

Vergaderjaar 2015–2016

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid op weg naar 2020

Nr. 120

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 maart 2016

Per heden hebben wij – met onderstaande tekst – gereageerd op het verzoek van de heren Samson en Klaver om hen te adviseren over een Voorontwerp voor een Klimaatwet.

Geachte heer Samson en heer Klaver,

Onder dankzegging van het door u toegestuurde Voorontwerp voor een Klimaatwet geven wij u graag het volgende ter overweging mee.

Slechts bij uitzondering wordt de Algemene Rekenkamer bij het proces van wetgeving om advies gevraagd, namelijk als artikel 96 van de Comptabiliteitswet 2001 aan de orde is. Dit artikel bevat de verplichting voor ministers om overleg met ons te voeren over bij of krachtens de wet te stellen regels die betrekking hebben op de taken of bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. Dit overleg vindt in de regel plaats over – wat wij noemen – een stabiel voorstel van wet (uw voorontwerp is nog onderwerp van een maatschappelijke consultatie). Wij constateren dat van dergelijke regels in uw voorontwerp weliswaar geen sprake is, maar de memorie van toelichting bevat wel de suggestie om een nieuwe taak aan de Algemene Rekenkamer op te dragen.

Klimaatverandering is een groot maatschappelijk probleem dat vraagt om een internationale aanpak. U geeft dit ook met zoveel woorden in de memorie van toelichting bij uw Voorontwerp aan. In ons onderzoek van de afgelopen jaren hebben wij ruim aandacht besteed aan aspecten die een relatie hebben met de inhoud van uw Voorontwerp voor een Klimaatwet. En daar gaan wij natuurlijk in de toekomst mee door. Een overzicht van uitgevoerd onderzoek treft u in de bijlage aan.

Nog zeer onlangs, op 28 januari 2016, hebben wij de Tweede Kamer gebriefd over ons onderzoek *Energiebeleid: op weg naar samenhang*

(Kamerstuk 30 196, nr. 370). Op basis van tien jaar rekenkameronderzoek constateren we dat de resultaten voor betrouwbaarheid en betaalbaarheid goed zijn, maar dat op het punt van duurzaamheid de resultaten achterblijven bij de gestelde doelen. In het beleid is meer samenhang en prioritering tussen de drie doelen nodig.

Ook binnen de internationale rekenkamergemeenschap is aandacht voor de onderhavige materie. In VN-verband is een resolutie aangenomen over de rol van rekenkamers bij de implementatie van de *Sustainable Development Goals* die onder meer betrekking hebben op het klimaat. Deze rol moet in de nabije toekomst in iedere lidstaat worden geconcretiseerd. Het is echter niet ondenkbaar dat rekenkamers in hun onderzoek aandacht gaan besteden aan verschillende *governance*-aspecten, zoals de wijze van totstandkoming van relevante indicatoren en de wijze waarop de monitoring daarvan wordt ingevuld. Maar ook gezamenlijk onderzoek (joint audits) behoort tot de mogelijkheden.

Het door ons uitgevoerde onderzoek en andere relevante ontwikkelingen lichten wij graag – zo u daarop prijs stelt – in een nader gesprek toe.

Taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer liggen vast in de Comptabiliteitswet 2001. De Algemene Rekenkamer onderzoekt op onafhankelijke wijze de uitgaven en ontvangsten van het Rijk op rechtmatigheid en het beheer, de organisatie en het gevoerde beleid op doelmatigheid en doeltreffendheid. Tevens onderzoekt zij inning, beheer en besteding van publieke middelen van instellingen die op afstand van het Rijk zijn geplaatst. De rol van de Algemene Rekenkamer in het proces van begroten en verantwoorden is in de Comptabiliteitswet 2001 nauwkeurig beschreven.

In de memorie van toelichting van uw Voorontwerp geeft u aan dat nog niet nauwkeurig is geregeld hoe de regering op Verantwoordingsdag inzicht geeft in de voortgang van het gevoerde klimaatbeleid. Uw weergave van de inhoud van het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer is niet helemaal correct. Zo is het bijvoorbeeld niet een «vanzelfsprekendheid» dat wij – voor zover klimaatbeleid deel is van de beleidsbegrotingen en er departementale uitgaven mee gemoeid zijn – dit beleid per departement beoordelen.

Op Verantwoordingsdag verantwoorden ministers zich met hun jaarverslagen aan de Staten-Generaal. De jaarverslagen moeten zekerheid geven dat het geld is besteed aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld en dat bij de besteding de wet- en regelgeving is nageleefd. In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek controleren we de kwaliteit van de jaarverslagen, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de beleidsinformatie. We onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op een risicoanalyse. Dit betekent dat we gericht onderzoek doen naar die bedrijfsprocessen of geldstromen waar we – voorafgaand aan het onderzoek – risico's hebben signaleerd.

U bent voornemens in de Klimaatwet te regelen dat het kabinet ieder jaar een klimaatbegroting opstelt. Als er een democratische meerderheid voor dit voorstel is dan zal deze begroting – voor zover deze financieel van aard is – onderdeel gaan uitmaken van de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingscyclus en dientengevolge betrokken worden in ons verantwoordingsonderzoek. De reikwijdte van dit onderzoek hebben we hiervoor uiteengezet.

U suggereert in de memorie van toelichting dat de Algemene Rekenkamer jaarlijks een overzicht van de voortgang van het gehele klimaatbeleid zou kunnen opstellen. Een dergelijke taak behoort echter tot de beleidsverantwoordelijkheid van de betreffende ministers. Indien het uw bedoeling is dat deze verantwoording over het gevoerde klimaatbeleid onderdeel is van de jaarlijkse verantwoording van het kabinet omtrent de uitvoering van de begroting, dan is het denkbaar dat deze verantwoording door het kabinet betrokken wordt in ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek.

Hoewel de Algemene Rekenkamer als onafhankelijk Hoog College van Staat zelf haar onderzoekagenda bepaalt, laat het vorenstaande onverlet dat zowel de Tweede Kamer als het kabinet de Algemene Rekenkamer kan verzoeken een

onderzoek in te stellen. Het is evenwel aan het college om zulke verzoeken al dan niet te honoreren, of zelf te besluiten nieuw onderzoek te starten, eventueel naar elementen van klimaatbeleid.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

dr. E.M.A. (Ellen) van Schoten RA,
secretaris

Chronologisch overzicht van relevant uitgevoerd onderzoek

In *Energiebeleid: op weg naar samenhang* (2015) (Kamerstuk 30 196, nr. 370) constateren we op basis van tien jaar rekenkameronderzoek onder meer dat de resultaten op het punt van duurzaamheid achter blijven bij de doelen. Als oorzaken noemen we gebrek aan samenhang in het beleid en (voor energiebesparing) inzet van vrijblijvende instrumenten. Heldere keuzen tussen vaak onderling strijdende doelstellingen zijn noodzakelijk.

In *Stimulering van duurzame energie (SDE+)* (Kamerstuk 31 239, nr. 187), eveneens gepubliceerd in 2015, stellen we vast dat de stimuleringsregeling SDE+ op hoofdlijnen goed in elkaar zit, onder andere doordat het goed aansluit op motieven van ondernemers voor en tegen de productie van duurzame energie. De regeling wordt echter niet intensief genoeg ingezet om samen met ander beleid de beoogde doelen voor 2020 en 2023 te halen. Een keuze is nodig tussen vasthouden aan de (ook in het Energieakkoord én in Europees verband vastgelegde) ambities- wat extra uitgaven nodig maakt- of loslaten van deze ambities. We bevelen aan de beleidsvoornemens voor stimulering van duurzame energie te plaatsen in een langetermijnstrategie voor de overgang naar een volledig duurzame energieopwekking in 2050.

In de achtergrondstudie *Verhandelbare rechten en milieu* (2013) (Kamerstuk 30 535, nr. 20) gaan we in op diverse voorwaarden waaronder stelsels voor verhandelbare rechten kunnen functioneren. We geven hierin geen oordeel over de werking van in Nederland bestaande stelsels.

In *Aanpassing aan klimaatverandering, strategie en beleid* (2012) (Kamerstuk 33 470, nrs. 1 en 2) constateren we dat het ingezette beleid weinig samenhang vertoont en niet alle terreinen dekt die kwetsbaar zijn voor klimaatverandering. Daardoor bestaat het risico dat ons land onvoldoende is voorbereid op de gevolgen van de klimaatverandering. De nationale adaptatiestrategie uit 2007 is (in elk geval tot verschijnen van het rapport) nooit uitgewerkt in concrete maatregelen met een tijdpad en een verantwoordelijkheidsverdeling, zoals door het toenmalige kabinet was toegezegd aan de Tweede Kamer.

In *Energiebesparing: ambities en resultaten* (2011) (Kamerstuk 33 016, nrs. 1–3) geven we aan dat de beleidsdoelen voor energiebesparing in de periode 1995–2007 bij lange na niet zijn gehaald. Drie oorzaken komen uit het onderzoek naar voren: het Rijk heeft over de hele linie minder en minder krachtige maatregelen ingezet dan van te voren in studies als noodzakelijk was ingeschat; speciaal voor de energie-intensieve industrie heeft het Rijk een beleid gevoerd dat een steeds minder verplichtend karakter had; het beleid sloot maar gedeeltelijk aan op motieven van ondernemers om al dan niet energie te besparen en liet belangrijke hindernissen buiten beschouwing. Bovendien geven we aan dat de Europese emissiehandel ervoor zorgt dat eventuele reductie van CO₂ voor een groot deel later en/of elders teniet wordt gedaan. We geven het kabinet dan ook in overweging om, zolang het niet lukt om het emissiehandelssysteem te versterken, emissierechten op te kopen, liefst samen met andere lidstaten.

Ook al in 2007, in *Europees handelssysteem CO₂-emissierechten* (Kamerstuk 31 252, nrs. 1 en 2), wijzen we er op dat door de invoering van dit systeem (het ETS) het Nederlandse beleid voor duurzame elektriciteit minder doeltreffend is geworden. We stellen bovendien vast dat het kabinet het systeem in hoofdlijnen goed heeft geïmplementeerd maar wel wat ruimhartig heeft gelet op de belangen van de industrie en de elektriciteitsproducenten, meer dan op het Nederlandse doel voor CO₂

reductie. We bevelen het kabinet aan om – gezien de wisselwerking tussen beleid voor duurzame energie en het ETS – de kosten en baten van instrumenten ter bevordering van duurzame energie te heroverwegen. In onze *terugblik* van 2009 (Kamerstuk 31 252, nrs. 7 en 8) stellen we vast dat dit nog niet was gebeurd.