkeling van effectiviteitsonderzoek, maar ziet in het rapport geen aanleiding om haar conclusies en aanbevelingen te herzien. Wel hadden de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer wellicht beter in de context geplaatst kunnen worden door een overzicht van andere studies en rapporten in haar rapport op te nemen.

Het feit dat het CPB in zijn analyse tot één extra aantoonbaar effect komt, tast de hoofdconclusie van de Algemene Rekenkamer (het energiebesparingsbeleid voor de glastuinbouw is weinig effectief) niet aan. De Algemene Rekenkamer herhaalt haar aanbeveling aan de ministeries van LNV, EZ, VROM en Financiën zoals weergegeven in het rapport

«Effectiviteit energiebesparingsbeleid in de glastuinbouw» om verder diepgaand onderzoek uit te gaan voeren op dit terrein (onder meer naar het gedrag van tuinders) en op de andere terreinen van het klimaatbeleid.

Algemene Rekenkamer,

S. J. Stuiveling,
president

R. A. C. Praat,
wnd. secretaris

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

BIJLAGE
Verslag rondetafelconferentie d.d. 15 september 2003¹