

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2019

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2018

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2019 (hoofdstuk XIII) van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). De begroting omvat € 4.486 miljoen aan uitgaven, € 13.458 miljoen aan verplichtingen en € 4.180 miljoen aan ontvangsten, waarvan € 1.730 miljoen aan opbrengst van de heffing Opslag Duurzame Energie (ODE) en € 1.650 miljoen aan aardgasbaten.¹ Van de verplichtingen heeft € 10.605 miljoen betrekking op artikel 4, Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering.

De Minister van EZK is ook beleidsmatig verantwoordelijk voor een aantal zogenoemde belastinguitgaven, zoals de zelfstandigenaftrek die begroot is op € 1.747 miljoen, en de afdrachtvermindering voor speur- en ontwikkelingswerk, die begroot is op € 1.205 miljoen, en de Energie-investeringsaftrek, die begroot is op € 147 miljoen (Miljoenennota 2019, bijlage 9).²

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. In de ontwerpbegroting worden onder andere de plannen uit het regeerakkoord en de uitkomsten van de voorjaarsbesluitvorming verwerkt.

Wij gaan in op enkele aandachtspunten die voortkomen uit onze onderzoeken en die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

- zicht op extra geld kabinet-Rutte III;
- kosten saneren radioactief afval Petten;
- aardgasbaten en schade door gaswinning;
- splitsing Ministerie van EZ en inrichting Ministerie van EZK;
- verantwoord begroten;
- Invest-NL.

¹ De aardgasbaten zijn exclusief vennootschapsbelasting omdat die als ontvangsten op de begroting van het Ministerie van Financiën wordt geboekt.

² Kamerstuk 35 000, nr. 2.

We sluiten deze brief af met een overzicht van nog te publiceren onderzoeken van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van EZK.

1. Zicht op extra geld kabinet-Rutte III

In het regeerakkoord zijn omvangrijke intensiveringen in de vorm van extra publieke uitgaven aangekondigd (bijna € 9 miljard in 2019). Ook is in het regeerakkoord gemeld dat de plannen voor extra uitgaven nader uitgewerkt en onderbouwd moeten worden voor zover dat nodig is. Pas als deze plannen voldoende doelmatig, concreet en evalueerbaar zijn, wordt het geld aan de begroting toegevoegd. Tot die tijd staat het geld op een zogenoemde aanvullende post. De Miljoenennota 2019 (bijlage 16) geeft de actuele stand van die post weer.

Over het proces van toekenning van de extra uitgaven, de mogelijkheid om de verwerking van de extra uitgaven in de begroting te kunnen volgen en de beleidsmatige onderbouwing van de extra uitgaven, hebben wij op 26 september 2018 een rapport uitgebracht (*Zicht op extra geld kabinet-Rutte III; Navolgbaarheid en onderbouwing maatregelen*) (Kamerstuk 34 700, nr. 63).

Hierna gaan we in op de beleidsmatige onderbouwing van de extra uitgaven in de ontwerpbegroting 2019. Per begrotingshoofdstuk hebben we een of meerdere intensiveringen geselecteerd. Voor het Ministerie van EZK zijn dit de extra middelen voor de envelop Klimaat, waarmee wordt verkend hoe het toekomstige beleid succesvol is in te richten, expertise wordt opgebouwd en proefprojecten worden uitgevoerd. In het regeerakkoord is daarvoor € 300 miljoen per jaar geraamd voor de periode 2018 tot en met 2021. In de incidentele suppletoire begroting voor deze envelop is aangegeven dat in 2018 € 117 miljoen van dat jaarlijkse bedrag naar de begroting van EZK gaat en € 183 miljoen naar de begroting van 4 andere ministeries.³ Daarbij is toegelicht waarvoor dat extra geld bedoeld is, en op welk beleidsartikel in de begroting het geld terecht komt. In de memorie van toelichting staat verder dat de middelen voor 2019 en verder worden gekoppeld aan de besluitvorming over het Klimaat- en Energieakkoord. De ontwerpbegroting voor 2019 bevat dan ook geen informatie over hoe de middelen verder worden aangewend.

Intensivering van de envelop Klimaat is als volgt toegevoegd aan de begroting (in miljoenen €):

Intensivering envelop Klimaat	2018	2019	2020	2021	2022	Structureel
Totaal extra volgens Startnota	300	300	300	300	0	0
Toegekend in begroting van EZK tot dusver	117	0	0	0	0	0
<i>Waarvan op Art 2</i>	30	0	0	0	0	0
<i>Waarvan op Art 4</i>	86	0	0	0	0	0
<i>Waarvan op Art 40</i>	1	0	0	0	0	0
Toegekend aan andere begrotingen	183	0	0	0	0	0
Nog toe te kennen	0	300	300	300	0	0

³ Kamerstuk 34 901, nr. 2. Naast het Ministerie van EZK betreft het de Ministeries van LNV (€ 38,5 mln.), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (€ 95,0 mln.), Infrastructuur en Waterstaat (€ 44,5 mln.), en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (€ 5,0 mln.).

Naast de intensivering via de envelop klimaat is in het regeerakkoord ook een intensivering opgenomen van de regeling Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE+). Deze intensivering moet vanaf 2020 haar beslag krijgen. De 2 genoemde intensiveringen zijn onderdeel van de algehele intensivering van het klimaatbeleid die is aangekondigd in het regeerakkoord. Een totaalbeeld van de financiële gevolgen daarvan kan pas worden opgesteld na politieke besluitvorming over het Klimaat- en energieakkoord.

2. Kosten saneren radioactief afval Petten

In het regeerakkoord staat dat in de komende kabinetsperiode in totaal € 900 miljoen wordt gereserveerd om regionale knelpunten aan te pakken (de Regio Envelop). Een van de knelpunten die het kabinet met deze intensivering aanpakt, betreft het financieel risico dat het Rijk loopt in verband met het opruimen van het historisch kernafval in Petten. De primaire verantwoordelijkheid voor het opruimen van het historisch radioactief afval ligt bij het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN).

Het kabinet heeft uw Kamer op 26 april 2018 een brief gestuurd over dit onderwerp en daarin aangegeven dat de kostenraming van het verwerken en afvoeren van het historisch radioactief afval en de ontmanteling van gebouwen uitkomt op € 221 miljoen.⁴ Dat is een stijging van € 117 miljoen ten opzichte van de raming die ECN en de Nuclear Research & consultancy Group (NRG) eerder maakten. De stichting ECN heeft zelf geen financiële ruimte om deze kostenstijging te dragen. Daarom heeft het kabinet besloten in 2018 € 117 miljoen uit de Regio Envelop beschikbaar te stellen voor het «oplossen van de kortetermijnproblematiek van het opruimen van het historisch radioactieve afval en de ontmanteling van gebouwen bij ECN/NRG in Petten». De Minister van LNV is verantwoordelijk voor de coördinatie van deze envelop en de Minister van EZK is verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van de verwijdering van het afval. Daarom is in de ontwerp-begroting 2019 aangegeven dat het bedrag van € 117 miljoen wordt overgeboekt naar de begroting 2018 van EZK, vanuit de eerder genoemde aanvullende post.

Het kabinet schrijft in de eerder genoemde brief: *«Alhoewel het Rijk de afgelopen jaren herhaaldelijk financieel heeft bijgedragen aan de problematiek rondom het historisch radioactief afval is de problematiek hardnekkig gebleken. Met de actuele kostenraming van de commissie is de onzekerheid in de raming verminderd, maar nog zeker niet verdwenen.»*

In onze brief met aandachtspunten bij de ontwerp-begroting 2019 (hoofdstuk XIV) van het Ministerie van LNV staan wij stil bij de Regio Envelop. Wij wijzen er op dat wanneer de middelen worden overgeboekt naar de begroting van een ander ministerie, het van belang is dat vooraf helder is welke Minister verantwoordelijk is, en dus verantwoording aflegt aan het parlement. Ook plaatsen wij in onze brief kanttekeningen bij de verstrekking van middelen uit de Regio Envelop via een decentralisatie-uitkering. Bij een decentralisatie-uitkering is er immers geen sprake van geormerkt geld; de ontvangende gemeenten en provincies leggen over de besteding geen verantwoording af aan het Rijk en de Minister kan zich over de recht- en doelmatige besteding van de middelen dan ook niet aan het parlement verantwoorden. We verwijzen naar ons rapport *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen* uit 2009⁵ en de wettelijke taak van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om toe te zien

⁴ Kamerstukken 25 422 en 30 196, nr. 220.

⁵ Kamerstuk 32 249, nrs. 1–2.

op een heldere verantwoordelijkheidsverdeling bij dergelijke arrangementen.

3. Aardgasbaten en schade door gaswinning

Het kabinet-Rutte III heeft wijzigingen doorgevoerd in het beleid voor de gaswinning uit het Groningenveld en het beleid voor de afwikkeling van de schade die een gevolg is van de gaswinning. De beleidswijzigingen en de financiële gevolgen daarvan licht de Minister van EZK toe in zijn ontwerpbegroting 2019 en in zijn brief van 18 september 2018.⁶ Op grond van de motie van het lid Nijboer (Kamerstuk 34 960, nr. 10) staan vanaf dit jaar op 1 begrotingsartikel alle activiteiten die te maken hebben met gaswinning, schade, versterken en de toekomst van Groningen. Dat is artikel 5: «Een veilig Groningen met perspectief».

De belangrijkste wijzigingen in het beleid zijn dat het kabinet de schadeafwikkeling onder publieke regie brengt, dat er nieuwe afspraken zijn over het beheer van het Groningenveld (verdeling van baten, winningsplafond en leveringszekerheid), en dat de winning uit het Groningenveld wordt verminderd en op termijn wordt beëindigd. Het kabinetsbeleid voor de gaswinning zorgt, in combinatie met de kosten van de schadeafhandeling, voor dalende aardgasbaten. Een meerjarige raming van de aardgasbaten staat in de toelichting bij artikel 5.

De volledige implementatie van de beleidswijzigingen zal nog enige tijd vergen. Zo ligt het wetsvoorstel voor de minimalisering van de gaswinning nog bij de Eerste Kamer. Als de wet niet voor 1 november 2018 in werking treedt, kan NAM mogelijk meer gas winnen dan nodig is voor 2019.⁷ Verder is er met Shell en ExxonMobil een akkoord op hoofdlijnen gesloten; dat moet nog worden uitgewerkt in gedetailleerde afspraken. Ook is er nog een wetsvoorstel in voorbereiding om de schadeafhandeling definitief publiekrechtelijk te organiseren. Tot slot moet er nog een invulling komen voor de € 1 miljard die NAM en de Staat gezamenlijk willen bijdragen aan de versterking van de economie en de leefbaarheid in de regio Groningen.

De komende jaren zal de Algemene Rekenkamer binnen het veranderingsonderzoek naar het Ministerie van EZK aandacht blijven schenken aan de publieke geldstromen rondom de aardgaswinning en de schadeafwikkeling.

4. Splitsing Ministerie van EZ en inrichting Ministerie van EZK

In oktober 2010 zijn het Ministerie van EZ en het Ministerie van LNV gefuseerd tot het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. In november 2012 is de naam van dit ministerie gewijzigd in Ministerie van Economische Zaken. Per 26 oktober 2017, de start van kabinet-Rutte III, is het Ministerie van EZ gesplitst in een Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en een Ministerie van LNV. Tegelijkertijd is de verantwoordelijkheid voor het groen onderwijs overgegaan naar de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en vallen het klimaatbeleid en de Nederlandse Emissieautoriteit onder de verantwoordelijkheid van de Minister van EZK. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is ondergebracht bij de Minister van LNV; de overige agentschappen zijn ondergebracht bij de Minister van EZK.

⁶ Kamerstuk 33 529, nr. 524

⁷ Kamerstuk 34 957, B.

De twee ministers willen zo veel mogelijk blijven samenwerken, maar ontkomen er niet aan een aantal departementale directies te splitsen. Zo zullen beide ministeries de beschikking krijgen over eigen directies voor Financieel-Economische Zaken, Communicatie en Bureau Bestuursraad. De volgende directies en agentschappen zullen voor beide ministers gaan werken: Wetgeving en Juridische Zaken, Bedrijfsvoering, Dienst ICT Uitvoering (DICTU) en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl).

Voor de uitvoering van de begroting 2018 heeft de Minister van LNV, met instemming van de Minister van EZK, een mandaatregeling opgesteld. In deze regeling is onder andere vastgelegd dat aan de directeur FEZ van het Ministerie van EZK mandaat, volmacht en machtiging wordt verleend voor de uitoefening van taken en bevoegdheden in het kader van de uitvoering van de begroting 2018 van het Ministerie van EZK, voor zover betrekking hebbend op het Ministerie van LNV.⁸

Met ingang van 2019 bestaat er een zelfstandig begrotingshoofdstuk «Ministerie van LNV». In de ontwerpbegrotingen 2019 van de ministeries van LNV en EZK zijn de veranderingen zichtbaar door de overheveling van de beleidsartikelen 6 en 8 uit de EZ-begroting 2018 (XIII) naar de LNV-begroting (XIV). Verder zien we overboekingen vanuit de EZK-begroting naar de LNV-begroting en omgekeerd. Dit hangt samen met personele en materiële uitgaven van dienstonderdelen die voor beide ministeries werken, die met een verdeelsleutel op beide begrotingen neerslaan.

Voor de inrichting van het nieuwe Ministerie van LNV en de herinrichting van het Ministerie van EZK is € 50 miljoen aan aanvullende middelen aan de begroting 2018 toegevoegd (waarvan € 15 miljoen structureel en € 35 miljoen incidenteel), en structureel vanaf 2022 € 37,2 miljoen. Daarnaast wordt over de periode 2018–2020 € 69,9 miljoen incidenteel aan de inrichting besteed, hoofdzakelijk aan ICT-uitgaven voor de herinrichting van het departement en uitgaven voor andere ICT-problematiek.⁹ Deze middelen zijn toegevoegd aan de begroting van het Ministerie van LNV.

Aan de informatie die door de ministers van EZK en van LNV aan de Kamer is verstrekt over de kosten van de herinrichting valt op dat de bedragen die zijn genoemd in de Voorjaarsnota 2018 niet herkenbaar zijn terug te vinden in de ontwerpbegrotingen voor 2019 van de ministeries van EZK en LNV. Dat maakt het moeilijk om de kosten van de splitsing en de (her)inrichting goed te volgen.

5. Verantwoord begroten

Met de invoering van «Verantwoord Begroten» met ingang van de begrotingen 2013 is een scheiding aangebracht tussen programmageld (voor beleid) en apparaatsgeld (voor personeel en materiële budgetten). Daarnaast wordt expliciet beschreven welke rol en verantwoordelijkheid de Minister heeft op een beleidsterrein en beleidsinformatie wordt hierop afgestemd. Dit maakt beter duidelijk op welke resultaten een Minister nu daadwerkelijk is aan te spreken en op welke maatschappelijke effecten hij of zij minder invloed heeft.¹⁰

⁸ Besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 13 november 2017, nr. WJZ/17167909, houdende regels inzake de verlening van mandaat, volmacht en machtiging voor het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2017 (Besluit mandaat, volmacht en machtiging LNV 2017).

⁹ Kamerstuk 34 960, nr. 1 en Kamerstuk 34 960 XIII, nr. 2.

¹⁰ Kamerstuk 31 865, nr. 65.

Op 28 juni 2017 is de motie van het lid Weverling c.s. ingediend en op 4 juli 2017 aangenomen. De indieners van de motie constateren «dat er verbeteringen mogelijk zijn in het informatieproces van begrotingen en jaarverslagen van het Ministerie van EZ naar de Tweede Kamer»¹¹. In de motie wordt de regering gevraagd haar informatievoorziening te verbeteren. Dit zou onder andere moeten gebeuren door meer informatie te geven over de voortgang van beleid en beleidswijzigingen. Daarnaast zou de relatie inzichtelijker moeten worden tussen doelstellingen, prestaties en middelen en de effecten van het beleid. De Minister van EZK heeft u op 18 juni 2018 (Kamerstuk 34 775 XIII, nr. 144) laten weten te zullen bezien welke verbeteringen al in de ontwerpbegroting voor 2019 kunnen worden aangebracht. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het formuleren van de doelen en in de kwaliteit van de toelichtingen.

6. Invest-NL

In het regeerakkoord is opnieuw bevestigd dat een nationale financieringsinstelling Invest-NL wordt opgericht. De instelling moet gewenste investeringen in bedrijven en projecten mogelijk maken, die onvoldoende financiering in de markt kunnen aantrekken. Het kabinet heeft aangegeven dat de Minister van Financiën oprichter en enig aandeelhouder wordt.¹² De Minister van EZK is verantwoordelijk voor het beleid van Invest-NL en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) voor het beleid van de joint venture tussen Invest-NL en FMO.

Invest-NL ontvangt bij de oprichting een kapitaalstorting van de Staat van € 2,5 miljard om zelf te investeren en een jaarlijkse subsidie van € 10 miljoen vanuit de begroting van het Ministerie van EZK voor nationale projectontwikkeling. De Minister voor BHOS stelt jaarlijks € 9 miljoen ter beschikking voor internationale projectontwikkeling. Invest-NL krijgt als onderneming te maken met de verplichting om jaarlijks aangifte vennootschapsbelasting te doen. Daarnaast dient Invest-NL als onderneming btw af te dragen en te innen over verleende diensten en geleverde producten.

Op grond van de Comptabiliteitswet 2016 moet een Minister met de Algemene Rekenkamer overleggen over voorstellen tot oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Daartoe heeft de Minister van Financiën in april 2018 het conceptwetsvoorstel Machtigingswet oprichting Invest-NL aan ons voorgelegd, samen met de memorie van toelichting en de conceptstatuten van Invest-NL. Onze reactie maakt onderdeel uit van het wetgevingsdossier dat de Minister van Financiën naar verwachting dit najaar zal aanbieden aan uw Kamer. Wij verwijzen u daarom naar de inhoud daarvan, opdat u kunt beoordelen of recht is gedaan aan onze opmerkingen. De formele oprichting van Invest-NL is gepland voor de eerste helft van 2019.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2018 op 15 mei 2019 verwachten we de volgende onderzoeken te publiceren, die van belang zijn voor het Ministerie van EZK:

- een rapport over de gevolgen van de brexit (gepland voor december 2018);
- een rapport over «Verantwoord begroten» (gepland voor het eerste kwartaal van 2019);

¹¹ Kamerstuk 34 725 XIII, nr. 10.

¹² Kamerstuk 28 165, nr. 281.

- een rapport over revolverende fondsen bij het Rijk (gepland voor het eerste kwartaal van 2019).

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf
secretaris