VERANTWOORDINGSONDERZOEK

Ministerie van Klimaat en Groene Groei (XXIII) en Klimaatfonds (M)

Rapport bij het Jaarverslag 2025

2026

Algemene Rekenkamer

Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun beleid, hun bedrijfsvoering en hun bestedingen. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?
- Zijn de zaken goed geregeld op de ministeries?
- Is het geld ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Pas nadat de Staten-Generaal de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister.

Dit rapport heeft betrekking op het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Klimaat en Groene Groei en Klimaatfonds. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2025 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2025*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2025.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Actuele ontwikkelingen en risico's | 6

2.1 Actuele ontwikkelingen | 6

2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025) | 8

3. Inzicht in geld | 10

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie | 10

3.2 Ontwikkeling van de uitgaven | 11

4. Resultaten van geld en beleid | 14

4.1 Beleidsevaluaties | 14

4.2 Fiscale regelingen | 16

4.3 Terugblik op eerder Rekenkameronderzoek | 17

4.4 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 18

4.5 Totstandkoming beleidsinformatie | 21

5. Bedrijfsvoering | 22

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 22

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 23

5.3 Verantwoording beleidsresultaten Klimaatfonds lastig navolgbaar | 23

5.4 Beheerst risico: minister is voorbereid op incidenten hoogspanningsnet | 28

5.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 36

6. Geld gecontroleerd | 38

6.1 Ministerie van Klimaat en Groene Groei | 39

6.2 Klimaatfonds | 40

7. Reactie minister | 43

7.1 Reactie minister van Klimaat en Groene Groei | 43

Bijlagen | 45

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van KGG 2025 | 45

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 47

Bijlage 3 Literatuur | 49

Bijlage 4 Begrippenlijst | 52

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Klimaat en Groene Groei waren in 2025 de uitgaven € 6.071,3 miljoen, de ontvangsten € 4.161, 3 miljoen en de verplichtingen € 33.720,1 miljoen.

De minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) is verantwoordelijk voor het energiebeleid en voor klimaatbeleid. Dat laatste is een coördinerende verantwoordelijkheid; de CO_2-reductiedoelen werken door in beleids- en uitvoeringsplannen van vrijwel elke minister. Het kabinet heeft sinds de start van het Klimaatfonds € 48 miljard in het fonds gereserveerd om de klimaatdoelen te halen. De minister van KGG beheert dat fonds, maar geeft niet als enige geld uit het fonds uit. Uit het fonds worden klimaatplannen van het hele kabinet gefinancierd, waarbij het geld naar de begroting van andere ministers gaat, die verantwoordelijk worden voor de besteding ervan. Daardoor zien we in de verantwoording over het Klimaatfonds dat de informatie over de beleidsresultaten versnipperd is over verschillende jaarverslagen. Dit maakt het nauwelijks te volgen wat het kabinet heeft bereikt met de verschillende activiteiten die uit het fonds worden gefinancierd. Ook de financiële verantwoording noemen wij in dit rapport niet transparant. Vergelijkbare conclusies trokken wij eerder in onze brief aan de Tweede Kamer van 25 januari 2023, met het onderwerp 'Inzicht in uitgaven klimaatbeleid'. Als de financiële en beleidsmatige informatie niet navolgbaar is, is het lastig voor de Tweede Kamer om de resultaten van het fonds te beoordelen en daarover met de minister het debat te voeren.

De minister is voorbereid op incidenten op het hoogspanningsnet

De minister van KGG is verantwoordelijk voor het energiebeleid: een stabiele levering van energie, waaronder elektriciteit. Ze gaat daardoor ook over de bescherming van het hoogspanningsnet. Zij moet voorkomen dat er black-outs ontstaan op dat net en zich voorbereiden op mogelijke elektriciteitscrises. De minister en TenneT (die verantwoordelijk is voor het hoogspanningsnet in Nederland) maken risicoanalyses, nemen preventieve maatregelen en zorgen voor herstelcapaciteit voor het geval zich toch incidenten voordoen. Ze hebben actuele crisisplannen, waarmee actief wordt geoefend op het departement en door TenneT. We zijn daarom positief over de crisispreventie en -voorbereidingen.

De verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering ligt niet meer bij de minister van KGG

Voor de uitvoering van haar beleid maakte de minister van KGG in 2025 gebruik van het ambtenarenapparaat van het ministerie van Economische Zaken (EZ). Met het aantreden van het kabinet-Jetten is het ministerie van KGG opgeheven. De verantwoordelijkheid voor problemen in de bedrijfsvoering ligt sinds dat moment bij de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK). De onvolkomenheden en aandachtspunten bij de bedrijfsvoering van het gezamenlijke ambtenarenapparaat rekenen we niet de minister van KGG aan. Wel blijven deze onvolkomenheden risico's voor de uitvoering van het beleid van de minister van KGG.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Klimaat en Groene Groei

Alle oordelen zijn positief

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen en het geld is volgens de regels besteed.

Ook voor de artikelen zijn onze oordelen positief.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het Klimaatfonds

Geen oordeel

Het Klimaatfonds is in 2025 als begrotingsfonds gestart. Het Klimaatfonds is een overhevelingsfonds en heeft geen eigen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. De budgetten worden uit het fonds overgedragen aan uitvoerende departementen. De betrokken ministers zijn verantwoordelijk voor het verder begroten, realiseren en verantwoorden van deze gelden. In het jaarverslag van het Klimaatfonds is de financiële verantwoordingsinformatie daarom nul. Hierdoor geven we geen financieel oordeel bij het jaarverslag.

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Actuele ontwikkelingen en risico's
- Hoofdstuk 3 Inzicht in geld
- Hoofdstuk 4 Resultaten van geld en beleid
- Hoofdstuk 5 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 6 Geld gecontroleerd
- Hoofdstuk 7 Reactie minister

2. Actuele ontwikkelingen en risico's

2.1 Actuele ontwikkelingen

Tot aan het aantreden van kabinet-Jetten op 23 februari 2026, was het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) een zelfstandig ministerie met een eigen hoofdstuk in de Rijksbegroting. Het is sindsdien onderdeel geworden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). In 2025 was de minister van KGG verantwoordelijk voor een betrouwbare, betaalbare en schone energievoorziening en beperking van de klimaatverandering. Ook was de minister verantwoordelijk voor de coördinatie van het Klimaatfonds, dat per 1 januari 2026 is omgedoopt tot het Klimaat- en energiefonds. Omdat dit rapport het onderzoek naar de verantwoording over het jaar 2025 betreft, spreken we over Klimaatfonds en over de minister van KGG. Op het beleidsterrein van het ministerie van KGG hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan.

Klimaatverandering

De gevolgen van klimaatverandering zijn zichtbaar en merkbaar. 2025 komt met 2 hittegolven en het grootste aantal zachte lentedagen op de zesde plaats van warmste jaren door het KNMI gemeten (KNMI 2025). De CO_2-reductiedoelen van het klimaatbeleid (55% minder CO_2 in 2030 dan in 1990, klimaatneutraal in 2050) lijken vrijwel onhaalbaar (PBL, 2025). De uitstoot van broeikasgassen is in 2025 gestegen, doordat de elektriciteitsproductie uit traditionele bronnen is toegenomen (CBS, 2026). De minister van KGG stond in 2025 dan ook voor grote uitdagingen op dit beleidsterrein.

Netcongestie bemoeilijkt energietransitie

De drukte op het elektriciteitsnet (netcongestie) is een technische rem op de voortgang van de energietransitie. Door een tekort aan transportcapaciteit moeten nieuwe woningen, bedrijven en duurzame projecten vaak wachten op een aansluiting. Daardoor lopen plannen voor elektrificatie (voor onder meer verduurzaming) vertraging op. De overstap van fossiele naar elektrische energie gaat minder snel dan de minister beoogt. Op het beleidsterrein van de minister van KGG heeft dit gevolgen voor het halen van klimaatdoelen (het reduceren van CO_2-uitstoot).

Maar ook voor andere ministers is netcongestie een probleem, door de vertragingen bij woningbouw en de rem op economische groei. In 2025 heeft de minister van KGG meerdere acties in gang gezet om de netcongestie aan te pakken. Deze acties maken deel uit van het Landelijk Actieprogramma Netcongestie. Het eerste actiepunt is versnelling van de uitbreiding van het elektriciteitsnet, onder andere door snellere procedures en intensievere samenwerking tussen overheden en netbeheerder TenneT. Ten tweede wordt gewerkt aan beter gebruik van het bestaande net, bijvoorbeeld door flexibel energiegebruik te stimuleren en afspraken te maken met bedrijven (KGG 2025a). Het kabinet overweegt om meer risico's te nemen door een deel van de reservecapaciteit van het elektriciteitsnet in te zetten (EZK 2026). We hebben geen onderzoek gedaan naar de consequenties van deze optie.
Het thema netcongestie raakt behalve aan wonen, bedrijvigheid en klimaatbeleid, ook aan de veiligheid van de elektriciteitsvoorziening, een onderwerp waarnaar we voor dit rapport onderzoek hebben gedaan (zie § 5.4).

Stappen gezet in voorbereiding bouw kerncentrales

Het kabinet-Jetten zet de plannen van het vorige kabinet om 4 nieuwe kerncentrales te bouwen voort. De minister van KGG heeft in 2025 stappen gezet in de voorbereiding van het inkoopproces van 2 van deze centrales. Zo heeft de minister staatsdeelneming NEO NL opgericht voor de aanbesteding, bouw en exploitatie van de centrales. Daarnaast is er overleg gaande om de bestaande kerncentrale Borssele langer open te houden dan tot 2033. Dit vergt een wijziging van de Kernenergiewet en een flinke investering. De huidige eigenaren van de kerncentrale zijn namelijk niet bereid te investeren in verlenging van de levensduur van de 53 jaar oude centrale. De wetswijziging ligt voor bij het parlement.

Nieuwe manier van financieren windparken op zee

In 2025 is de aanbesteding van de vergunning voor windkavel Nederwiek 1A op de Noordzee mislukt. Er zijn geen aanvragen ingediend. Dat wijst op een veranderende

marktsituatie (KGG 2025b). De minister van KGG zet vanaf 2027 tweerichtingscontracten in bij de ontwikkeling van windparken op zee (KGG 2026). Het gaat om een nieuwe manier om windparken in de markt te zetten, waarbij fluctuaties van de energieprijs worden opgevangen. Bij een hogere energieprijs dan een vooraf afgesproken prijs, ontvangt de overheid het verschil, bij een lagere energieprijs ontvangt de producent bijbetaling van de overheid. De Algemene Rekenkamer heeft in 2024 over het CO_2-opslag project *Porthos* (AR 2024a) al aandacht gevraagd voor deze vorm van subsidies.

Coördinatie klimaatbeleid met middelen uit het Klimaatfonds

De minister van KGG is verantwoordelijk voor de coördinatie van het rijksbrede klimaatbeleid, met middelen uit het Klimaatfonds. Dit fonds is een overhevelingsfonds: een voor meerdere jaren vastgestelde begroting van waaruit geld wordt overgeheveld naar departementen om beleid te financieren dat eraan bijdraagt de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen. In hoofdstuk 3 geven we meer informatie over de overhevelingen uit het fonds. In § 5.3 en § 6.3 rapporteren we over de navolgbaarheid van de overhevelingen uit het Klimaatfonds.

Monitor Brede Welvaart

Het CBS becijfert elk jaar in de Monitor Brede Welvaart het percentage van het BBP dat is uitgegeven aan klimaatmitigatie. In 2025 was dat 0,4%. De beleidsterreinen van de minister van KGG sluiten verder aan bij het thema *Natuurlijk kapitaal* uit deze monitor. 2 indicatoren zijn daarbinnen relevant: de uitstoot van CO_2 (8 ton CO_2eq. per inwoner – 17e in de EU) en het opgestelde vermogen hernieuwbare elektriciteit (2.079,2 MW, 20,2 % hernieuwbare energie van het totaal). Zie hierover ook het dashboard *Blik op Nederland* van de Algemene Rekenkamer.

2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025)

De Tweede Kamer heeft voor de verantwoording over 2025 als focusonderwerp gekozen: risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld. De ministers besteden hier extra aandacht aan in de jaarverslagen. De minister van Klimaat en Groene Groei heeft in haar jaarverslag de volgende risico's benoemd.

Tabel 1 *Risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld volgens de minister van Klimaat en Groene Groei*

Risico	Toelichting	Bedrag
Beheersbaarheid en doelmatige besteding van infrastructuur-projecten [gerela-teerd aan de energietransitie]	De afgelopen jaren zijn uit het Klimaat- en Energie-fonds verschillende middelen overgeheveld naar de KGG-begroting voor grotere infrastructuurprojecten. Dit betreft bijvoorbeeld projecten voor waterstof infrastructuur, wind op zee en de WarmtelinQ. Daar-naast zullen er middelen worden overgeheveld voor kernenergie. […] Dit zijn projecten die een langere looptijd kennen waarbij vertraging een groot risico is, daarnaast kan ook als risico optreden dat niet alle middelen doelmatig worden besteed.	In het jaar-verslag staat geen bedrag genoemd.
Financieel-administratieve processen	Door een forse toename van het aantal af te handelen (subsidie)dossiers, mede als gevolg van forse uitbrei-dingen van budgetten en personeel, en afname van de kwaliteit van deze dossiers, was een toenemende druk op de financiële administratie waarneembaar aan het einde van het kalenderjaar. Deze verhoogde druk is een risico voor de zorgvuldigheid van de beoordeling en afhandeling van de dossiers.	In het jaar-verslag staat geen bedrag genoemd.
Europese wetgevings-trajecten	De verplichtingen vanuit de Europese Unie nemen toe. EZ en KGG zijn stelselverantwoordelijk voor de uitvoering van toenemende Europese wet- en regel-geving op het gebied van digitalisering. Steeds meer Europese taken komen terecht bij EZ en KGG zelf maar ook bij diensten en uitvoeringsorganisaties onder ministeriële verantwoordelijkheid van EZ en KGG. Deze taken hebben vaak een wettelijke grond-slag, maar komen tot stand zonder dat op voorhand goed duidelijk is wat de budgettaire gevolgen zijn, en zonder financiële compensatie vooraf.	In het jaar-verslag staat geen bedrag genoemd.

De door de minister genoemde risico's sluiten deels aan bij de risico's die wij noemen in onze brief *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting* die wij op 23 september 2025 naar het parlement hebben verzonden (AR 2025a). Wij noemden daar het uit zicht raken van klimaatdoelen, investeringen in kernenergie en overlap in rijkssubsidies als grootste risico's. Daarnaast noemen wij in onze publicatie *Hoogrisicolijst* ook nog de netcongestie en de complicerende factor van gebrek aan technisch personeel als risico's (AR 2026a).

3. Inzicht in geld

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van Klimaat en Groene Groei heeft in 2025 € 6.071,3 miljoen uitgegeven. Dit is 1,6% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 33.720,1 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 4.161,3 miljoen.

Tabel 2 *Ministerie van Klimaat en Groene Groei in miljoenen €*

	2023	2024	2025
XXIII Klimaat en Groene Groei			
Verplichtingen	0	0	33.720
Uitgaven	0	0	6.071
Ontvangsten	0	0	4.161

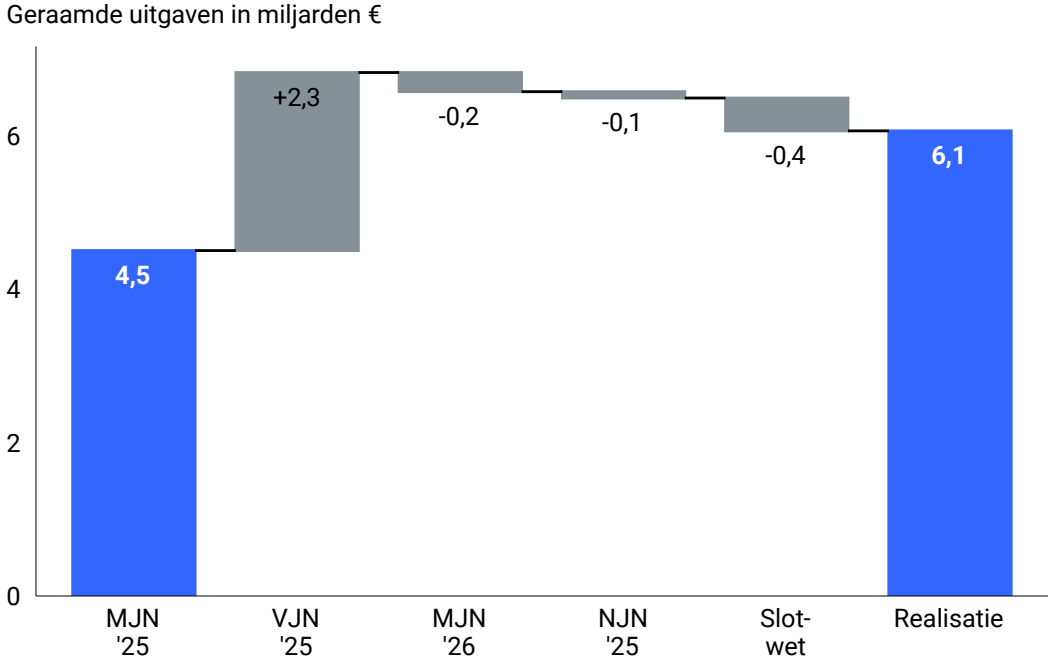
Het ministerie van KGG is in 2025 een nieuw begrotingshoofdstuk, afgesplitst van het begrotingshoofdstuk Economische Zaken en Klimaat. Daardoor geeft de tabel budgettaire gevolgen van beleid geen meerjarig inzicht.
De verplichtingen bestaan voor een groot deel uit een lening aan *Energiebeheer Nederland* zodat de gasopslagen kunnen worden gevuld.

Vanuit het Klimaatfonds worden geen uitgaven gedaan. Voor meer informatie over het Klimaatfonds als overhevelingsfonds verwijzen we naar § 5.3 en § 6.3.

3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 voor het nieuwe ministerie van Klimaat en Groene Groei. We kijken terug op de ontwikkelingen van de uitgaven over het afgelopen jaar. We benoemen de 3 belangrijkste veranderingen die deze ontwikkeling hebben veroorzaakt.

Figuur 1 *De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 voor het ministerie van Klimaat en Groene Groei*



Bron: De standen komen uit de verticale toelichtingen vanaf de Miljoenennota 2023

Figuur 1 laat zien hoe de uitgaven van 2025 per begrotingsmoment zijn veranderd. Bij de Miljoenennota 2025 was het plan om € 4.496 miljoen uit te geven voor het begrotingshoofdstuk van het ministerie van Klimaat en Groene Groei. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 6.071 miljoen.

Tabel 3 *De grootste wijzigingen in de uitgaven voor 2025 van het ministerie van Klimaat en Groene Groei in het afgelopen jaar (bedragen in miljoenen €)*

Begroting	Wijziging	2025
MJN 2025	Herverkaveling naar KGG	4.580
VJN 2025	Tegenvaller SDE-regelingen	2.517
VJN 2025	Kasschuiven Nationaal Groeifonds	-310

Het ministerie van KGG was in 2025 een nieuw ministerie. Daarom zien we in de Miljoenennota 2025 dat een bedrag van € 4.580 miljoen naar de begroting van het ministerie van Klimaat en Groene Groei wordt overgeheveld, afkomstig van de begroting van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

In de Voorjaarsnota 2025 wordt een bedrag van € 2.517 miljoen toegevoegd aan de begroting van het ministerie van KGG. Dit is volgens de minister het gevolg van een tegenvaller op de regelingen Stimulatie Duurzame Energie (SDE-regelingen). SDE is een subsidie voor bedrijven die duurzame energie opwekken. Energie duurzaam opwekken is duurder dan energie opwekken met fossiele brandstoffen (de kosten waren in 2025 hoger dan de marktprijs van fossiele energie). Daarom ontvangen deze bedrijven subsidie. De hoogte van de subsidie is gebaseerd op het verschil tussen de kostprijs van de energieopwekking en de marktprijs. Als de marktprijs laag is, ontvangt een bedrijf meer subsidie, omdat het verschil tussen de kosten en de opbrengsten groter is. Door de lage energieprijzen moest de minister meer subsidie verlenen. In onze brief bij de begroting van 2025 (AR 2024b) wezen wij de minister op mogelijke consequenties van het verlagen van de geraamde uitgaven voor de SDE-subsidie, vanwege het risico op hogere uitgaven bij een lage energieprijs. Dit risico heeft zich in 2025 voorgedaan.

De minister voert projecten uit met geld uit het Nationaal Groeifonds zoals bijvoorbeeld de projecten *Groenvermogen van de Nederlandse economie* en *NieuweWarmteNu*. Voor de projecten die de minister uitvoert met geld uit het Nationaal Groeifonds, is € 310 miljoen minder uitgegeven dan begroot. Daarom is in de Voorjaarsnota 2025 dit bedrag met kasschuiven overgeheveld naar latere jaren van de begroting van het ministerie van KGG.

Klimaatfonds

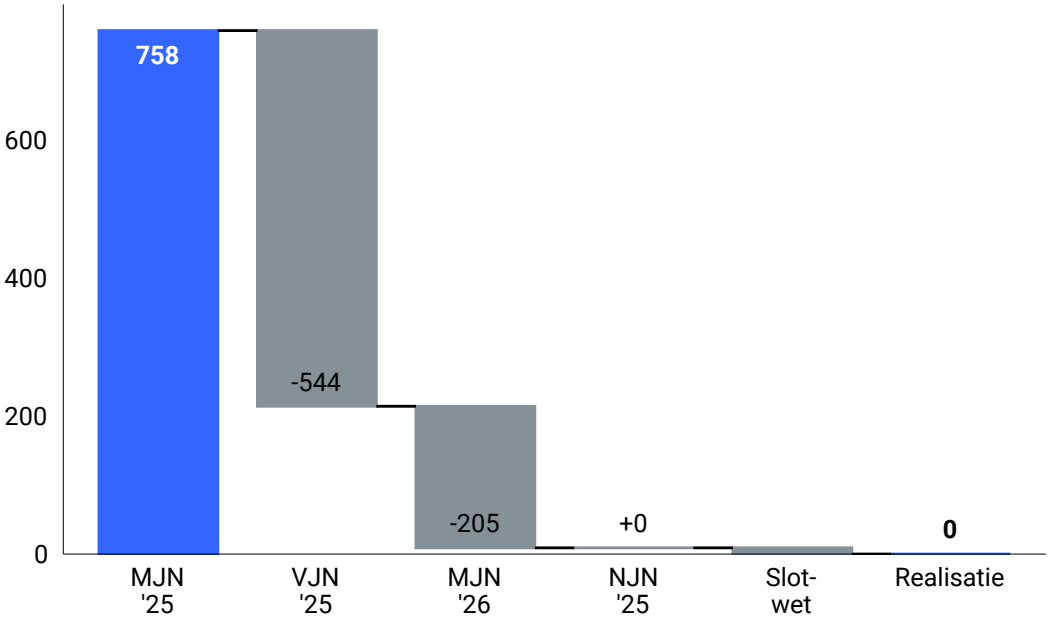
In 2025 legt de minister van KGG voor het eerst verantwoording af over het Klimaatfonds, dat op 1 juli 2024 met de tijdelijke wet Klimaatfonds in werking is getreden. In de Miljoenennota 2025 werd daartoe geld overgeheveld van de aanvullende post

naar de begroting van het Klimaatfonds. Zoals eerder in dit hoofdstuk staat, heeft het Klimaatfonds als overhevelingsfonds geen uitgaven. Met de Miljoenennota wordt het geld vanuit het Klimaatfonds overgeheveld naar de verschillende departementen. De uitgaven die in de Miljoenennota op de begroting van het Klimaatfonds staan, € 758 miljoen, kunnen pas worden uitgegeven nadat het geld is overgeheveld naar de begroting van een departement (zie ook § 5.3). Het kan voorkomen dat departementen het geld nog niet kunnen uitgeven, omdat er nog geen plannen zijn (met als gevolg dat niet al het geraamde geld wordt uitgegeven: onderuitputting van de begroting). In dat geval worden de betreffende middelen met kasschuiven doorgeschoven naar latere jaren van de begroting van het Klimaatfonds (zie ook figuur 2).

Figuur 2 *De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 voor het Klimaatfonds*

Gros van de geraamde uitgaven voor 2025 doorgeschoven naar later

Geraamde uitgaven in miljoenen €



Bron: De standen komen uit de verticale toelichtingen vanaf de Miljoenennota 2023

4. Resultaten van geld en beleid

4.1 Beleidsevaluaties

Goede evaluaties van beleid zijn essentieel voor de verantwoording over geld en resultaten. Elke begroting bevat een Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Dit is een overzicht van de evaluaties die de minister heeft laten uitvoeren en die nog gepland staan.

Voor de controlerende taak van het parlement is de SEA een belangrijk instrument, omdat het inzichtelijk maakt hoe het beleid is geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. De SEA voor het ministerie van KGG is te vinden in de begroting en online op https://evaluaties.rijksfinancien.nl.

De Tweede Kamer heeft ons gevraagd onderzoek te doen naar periodieke rapportages. Periodieke rapportages zijn belangrijke evaluaties die uitspraken doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid voor een heel beleidsterrein. In onze publicatie *Evaluaties evalueren: naar meer betere inzichten uit en effectiever gebruik van periodieke rapportages* (AR 2026b) , die we ook op Verantwoordingsdag 2026 publiceren, staan de overkoepelende conclusies en aanbevelingen.

Voor het ministerie van KGG hebben we 1 periodieke rapportage onderzocht, namelijk *Klimaatbeleid*. We zien dat de periodieke rapportage inzichten oplevert over beleidsresultaten in de praktijk, zoals onderstaand voorbeeld laat zien.

Over de doelmatigheid concludeert de periodieke rapportage *Klimaatbeleid* (CE Delft, 2024) dat er grote verschillen zijn tussen regelingen als het aankomt op de kosten die worden gemaakt voor het verminderen van CO_2-uitstoot. Zo is de Energie-Investeringsaftrek een relatief goedkoop instrument om CO_2-uitstoot te verminderen. Ook stelt de periodieke rapportage dat regelingen die energiebesparing als doel hebben, over het algemeen goedkoper zijn dan regelingen voor hernieuwbare energie.

In ons overkoepelende rapport concluderen we dat de Tweede Kamer nog weinig gebruikmaakt van periodieke rapportages. Dat geldt ook voor de onderzochte periodieke rapportage van het ministerie van KGG. Die stond wel op de agenda voor een commissiedebat, maar daarin stelden commissieleden geen vragen over de rapportage. We hebben geen moties of schriftelijke vragen aangetroffen die zijn ingediend naar aanleiding van de periodieke rapportage.

Figuur 3 *Gebruik periodieke rapportages in de Tweede Kamer*

Ministerie van Klimaat en Groene Groei - Tweede Kamer maakt weinig gebruik van periodieke rapportages

● Ja ⊗ Geen ? Op moment van beoordelen nog niet bekend

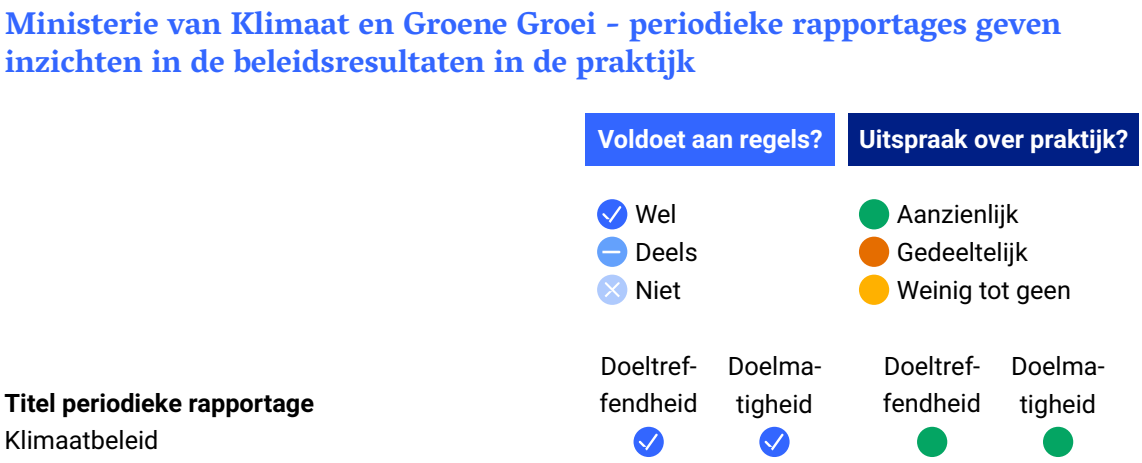
Titel periodieke rapportage	Geagendeerd en aantal agendapunten	Genoemd in debat?	Schriftelijke vragen gesteld?	Motie ingediend?
Klimaatbeleid	20	⊗	?	⊗

We hebben ook onderzocht of de periodieke rapportages aan de regels voldoen en welk type inzichten ze opleveren. Daarover concluderen we dat de onderzochte rapportage van het ministerie van KGG aan de vereisten uit de regelgeving voldoet, omdat zij een uitspraak bevat over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. Soms gaan uitspraken bijvoorbeeld niet verder dan over de manier waarop de uitvoering van het beleid is georganiseerd. Wij vinden het belangrijk dat de periodieke rapportages zoveel mogelijk uitspraken doen over de effecten van de inzet van publiek geld voor burgers en bedrijven.

We hebben ook onderzocht of de periodieke rapportages uitspraken bevatten over de doeltreffendheid en doelmatigheid in de praktijk. Daarmee bedoelen we dat de uitspraken betrekking hebben op de vraag of het publiek geld effecten voor burgers en bedrijven heeft gehad en of dat daarbij doelmatig is ingezet. Daarover concluderen we dat de onderzochte periodieke rapportage van het ministerie van KGG voor een

aanzienlijk deel van het beleid uitspraken bevat over de doeltreffendheid en de doelmatigheid in de praktijk.

Figuur 4 *Inzichten van periodieke rapportages*



4.2 Fiscale regelingen

Een van de instrumenten die de minister kan inzetten om beleidsdoelen te halen is de zogenoemde fiscale regeling. Net als voor andere beleidsmaatregelen, geldt voor fiscale regelingen een plicht om te evalueren. Maar er zijn ook enkele belangrijke verschillen:

- Fiscale regelingen zijn niet terug te vinden in de vorm van verplichtingen en uitgaven in de begroting en het jaarverslag van de minister van Klimaat en Groene Groei.
- Voor fiscale regelingen geldt zelden een limiet: iedereen die aan de voorwaarden voldoet, heeft recht op het belastingvoordeel. Daardoor is sprake van een lager bedrag aan belastingontvangsten, ofwel gederfde belastingopbrengsten. Het budgettaire belang van de fiscale regelingen is terug te vinden in een bijlage bij de Miljoenennota.

Het financieel belang van de fiscale regelingen van het ministerie van Klimaat en Groene Groei is voor 2025 geraamd op € 10.741 miljoen. De minister van Klimaat en Groene Groei noemt onder meer de volgende fiscale regelingen in haar begroting:

- energie-investeringsaftrek (EIA);
- salderingsregeling energiebelasting (EB);
- stadsverwarmingsregeling EB;
- degressieve tariefstructuur elektriciteit EB;
- degressieve tariefstructuur gas EB;
- vrijstelling aardgas ander gebruik dan brandstof EB (inclusief teruggaaf);

- vrijstellingen voor energie-intensieve processen EB;
- inputvrijstelling energiebelasting voor elektriciteitsopwekking;
- inputvrijstelling kolenbelasting voor elektriciteitsopwekking;
- inputvrijstelling kolenbelasting voor duaal verbruik.

Daarvan zijn de degressieve tariefstructuur elektriciteit (€ 5.406 miljoen) en de degressieve tariefstructuur gas (€ 2.919 miljoen) veruit de grootste. De degressieve tariefstructuur voor energiebelasting in Nederland houdt in dat het belastingtarief per eenheid gas of elektriciteit daalt naarmate het verbruik hoger is. Dit systeem, met name de lagere tarieven in hogere schijven, verlaagt de belastingdruk voor grootverbruikers en de industrie. Tegelijkertijd maakt het de prikkel om aan energiebesparing te doen voor grootverbruikers en de industrie kleiner.

In 2025 heeft de minister geen fiscale regelingen laten evalueren.

4.3 Terugblik op eerder Rekenkameronderzoek

4.3.1 Aanleg waterstofnetwerk onder hoge druk

In december 2025 publiceerden wij het onderzoek *Aanleg waterstofnetwerk onder hoge druk* (AR 2025b). We onderzochten het besluit van de minister van Klimaat en Groene Groei om de aanleg van een landelijk waterstofnetwerk te ondersteunen met subsidie voor aanloopverliezen. Het netwerk moet duurzame waterstof transporteren tussen industrieclusters en zo bijdragen aan de verduurzaming van de energie-intensieve industrie. De subsidie van maximaal € 750 miljoen moet het zogeheten kip-ei-probleem doorbreken: zonder netwerk geen vraag naar waterstof, maar zonder vraag geen investeringen in het netwerk.

We concludeerden dat deze subsidie niet doeltreffend is, omdat het bedrag onvoldoende is om het volledige netwerk te realiseren in 2030. De geraamde kosten van het netwerk zijn gestegen van circa € 1,5 miljard naar ongeveer € 3,8 miljard en de verwachte aanloopverliezen naar circa € 2,5 miljard (bij ongewijzigde afspraken). Dat is ruim boven het beschikbare subsidiebedrag. Daardoor is het onzeker of alle geplande tracés worden aangelegd en bestaat er een financieel risico voor de schatkist. We bevalen de minister van KGG daarom aan om bij grote energieprojecten vooraf beter inzicht te krijgen in financiële risico's en de verdeling daarvan tussen overheid en bedrijven. Ook bevalen we aan de ontwikkeling van de businesscase actief te blijven volgen en de Tweede Kamer hierover te informeren.
De minister heeft in haar reactie het belang van deze aandachtspunten erkend en neemt onze aanbevelingen over. Binnen het ministerie van KGG is naar aanleiding

van ons onderzoek een project gestart waarin wordt uitgezocht hoe de omgang met grote projecten als bijvoorbeeld het waterstofnetwerk, CO_2-opslagprojecten (onder andere ramen en begroten) kan worden verbeterd.

4.3.2 Energiebesparingsplicht, 2008-2023

In 2024 publiceerden wij ons onderzoek naar de energiebesparingsplicht. Deze bestaat sinds 1993 en verplicht bedrijven en instellingen – zoals scholen, kerken en sportverenigingen – om alle energiebesparende maatregelen te nemen die zich in 5 jaar terugverdienen. Wij constateerden dat de plicht in de periode 2008-2023 niet doeltreffend was. De energiebesparing als gevolg van de plicht was substantieel lager dan vooraf ingeschat. Dat komt mede doordat bedrijven en instellingen zich maar beperkt aan de plicht houden. Ook werd bij minder bedrijven gecontroleerd of zij zich aan de plicht hielden dan gewenst. Wij wijzen het parlement erop dat normeren, toezicht en handhaving ook beleidsinstrumenten zijn om doelen te bereiken en extra geld niet voor alle problemen een oplossing is.

4.4 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

Inzicht in beleidsresultaten begint bij de minister: zij moet dat inzicht zelf hebben. Bijvoorbeeld door te monitoren en door te evalueren. Die informatie heeft de minister nodig om vast te kunnen stellen of zij met het beleid het gewenste doel bereikt en of dat op een doelmatige manier gebeurt. Bovendien heeft het parlement deze informatie nodig om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren. Wij hebben voor de maatregelen in tabel 4 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in haar jaarverslag.

Tabel 4 *De bereikte resultaten, zoals de minister van Klimaat en Groene Groei rapporteerde in openbare bronnen (bedragen in miljoenen €)*

Hoofddoel	Kortetermijndoelen geselecteerde belangrijkste subdoelen	Bedrag	Resultaat kortetermijndoel
Doelmatige energievoorziening	*Ontwikkelen kernenergie* • voorbereiden van de bouw van 2 tot 4 nieuwe kerncentrales • verlengen van de levensduur van de centrale in Borssele	Aangegane verplichtingen van € 33.720 en € 6.071 aan uitgaven op artikel 31	• De minister rapporteert dat staatsdeelneming NEO NL is opgericht voor de bouw en exploitatie van kernenergie in Nederland. • Er is een voorstel tot wijziging van de Kernenergiewet aan de Kamer voorgelegd om de levensduur van Borssele te verlengen; en een niet-bindend bod op meerderheidsbelang in de centrale.
	30-40 GW Windenergie op zee in 2040 In 2025 wil de minister een kavel van 1 GW eindenergie op zee vergunnen. In 2026 wil de minister 2 GW vergunnen.		De aanbesteding is mislukt; er zijn geen kavels voor windenergie op zee vergund in 2025.
	Netcongestie aanpakken De minister wil afspraken maken in 26 projecten op hoogsspanningsnet over nieuwe werkwijze van TenneT.		De minister rapporteert dat in samenwerking met TenneT 26 actieplannen worden gemaakt. Daarnaast is het landelijk actieplan netcongestie opgesteld.

Hoofddoel	Kortetermijndoelen geselecteerde belangrijkste subdoelen	Bedrag	Resultaat kortetermijndoel
Beperking van de klimaatverandering	*Klimaatneutraal in 2050* Het klimaatdoel is 55% CO_2 reductie in 2030 ten opzicht van 1990.	Uit het Klimaatfonds: De minister gebruikt € 5.000 voor aanpak netcongestie; uitrol van Carbon Capture and storage, warmte-netten en waterstof en de voorbereiding van de bouw van kerncentrales. € 7.600 voor specifieke maatregelen	De minister rapporteert in de Klimaat- en Energie-nota over het behalen van de klimaatdoelen. Deze nota is op Prinsjes-dag naar het parlement verzonden. De minister rapporteerde op basis van de Klimaat- en Energieverkenning van het Planbureau voor de Leefomgeving dat met het huidige beleid het doel voor 2030 onhaalbaar lijkt en de verwachte reductie in 2030 ligt tussen 46,8-54,5%.
	Doelstelling Verduurzaming Industrie Streefdoel: 68% CO_2-reductie in 2030 ten opzichte van 1990 voor industrie.	Beprijzen en normeren (geen uitgaven)	De minister rapporteert weinig voortgang. Investeringsbeslissingen bleven in 2025 uit. De minister rapporteert in het jaarverslag dat de heffing op CO_2-uitstoot buiten werking is gesteld en de plasticheffingen eveneens niet zijn doorgegaan.

De minister van KGG rapporteert 2 keer per jaar over de voortgang van het klimaat- en energiebeleid, op momenten die aansluiten bij de begrotingscyclus. Zo rapporteert de minister van KGG in het najaar in de *Klimaat- en Energienota* (KGG 2025c) de resultaten van het klimaat- en energiebeleid. Cijfers in deze nota zijn afkomstig uit het Dashboard Klimaatbeleid, de Energiemonitor en de gegevens over gerealiseerde emissies en ramingen uit de *Klimaat- en Energieverkenning* (PBL 2025, KEV). In het voorjaar publiceert de minister van KGG haar jaarverslag, waarin de minister verantwoording aflegt over beleid waar zij zelf direct voor verantwoordelijk is. Zie voor meer informatie over de verantwoording van klimaatuitgaven ook § 5.3 en § 6.3.

4.5 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van Klimaat en Groene Groei en dat van het Klimaatfonds betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

5. Bedrijfsvoering

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De minister heeft geen eigen ambtenarenapparaat
Voor de uitvoering van haar beleid maakte de minister van Klimaat en Groene Groei in 2025 gebruik van het ambtenarenapparaat van het ministerie van Economische Zaken. Het ministerie had vanaf 1 april 2025 tot het aantreden van het kabinet-Jetten een secretaris-generaal en voor een deel van 2025 een eigen directeur Financieel-Economische Zaken. Voor de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering verwijzen we daarom naar het rapport over het ministerie van Economische Zaken.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering in 2025
Omdat de ministers de onderlinge verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de bedrijfsvoering niet expliciet hadden gemaakt, waren problemen in de bedrijfsvoering zowel de verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken als van de minister van KGG.

Problemen in bedrijfsvoering niet aangerekend aan de minister van KGG
Met het aantreden van het kabinet-Jetten is het ministerie van KGG opgeheven. Ook is het ministerie van Economische Zaken weer het ministerie van Economische Zaken en Klimaat geworden. Daarmee is de verantwoordelijkheid voor problemen in de bedrijfsvoering vanaf dat moment, dus ook op Verantwoordingsdag in mei 2026, alleen nog de verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken en Klimaat. De onvolkomenheden en aandachtspunten bij de bedrijfsvoering van het gezamenlijke ambtenarenapparaat zijn niet de minister van KGG aangerekend.

Wel blijven deze onvolkomenheden en aandachtspunten risico's voor de uitvoering van het beleid van de minister van KGG. Daarbij gaat het om onvolkomenheden bij Economische Zaken met betrekking tot inkoop- en autorisatiebeheer en een risico voor de continuïteit van het IT-beheer van financiële systemen. Voor meer informatie daarover verwijzen wij naar het verantwoordingsonderzoek over het ministerie van Economische Zaken (AR 2026c).

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het ministerie van Klimaat en Groene Groei.

> De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van Klimaat en Groene Groei die wij hebben onderzocht voldeden in 2025 aan de gestelde eisen.

5.3 Verantwoording beleidsresultaten Klimaatfonds lastig navolgbaar

De minister van Klimaat en Groene Groei is verantwoordelijk voor de coördinatie van het klimaatbeleid. Het klimaatbeleid is veelomvattend en er zijn diverse ministeries die beleid uitvoeren om de klimaatdoelen voor 2030 en 2050 te halen. De minister van KGG is de beheerder van het Klimaatfonds. Dit jaar legt de minister van KGG voor het eerst verantwoording af over dit fonds, waar reeds sinds 2022 geld in is gereserveerd en dat pas op 1 juli 2024 met de Tijdelijke wet Klimaatfonds in werking is getreden.
Wij constateren dat de verantwoording van de beleidsresultaten lastig navolgbaar is. Dat komt doordat het gaat om zeer veel maatregelen waarover in verschillende jaarverslagen verantwoording wordt afgelegd zonder eenduidige verwijzingen. Daardoor is het lastig te beoordelen wat er met het geld uit het Klimaatfonds bereikt is. Ook de financiële verantwoording van de middelen uit het Klimaatfonds (de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële informatie) vinden we ondoorzichtig. Voor meer informatie over de financiële verantwoording verwijzen we naar § 6.3.

Wat is het Klimaatfonds

Doelen van het Klimaatfonds

Het Klimaatfonds beoogt verschillende doelen:

- maatregelen faciliteren die bijdragen aan het terugdringen van emissies van broeikasgassen;
- bijdragen aan de transitie naar een klimaatneutrale energievoorziening, economie en samenleving;
- bijdragen aan een rechtvaardige klimaattransitie.

Het Klimaatfonds is een overhevelingsfonds

Het Klimaatfonds is een zogeheten overhevelingsfonds. Dat betekent dat de minister uit het fonds geen uitgaven kan doen of verplichtingen kan aangaan. Het fonds heeft wel een begroting, die een meerjarig overzicht geeft van de bedragen die beschikbaar zijn voor de doelen van het klimaatbeleid. Van deze begroting wordt geld overgeheveld naar de begrotingen van de departementen. Die leveren bijdragen aan het behalen van de klimaatdoelen met hulp van middelen uit het fonds

Middelen op de begroting van het Klimaatfonds

In totaal is er tot nu toe, sinds 2022 toen kabinet-Rutte IV besloot om een klimaatfonds met € 35 miljard te starten, € 48 miljard euro op de begroting van het fonds gezet. Daarvan heeft de minister van KGG de afgelopen jaren al € 24,9 miljard euro overgeheveld naar de begrotingen van departementen die bijdragen aan het klimaatbeleid. Daarvan is € 0,8 miljard teruggevloeid, omdat de betreffende ministers dat bedrag niet hadden uitgegeven. Verder is er een aantal maal geld uit het fonds onttrokken voor een bedrag van in totaal € 2,7 miljard. Volgens het jaarverslag van het Klimaatfonds staat er voor de nog komende jaren nog € 21,2 miljard op de begroting, waarvan € 13,6 miljard nog niet bestemd.

Door het Klimaatfonds zijn toekomstige financiële middelen langdurig beschikbaar en inzichtelijk

De begroting loopt tot 2035. Dat is langer dan de vooruitblik die andere begrotingen geven. Dit inzicht betekent niet dat de middelen gegarandeerd beschikbaar zijn: het fonds is een begroting en begrotingen kunnen worden bijgesteld. Zo is in de Voorjaarsnota 2025 bijvoorbeeld besloten om de begroting van het fonds met € 600 miljoen te verlagen. De reden daarvoor was om het uitgavenkader als geheel sluitend te maken, of zoals het in de Voorjaarsnota wordt geformuleerd: “ter dekking van de integrale problematiek wordt er een

ombuiging van cumulatief € 600 miljoen gedaan op het Klimaatfonds". Ook de verdeling tussen begrotingsartikelen ligt niet vast. Zo is in het regeerprogramma van het kabinet-Schoof (Rijksoverheid, 2024) besloten minder geld te besteden aan waterstof en meer geld beschikbaar te maken voor kernenergie.

Het *Meerjarenprogramma Klimaatfonds* geeft de te financieren plannen weer. Jaarlijks publiceert het kabinet het *Meerjarenprogramma Klimaatfonds* (KGG, 2025d). Op Prinsjesdag 2025 is het derde meerjarenprogramma verschenen. Hierin laat het kabinet zien hoe het middelen uit het Klimaatfonds wil inzetten in 2026 en daarna. De Tweede en Eerste Kamer moeten instemmen met de voorstellen uit het meerjarenprogramma in de begrotingen van de diverse departementen. Na goedkeuring door de beide Kamers kunnen ministeries het uit het fonds toegekende geld uitgeven aan de in het meerjarenprogramma beschreven maatregelen.
Het geld wordt besteed in 6 zogeheten percelen, te weten:

- kernenergie;
- CO_2-vrije gascentrales;
- energie-infrastructuur;
- vroege fase opschaling;
- verduurzaming industrie en innovatie midden- en kleinbedrijf;
- verduurzaming gebouwde omgeving.

Elk perceel draagt bij aan het behalen van de klimaatdoelen. 7 departementen houden zich tot dusver bezig met de uitvoering van het beleid, te weten:

- ministerie van Klimaat en Groene Groei;
- ministerie van Economische Zaken;
- ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening;
- ministerie van Infrastructuur en Waterstaat;
- ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
- ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
- ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

In bijlage 1 van de begroting van het Klimaatfonds staat een tabel met alle maatregelen per ministerie, per jaar.

Verantwoording over beleidsresultaten Klimaatfonds lastig te volgen via de jaarverslagen

Veel gefinancierde maatregelen

Het aantal maatregelen dat uit het Klimaatfonds wordt gefinancierd, is groot. Het jaarverslag van het Klimaatfonds bevat een tabel in bijlage 1 die een overzicht geeft van alle uitgaven. Daarin staan ruim 200 subsidies, bijdragen, opdrachten en leningen.

Verantwoording verspreid over verschillende jaarverslagen

De minister van KGG verantwoordt zich in het jaarverslag van het Klimaatfonds over de overheveling van gelden naar andere begrotingen. In dat jaarverslag neemt de minister per begrotingsartikel een beleidsconclusie op. Daarin verwijst zij naar projecten die door andere departementen worden uitgevoerd. De beleidsconclusies eindigen met de verwijzing dat verdere toelichtingen op de beleidsconclusies te vinden zijn in de jaarverslagen van de betreffende begrotingen. Maar die verwijzingen blijken niet altijd even eenvoudig navolgbaar te zijn.

Voor het perceel kernenergie bijvoorbeeld schrijft de minister dat er in 2025 vanuit het beleidsartikel kernenergie middelen beschikbaar zijn gesteld voor de maatregelen:

- uitvoeringslasten KGG/medeoverheden
  - nucleaire veiligheid ministerie Infrastructuur en Waterstaat,
  - stralingsbescherming Rijksinstituut Volksgezondheid en Milieu;
- nieuwbouw kerncentrales;
- verlenging financiering Nucleair Academy 2026-2030;
- NEO NL.

Om voor deze onderwerpen een toelichting te vinden zal dus in elk geval moeten worden gekeken in jaarverslagen van het ministerie van KGG, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Voor het perceel Energie-infrastructuur schrijft de minister dat er in 2025 voor meerdere maatregelen middelen ter beschikking zijn gesteld. Het gaat om onder andere de Garantieregeling Warmtenetten, WarmtelinQ+, Expertpool vliegende brigade en Elektrischaangedreven Friese Waddenveren. Om hierop een toelichting te vinden zal dus moeten worden gekeken in jaarverslagen van het ministerie van KGG, het ministerie van IenW en het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur. Daarbij zijn de maatregelen vaak ook nog verdeeld over verschillende beleidsartikelen van de begrotingen.

Onderwerpen niet eenduidig geïdentificeerd

De diverse maatregelen hebben geen unieke codering in de begroting en het jaarverslag. Daardoor is het alleen mogelijk een relatie te leggen tussen een post in het jaarverslag van het Klimaatfonds en een departementaal jaarverslag op basis van de naam. Die lijkt echter ook niet altijd voldoende. Zo is in het jaarverslag van het Klimaatfonds in Tabel 20 sprake van de subsidie Distributienetten Glastuinbouw, uitgevoerd door de minister van LVVN. In het jaarverslag van de minister van LVVN is die terug te vinden onder de naam Warmtenetten Glastuinbouw. Dat hiermee hetzelfde wordt bedoeld, is alleen voor een ingevoerde lezer duidelijk. Dit maakt de verantwoording van de beleidsresultaten van het Klimaatfonds minder navolgbaar.

Inzicht in het rijksbrede klimaatbeleid

Naast de beleidsmaatregelen die worden gefinancierd uit het Klimaatfonds, zijn er maatregelen die direct uit de begroting van een ministerie worden gefinancierd. Een totaaloverzicht van alle maatregelen wordt als bijlage bij de Miljoenennota op Prinsjesdag aan het parlement gezonden.
Eenmaal per jaar wordt in de *Klimaat- en Energieverkenning* (KEV) integraal verslag gedaan van het complete klimaat- en energiebeleid en de verwachte effecten daarvan (PBL 2025). Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) stelt dit rapport op en kijkt daarbij vooral naar de verwachte resultaten van het beleid in de toekomst.
De minister verantwoordt zich over het rijksbrede klimaatbeleid in de Klimaat- en Energienota (KGG 2025c, KEN). Daarin is niet te traceren welke maatregelen uit het Klimaatfonds zijn gefinancierd en welke direct door de departementen. De KEV en de KEN verschijnen niet op Verantwoordingsdag, maar worden op Prinsjesdag aangeboden aan het parlement.

We zien dat door het grote aantal maatregelen, zonder eenduidige identificering in veel verschillende documenten, de beleidsresultaten van het Klimaatfonds nauwelijks navolgbaar zijn. In de Tijdelijke wet Klimaatfonds zijn geen expliciete afspraken gemaakt over verantwoording over de beleidsresultaten van het fonds. Wij vinden het van belang dat het parlement zijn budgetrecht kan uitoefenen. Hiervoor is het zaak dat het goed wordt geïnformeerd over het geheel aan uitgaven en resultaten van het klimaatfonds.

Eerdere aanbevelingen

In onze brief van 25 januari 2023 *Inzicht in uitgaven klimaatbeleid* (AR 2023) wezen wij de Tweede Kamer op een aantal problemen in de verantwoording van het klimaatbeleid. Wij eindigden die brief met onder meer de volgende aanbeveling:
"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 zien dat de verantwoording over de resultaten van het Klimaatfonds nog steeds versnipperd is. Door het grote aantal onderwerpen, verspreid over 6 percelen en 7 departementen, zonder duidelijke unieke codering is de verantwoording van de beleidsresultaten moeilijk navolgbaar. Daarmee is het lastig om het bereikte resultaat van het Klimaatfonds te beoordelen en daarover met de minister het debat te voeren.

5.4 Beheerst risico: minister is voorbereid op incidenten hoogspanningsnet

Het hoogspanningsnetwerk is de basis van de nationale elektriciteitsvoorziening; het transporteert elektriciteit van de producent naar regionale netten, waarop woningen en bedrijven zijn aangesloten. Het hoogspanningsnet is kritieke infrastructuur en de elektriciteitslevering is een vitaal proces. Een storing kan grote gevolgen hebben voor de maatschappij. Daarbij is het hoogspanningsnet ook een mogelijk doelwit in hybride oorlogsvoering. We hebben getoetst hoe de minister van KGG voorkomt dat er black-outs ontstaan op dat net en hoe zij is voorbereid op mogelijke elektriciteitscrises. Voor een toelichting op het normenkader verwijzen we naar bijlage 2.

De minister van KGG en TenneT maken risicoanalyses, nemen preventieve maatregelen en zorgen voor herstelcapaciteit voor het geval er incidenten zijn. Er zijn actuele crisisplannen, waar actief mee geoefend wordt op het departement en door TenneT. We zijn daarom positief over de crisispreventie en -voorbereidingen. Wat nog beter kan, is dat de minister de lessen voor de eigen bedrijfsvoering explicieter vastlegt om zo het lerend vermogen in de organisatie te versterken, waardoor de crisisvoorbereiding continu verbetert.

5.4.1 Elektriciteitsstoringen: mogelijk enorme gevolgen

Elektriciteitsstoringen komen in binnen- en buitenland met enige regelmaat voor. Soms leiden die storingen alleen tot lokale problemen, maar af en toe ontstaan er grootschalige crises met grote gevolgen. In april 2025 leidde urenlange stroomuitval als gevolg van storingen op het hoogspanningsnet in Spanje en Portugal tot circa € 4,5 miljard schade. Daar overleden bovendien 5 mensen als gevolg van de stroomuitval. In Berlijn veroorzaakte sabotage van het stroomnet begin dit jaar een black-out van meer dan 48 uur.
Een langdurige stroomstoring is maatschappelijk ontwrichtend; de samenleving is in hoge mate afhankelijk van elektriciteit. Zonder elektriciteit rijden er bijvoorbeeld geen treinen, is digitaal betalingsverkeer onmogelijk, werken koelinstallaties niet meer en kan het riool niet op druk worden gehouden. In Nederland is een landelijke black-out nog nooit voorgekomen.

TenneT en de minister van KGG: samen verantwoordelijk voor levering van elektriciteit

De verantwoordelijkheden voor energieveiligheid en leveringszekerheid op het hoogspanningsnet zijn verdeeld over de minister van KGG en netbeheerder TenneT. De minister is verantwoordelijk voor het beleid voor de stabiele levering van elektriciteit. Vanuit die rol heeft de minister de elektriciteitsvoorziening bestempeld als vitale infrastructuur. TenneT is aangewezen om elektriciteit op het landelijke hoogspanningsnet te transporteren. Het bedrijf heeft een monopoliepositie en staat onder toezicht van de Autoriteit Consument en Markt (ACM).

Transmissiesysteem

De wettelijke terminologie is met het invoeren van de Energiewet in 2026 veranderd om beter aan te sluiten bij internationale bepalingen. *Landelijk hoogspanningsnet* is oude terminologie, de nieuwe geëigende juridische term is *transmissiesysteem*. TenneT is formeel de *Transmissiesysteembeheerder* (TSO).

Toegenomen militair-hybride dreiging

Storingen op het hoogspanningsnet kunnen verschillende oorzaken hebben. Naast technische mankementen en menselijke fouten kan ook extreem weer schade aan elektriciteitsinfrastructuur veroorzaken. De laatste jaren nemen de geopolitieke spanningen toe en daarmee ook het risico op sabotage van (onderdelen van) het elektriciteitsnet. De inlichtingendiensten rapporteren dat de militair-hybride dreiging van Rusland in Europa het afgelopen jaar is toegenomen. Zo leidden sabotageacties in Polen afgelopen november tot schade aan kritieke infrastructuur. Ook Nederland kan om verschillende redenen een interessant doelwit voor Rusland zijn. Onder andere

vanwege onze steun aan Oekraïne. Volgens onze inlichtingendiensten is sabotage van kritieke infrastructuur een scenario waarmee we rekening moeten houden (AIVD en MIVD, 2026).

5.4.2 Incidenten leiden niet snel tot een elektriciteitscrisis

Incidenten die leiden tot stroomonderbrekingen komen voor, maar leiden in Nederland niet snel tot een elektriciteitscrisis. Het ministerie hanteert de definitie van een crisis bij stroomuitval voor meer dan 75.000 huishoudens of een vermogensverlies van meer dan 100 MW.

Leveringszekerheid is in Nederland erg hoog

Het hoogspanningsnetwerk dat TenneT in Nederland en Duitsland beheert, bestaat uit hoogspanningslijnen en kabels met een totale lengte van 25.000 kilometer, met een spanning tussen 110.000 en 380.000 Volt. TenneT transporteert elektriciteit van de producent (een windmolenpark, kolen-, gas- of kerncentrale), over het hoogspanningsnet naar het laagspanningsnet. Regionale netbeheerders beheren de elektriciteitsnetten met een lagere spanning en sluiten huizen en bedrijven daarop aan. Via verdeelstations en transformatoren wordt de hoogspanning omgezet naar een spanning van 230 Volt die thuis uit het stopcontact komt.

TenneT monitort continu of elektriciteitsvraag en -aanbod met elkaar in balans zijn. Bij een verstoring waarbij de elektriciteit uitvalt, heeft TenneT bevoegdheden om energiemaatschappijen te verplichten om een moment meer of minder te produceren om de balans te herstellen. De leveringszekerheid van elektriciteit is in Nederland erg hoog; TenneT drukt dit uit in een percentage. In 2025 was dat 99,99988% (TenneT, 2025), wat betekent dat er in het gehele jaar slechts enkele seconden sprake was van geen elektriciteit door storing op het hoogspanningsnet.

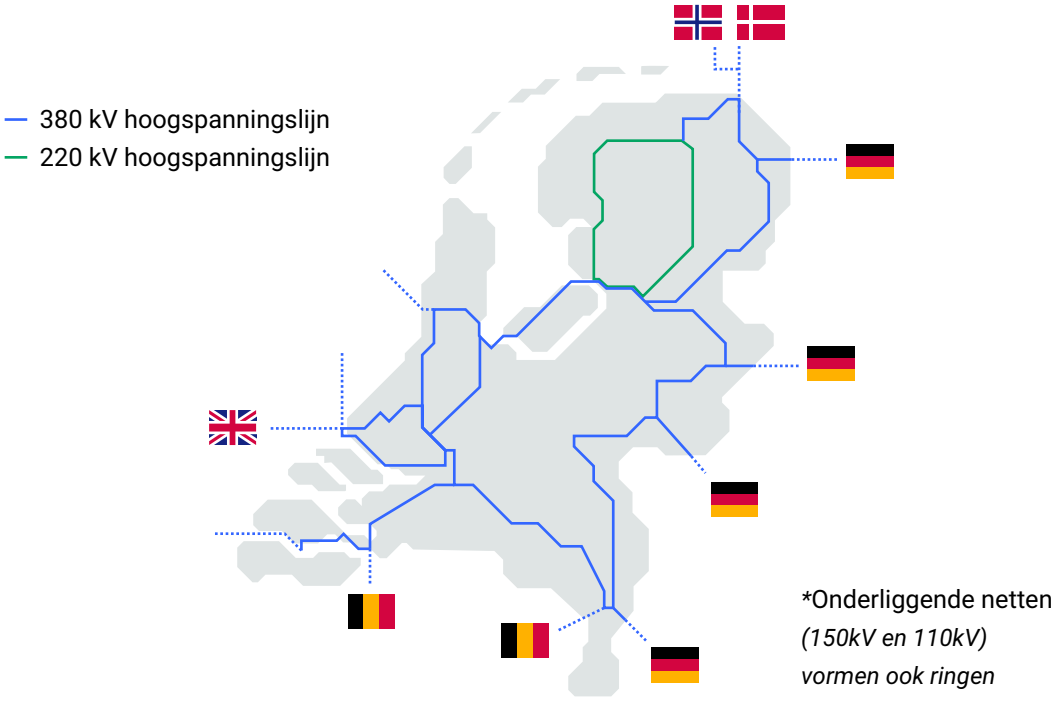
Ontwerpkeuzes maken hoogspanningsnet veilig

De hoge leveringszekerheid is het gevolg van ontwerpkeuzes in het hoogspanningsnet. Het net is zodanig ontworpen dat fysieke schade aan onderdelen ervan, of aan transformatorstations, niet snel leiden tot algehele uitval van elektriciteit. Wettelijk is bepaald dat het net dusdanig ‘redundant’ ingericht moet zijn dat de elektriciteitsvoorziening in stand blijft als 1, en soms 2, onderdelen uitvallen. TenneT heeft daarom veel reservecapaciteit ingebouwd in het hoogspanningsnetwerk. Die redundantie bestaat in eerste instantie uit dubbele bekabeling. Over de hoogspanningsmasten lopen altijd aan beide kanten van de mast kabels om de elektriciteit te transporteren. Als er aan 1 kant kabels breken (of onderhouden moeten worden), loopt de elektriciteit

veilig via de kabels aan de andere kant van de mast. Daarnaast is het hoogspanningsnet in Nederland grotendeels opgebouwd uit geografisch gesloten lussen, waardoor TenneT altijd de elektriciteit kan omleiden bij een onderbreking.

Figuur 5 *Schematische weergave hoogspanningsnet*

Door de opbouw in ringen is het hoogspanningsnet schokbestendig



Of de reservecapaciteit die in het netwerk is ingebouwd, ook gebruikt mag worden om netcongestie te bestrijden zoals onlangs door de staatssecretaris van Energie is voorgesteld (EZK, 2026), is een politieke keuze en geen onderwerp van dit onderzoek.

Hoogspanningsnet is verweven met dat van de buurlanden

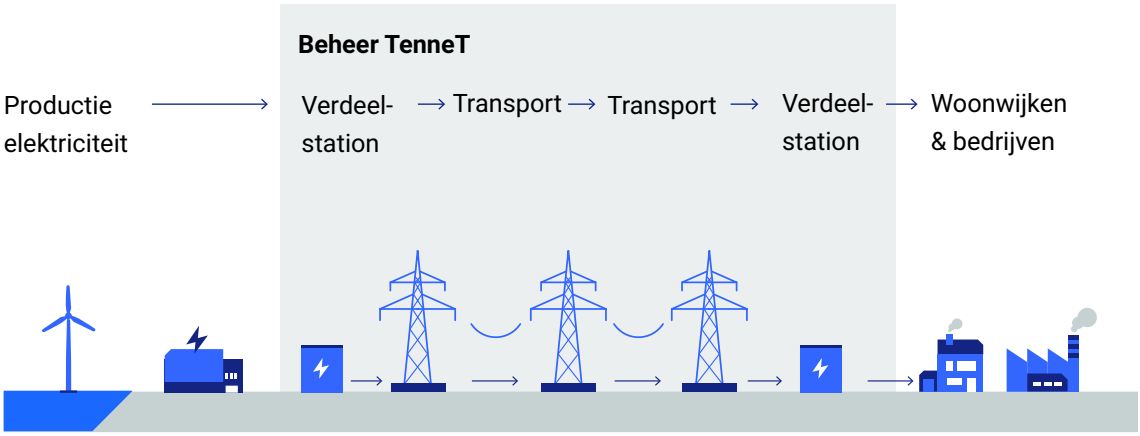
Nederland werkt ook samen met omliggende landen om verstoringen te kunnen opvangen. Ons hoogspanningsnet is verbonden met dat van de buurlanden; samen vormen zij 1 groot, gekoppeld systeem. Als er in 1 land een verstoring is in vraag of aanbod van elektriciteit, wordt dit opgevangen door elektriciteit uit het buitenland te importeren. Deze samenwerking wordt ook actief getest. Uit de periodieke oefening van het Pentalateral Energy Forum (PENTA), blijkt dat het gecombineerde hoog-spanningsnet van de Benelux, Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk bestand is tegen meer dan een sabotageactie tegelijkertijd (Pentalateraal Energieforum 2024).

TenneT beveiligt kritieke infra en kan schade snel verhelpen

TenneT beveiligt de infrastructuur van het hoogspanningsnet: onder andere hoogspanningsmasten, verdeelstations en controlecentra (zie figuur 6). Daarin maakt TenneT onderscheid in de infrastructuur die het beheert: reguliere, vitale en kritieke onderdelen, elk met een eigen beveiligingsregime. Elk beveiligingsregime kent een eigen niveau van beveiliging, met daarbij passende fysieke maatregelen, van het plaatsen van hekwerken tot observatie met camera's en gebieden met strenge toegangscontrole voor bevoegd personeel. TenneT werkt bij het beveiligen van de fysieke infrastructuur volgens het principe afschrikken, detecteren, vertragen, reageren en herstellen *(deter, detect, delay, respond, recover).*

Figuur 6 *Taken TenneT*

TenneT beheert transport en beveiliging van het hoogspanningsnet



Maar preventieve maatregelen alleen garanderen geen leveringszekerheid. Denk aan de mogelijkheid van verschillende incidenten tegelijkertijd, waarbij het hoogspanningsnet op meerdere plaatsen in eenzelfde ring wordt doorbroken, of er meerdere knooppunten van elektriciteitslijnen tegelijk kapotgaan. TenneT heeft daarom een strategische storingsvoorraad en noodlijnen. Daarmee kan het bedrijf het hoogspanningsnet snel herstellen bij een grote storing.

Incidenten leiden niet snel tot elektriciteitscrises

Incidenten waarbij het hoogspanningsnet beschadigd raakte, hebben dankzij het ontwerp en de overcapaciteit van het net niet geleid tot landelijke black-outs. Wel zijn er soms grootschalige storingen geweest. Zo leidden ongelukken met Apache-gevechtshelikopters in 2007 en 2017 tot een regionale stroomstoring van enkele dagen. Een recente aanvaring van een schip met een niet-neergeklapte kraan met een hoogspanningslijn in Leeuwarden (2025) raakte 25.000 tot 30.000 adressen en duurde 7 uur. Een incident bij het hoogspanningsstation in Diemen in 2015 raakte

ongeveer 1 miljoen huishoudens en trof ook Schiphol en de media in Hilversum, maar was binnen een uur opgelost.

5.4.3 Wetgeving en beleid aangepast aan nieuwe werkelijkheid

Een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid voor veilige en stabiele levering van elektriciteit is om de wet- en regelgeving actueel te houden en up-to-date beleid te hebben. De minister heeft wetgeving vernieuwd en werkt aan het vernieuwen van het nationaal crisisplan (EZK 2022a). Daarin staan afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling in een crisissituatie.

In nieuwe wetgeving meer aandacht voor veiligheidsrisico's en hybride dreiging

Op 1 januari 2026 is de nieuwe Energiewet ingegaan. Deze wet geeft de minister meer bevoegdheden op het gebied van veiligheid. Hij benoemt ook dreigingen en risico's voor de vitale infrastructuur. De oude Elektriciteitswet uit 1998 richtte zich vooral op technische leveringszekerheid van elektriciteit. Het woord dreiging kwam er niet in voor.

Met de nieuwe wetgeving heeft de minister meer bevoegdheden om aan systeembeheerders (dus aan TenneT) de opdracht te geven om maatregelen te treffen tegen specifieke dreigingen. Bijvoorbeeld bij een verandering in het dreigingsniveau van terrorisme of een (technologische) ontwikkeling in de cybercriminaliteit. Ook is in de Energiewet geregeld dat TenneT en regionale netbeheerders de kritieke infrastructuur en processen binnen hun bedrijfsvoering moeten beschermen tegen externe dreigingen zoals terrorisme, een cyberaanval, sabotage door een werknemer of een overstroming. Bij gevoelige opdrachten en aankopen kunnen systeembeheerders nu gebruikmaken van de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied, die het mogelijk maakt af te wijken van normale procedures in het kader van de nationale veiligheid.

Andere nieuwe wetten met bepalingen voor de beveiliging van kritieke infrastructuur zijn de Cyberbeveiligingswet (Cbw) en de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten (Wwke). Dat zijn Nederlandse uitwerkingen van Europese richtlijnen, respectievelijk de Network and Information Security Directive (NIS2) en de Critical Entities Resilience Directive (CER). Deze wetten hebben raakvlakken met de beleidsterreinen van de minister van KGG, maar hebben ook betrekking op andere ministers die kritieke infrastructuren onder hun verantwoordelijkheid hebben. De NIS2-richtlijn richt zich op het minimaliseren van digitale risico's voor netwerk- en informatiesystemen van organisaties, zoals cyberaanvallen of digitale spionage. De CER-richtlijn richt zich op de bescherming van organisaties tegen fysieke dreigingen, zoals (terroristische) misdrijven, sabotage en natuurrampen. De invoering is voorzien voor halverwege 2026.

Ook in risicoanalyses heeft de minister aandacht voor nieuwe dreigingen
De minister van KGG is op de hoogte van actuele dreigingsbeelden en mogelijke gevolgen van grootschalige stroomuitval. In opdracht van de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) worden rijksbrede scenariostudies gemaakt voor stroomuitval in Nederland. Voorbeelden zijn de *Themarapportage bedreiging vitale infrastructuur* (TNO 2022) en het *Dreigingslandschap vitale infrastructuur* (NCTV 2025). Daarbovenop heeft de minister van KGG sinds 2024 een kennisinvesteringsprogramma *Weerbaarheid en Veerkracht* ingesteld om risico's in kaart te brengen en te beoordelen. TNO voert dit programma uit. Ook de netbeheerders analyseren risico's en kwetsbaarheden in het licht van statelijke dreigingen. Zo maken zij risico's inzichtelijk en verkennen ze welke maatregelen ze kunnen nemen.

Vernieuwde crisisplannen sluiten beter aan bij nieuwe dreigingsbeelden
Hoe de overheid handelt bij een crisis, staat beschreven in landelijke crisisplannen per beleidsterrein. Het ministerie van KGG hanteert een crisisplan voor elektriciteit uit 2022. In 2026 actualiseert de minister dit plan, zodat het aansluit bij de nieuwe wetgeving en bij samenwerking tussen het Rijk en de veiligheidsregio's. Deze samenwerking is nog versnipperd. Ook komt er in het vernieuwde landelijke crisisplan meer aandacht voor de maatschappelijke gevolgen bij elektriciteitsuitval in vitale sectoren en maatregelen om de schade te beperken. Naar verwachting is het nieuwe crisisplan elektriciteit in het laatste kwartaal van 2026 gereed.

5.4.4 Crisismanagement op het departement
We hebben gezien dat de kans op grootschalige elektriciteitsuitval klein is. Dit is te danken aan het ontwerp van het hoogspanningsnet, preventieve maatregelen, de verwevenheid van het netwerk met het buitenland en de beschikbaarheid van kritieke reserveonderdelen. Toch komen incidenten met het hoogspanningsnet met enige regelmaat voor. Die kunnen veel verschillende oorzaken hebben: bijvoorbeeld technische fouten bij werkzaamheden of ongelukken waarbij onderdelen van het hoogspanningsnet beschadigd raken.

Piketdiensten en escalatieladders
Er waren in 2025 dag en nacht crisismanagers bij het ministerie van KGG bereikbaar om meldingen van incidenten aan te nemen. Als het een melding betreft die mogelijk landelijke impact heeft, treedt de crisisstructuur op het ministerie in werking. Het ministerie van KGG en TenneT hanteren daarvoor een grens van een afschakeling van meer dan 100 MW (de capaciteit van ongeveer 10 offshore windmolens) en/of een storing die meer dan 75.000 huishoudens treft. Bij een situatie waarin een elektriciteitsprobleem uitgroeit tot een nationale crisis die effect heeft op andere

vitale sectoren zoals de ziekenhuizen of het betalingsverkeer, treedt de nationale crisisstructuur in werking. Verschillende vakministers komen dan bijeen om de aanpak met elkaar af te stemmen en bestuurlijke knopen door te hakken. De minister van KGG is hierbij de aangewezen vakminister voor onder andere het elektriciteitsnetwerk.

Crisisaanpak staat goed beschreven in diverse plannen

In verschillende documenten hebben de minister van KGG of voorgangers (EZK) en TenneT afspraken en maatregelen vastgelegd om crises te beheersen. In het *Risk Preparedness Plan* (EZK 2022b) staan afspraken die in nationaal, regionaal en internationaal verband zijn gemaakt om crises te voorkomen of de gevolgen ervan te beperken. Ook staan daarin afspraken over samenwerking in de uitvoering en gezamenlijke crisisoefeningen.

> **Risk preparedness Plan**
>
> Het *Risk Preparedness Plan* heet ook wel *risicoparaatheidsplan*. Het is verplicht vanuit Verordening 2019/941 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector en tot intrekking van Richtlijn 2005/89/EG.

Concrete maatregelen om in geval van crisis het elektriciteitsnet te herstellen actualiseert TenneT in een systeembeschermings- en herstelplan (TenneT 2023). Dit plan bevat toestanden van het elektriciteitssyteem (normaal, alarm, noodsituatie, black-out en herstel) en de extra bevoegdheden die TenneT daarbij krijgt om in te grijpen. Dat kan door productie-eenheden te laten starten of stoppen, export te beperken of zelfs delen van het elektriciteitsnet gecontroleerd af te schakelen. In onderliggende calamiteitenplannen heeft TenneT de uitvoering van crisis- en beheersmaatregelen verder uitgewerkt. De minister van KGG controleert of de plannen aan de eisen uit de Elektriciteitswet voldoen.

De ACM beoordeelt hoe TenneT zijn risicoanalyses uitvoert en risicobeheermaatregelen opstelt. Zij ziet erop toe dat het bedrijf verbetermaatregelen doorvoert en toetst hoe TenneT de beveiliging van infrastructuur en cybersecurity heeft georganiseerd. De ACM informeert de minister van KGG over uitkomsten van het toezicht.

KGG en TenneT oefenen samen en apart

De crisisplannen en -structuren kunnen pas goed werken als iedereen die daaraan bijdraagt, is opgeleid en getraind in zijn rol. De minister van KGG en TenneT organiseren daarom opleidingen, trainingen en oefeningen, ieder voor zich en gezamenlijk. Daarbij oefenen ze met en simuleren ze scenario's op verschillende niveaus: nationaal

en internationaal, bijvoorbeeld in het PENTA-verband van Noordwest-Europese landen. Dat kan kleinschalig zijn, bijvoorbeeld een simulatie voor (hoge) ambtenaren met een rol in de crisisstructuur, maar ook grootschalig. Voorbeelden daarvan zijn de periodieke oefeningen PENTEX (Pentalateraal Energieforum 2024) en ISIDOOR (COT 2024).

Recente oefeningen

In de oefening PENTEX'24 werd in internationaal verband gesimuleerd dat het hoogspanningsnetwerk in Europa op meerdere plekken tegelijkertijd werd gesaboteerd. Getest werd hoe TenneT en zijn evenknieën in de verschillende landen gezamenlijk de crisis zouden aanpakken. Daarbij lag de nadruk op het versterken van het netwerk en de samenwerking tussen de Penta-lidstaten.

De oefening ISIDOOR 2023 was een grote Nederlandse cyberoefening met meer dan 3.000 deelnemers van ruim 120 organisaties. TenneT en het ministerie van KGG waren hierbij betrokken vanwege het gevaar van cyber-aanvallen en sabotage van het hoogspanningsnet door middel van hacks.

Evaluaties bieden waardevolle lessen

Elke oefening wordt geëvalueerd. In principe gebeurt dat door de organiserende instantie: het ministerie van KGG, TenneT of een derde partij. Uit deze evaluaties volgen lessen over de sterke en zwakke punten in de crisisstructuur en werk-afspraken. Zo kwam bijvoorbeeld naar voren dat de rijksoverheid in crisissituaties beter kan afspreken welke informatie wanneer wordt gedeeld, dat sommige plannen in de praktijk wat te abstract zijn en dat er te veel af hangt van een kleine groep mensen.

Wat de minister van KGG beter kan doen in haar aanpak is de lessen uit evaluaties toepassen: het is voor ons niet altijd navolgbaar gebleken hoe de minister aan-bevelingen toepast in nieuwe procesbeschrijvingen en/of beleid. Daardoor is het niet duidelijk hoe geleerde lessen worden toegepast en institutioneel geheugen wordt opgebouwd. Er is een bredere analyse met rode draden uit incidenten en oefeningen uit 2023, maar die ontbreekt over de jaren 2024 en 2025. Het trekken van actuele lessen voor de eigen bedrijfsvoering is daarmee iets wat de minister van KGG kan verbeteren.

5.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van Klimaat en Groene Groei en dat van het Klimaatfonds betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

6. Geld gecontroleerd

De financiële informatie in een jaarverslag controleren wij op 2 punten:

- Kloppen de cijfers en is het jaarverslag goed opgebouwd (betrouwbaar en ordelijk)?
- Is het geld volgens de regels besteed (rechtmatig)?

Als cijfers niet kloppen of geld niet volgens de regels is besteed, spreken we van een *fout*. Als de minister niet voldoende kan aantonen of is besteed volgens de regels of dat de cijfers kloppen, noemen we dat een *onzekerheid*. Het is niet realistisch te verwachten dat alles goed gaat. Daarom zijn in de rijksbegrotingsvoorschriften grenzen aangegeven voor de omvang van de fouten en onzekerheden die toelaatbaar zijn. Die grenzen noemen we tolerantiegrenzen. Is het totaal van de fouten en de onzekerheden groter dan die grens, dan spreken we van een overschrijding en geven wij een negatief oordeel over de financiële informatie.

Wij controleren 3 belangrijke financiële totaalbedragen in het jaarverslag:

- het totaal van de *verplichtingen* (het totaal van de toezeggingen om in de toekomst geld uit te geven);
- het totaal van de *uitgaven en ontvangsten;*
- de *afgerekende voorschotten* (het totaal van de bedragen die in een eerder jaar als voorschot zijn betaald en in dit jaarverslag zijn verantwoord of terugbetaald).

Daarnaast controleren wij 2 aanvullende totaalbedragen:

- de totale baten en lasten van de *agentschappen*;
- de relevante posten op de *saldibalans* (het totaal van onder meer de vorderingen, de openstaande schulden en de openstaande verplichtingen).

Naast deze totaalbedragen controleren we ook de bedragen van afzonderlijke begrotingsartikelen. Het parlement bepaalt namelijk per begrotingsartikel hoeveel verplichtingen een minister mag aangaan en hoeveel geld een minister mag uitgeven. Ook kan de Tweede Kamer op dit niveau wijzigingen voorstellen. Wij controleren bij de begrotingsartikelen alleen of de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten volgens de regels zijn besteed.

Hierna gaan we eerst in op onze oordelen over de financiële informatie in het jaarverslag van het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG). Daarna gaan we in op deze oordelen bij het jaarverslag van het Klimaatfonds.

6.1 Ministerie van Klimaat en Groene Groei

6.1.1 Oordelen over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Klimaat en Groene Groei

Alle oordelen zijn positief
Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen en het geld is volgens de regels besteed.
Ook voor de artikelen zijn onze oordelen positief.

Het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) is in 2025 voor € 33.720,1 miljoen aan verplichtingen aangegaan en heeft € 6.071,3 miljoen uitgegeven. Het verstrekken en vaststellen van subsidies zijn de belangrijkste processen. Op deze manier wil de minister de doelen voor klimaat, energie en verduurzaming van de industrie behalen. Het is positief om vast te stellen dat deze processen in het algemeen goed verlopen, dat de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed. Ook zijn de verplichtingen op de juiste manier aangegaan.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 7 *Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 ministerie van Klimaat en Groene Groei*

Verantwoorde bedragen over 2025 Bedragen in miljoenen €		Oordelen	Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel In miljoenen €
Verplichtingen		**Cijfers kloppen:** ✓	
Totaal	€ 33.720,1	**Volgens de regels:** ✓	
Alle 3 artikelen		Volgens de regels: ✓	
Uitgaven en Ontvangsten		**Cijfers kloppen:** ✓	
Totaal	€ 10.232,6	**Volgens de regels:** ✓	
Alle 3 artikelen		Volgens de regels: ✓	
Afgerekende voorschotten		**Cijfers kloppen:** ✓	
Totaal	€ 3.598,4	**Volgens de regels:** ✓	
Agentschappen		**Cijfers kloppen:** ✓	
Totaal	€ 27,9	**Volgens de regels** ✓	
Saldibalans		**Cijfers kloppen:** ✓	
Totaal	€ 112.378,7	**Volgens de regels:** ✓	

Meer cijfermatige details over onze financiële oordelen zijn opgenomen in bijlage 1.

6.2 Klimaatfonds

6.2.1 Oordelen over de financiële informatie

Het Klimaatfonds is in 2025 als begrotingsfonds gestart. Het Klimaatfonds is een overhevelingsfonds en heeft geen eigen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. De budgetten worden uit het fonds overgedragen aan uitvoerende departementen. De betrokken ministers zijn verantwoordelijk voor het verder begroten, realiseren en verantwoorden van deze gelden. In het jaarverslag van het Klimaatfonds is de financiële verantwoordingsinformatie daarom nul. Hierdoor geven we geen financieel oordeel bij het jaarverslag.

6.2.2 Specifieke bevindingen bij verantwoording Klimaatfonds

In paragraaf § 5.3 schreven wij dat de beleidsresultaten van het Klimaatfonds lastig te volgen zijn. In die paragraaf is ook meer informatie over het Klimaatfonds als overhevelingsfonds te vinden. Hieronder gaan we in op onze specifieke bevindingen bij de financiële verantwoording.

De financiële verantwoording van het Klimaatfonds bedraagt nul

In het jaarverslag staat dat het fonds geen betalingsverplichtingen kan aangaan. Dat doen de ministeries die de middelen uit het fonds op hun begroting ontvangen. Het gevolg is dat het Klimaatfonds geen financiële administratie heeft. Daarom bestaat de financiële verantwoording van het Klimaatfonds over 2025 uit een verantwoordingsstaat en saldibalans, waarbij de realisatie van uitgaven en verplichtingen en balansposten nul bedraagt, zie ook § 6.2.1. De ministeries die de middelen hebben ontvangen, verantwoorden zich over de verplichtingen en uitgaven voor klimaatfondsmaatregelen.

Risico op minder zekerheid over rechtmatigheid van klimaatfondsmiddelen

Het ontwerp van de Tijdelijke wet Klimaatfonds voorziet in verantwoording van de uitgaven en verplichtingen van klimaatfondsmiddelen door de ontvangende ministeries. Een risico van deze manier van verantwoorden is wellicht niet voorzien. Voor controles op de financiële rechtmatigheid van de klimaatfondsmiddelen gelden namelijk de voorschriften zoals die gelden voor de jaarrekening van het ontvangende departement. Dat betekent dat de klimaatfondsmiddelen dienen te worden gecontroleerd samen met alle andere uitgaven en verplichtingen van dat ministerie. Als de klimaatfondsmiddelen maar een klein deel uitmaken van het totaal van een begrotingsartikel van een ministerie, is de kans dat die klimaatfondspost wordt gecontroleerd op rechtmatigheid in de grotere massa van het departement, kleiner dan wanneer het Klimaatfonds zelf de klimaatfondsmiddelen zou verantwoorden.

De minister van KGG had, als fondsbeheerder, voor meer zekerheid over de financiële rechtmatigheid van de klimaatfondsmiddelen kunnen kiezen, zoals bij het Nationaal Groeifonds (NGF). De fondsbeheerder van het NGF laat de Auditdienst Rijk (ADR) extra controles uitvoeren voor elke maatregel die is bekostigd uit het NGF. Dat zijn dus controles naast de accountantscontrole op de jaarrekening van het ontvangende departement. De minister van KGG had hier ook voor kunnen kiezen, maar heeft dat niet gedaan.

De verantwoording van de middelen uit het Klimaatfonds is ondoorzichtig

Doordat de ontvangende ministers de uitgaven en verplichtingen van het Klimaatfonds verantwoorden, is er geen duidelijk inzicht in alle werkelijke klimaatfondsmiddelen: de rijksbrede Klimaatfondsbijlage is in het jaarverslag van het Klimaatfonds opgenomen om dit overzicht wel te geven. Wij wijzen erop dat de bijlage niet onder onze controle valt. De bedragen sluiten niet (gemakkelijk) aan bij de bedragen in de jaarverslagen van de ontvangende ministeries. Dit komt onder andere doordat maatregelen vaak niet volledig worden gefinancierd via het Klimaatfonds. Ook hanteren de ministers een ander detailniveau in hun jaarverslagen. Hierdoor is moeilijk inzicht te krijgen in wat er is gebeurd met specifieke klimaatfondsmiddelen. Wij vinden het van belang dat het parlement zijn budgetrecht kan uitoefenen. Hiervoor is het zaak dat het goed wordt geïnformeerd over het geheel aan uitgaven en resultaten van het Klimaatfonds.

7. Reactie minister

De minister van Klimaat en Groene Groei heeft op 29 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025. De reactie van de minister geeft ons geen aanleiding tot een nawoord.

7.1 Reactie minister van Klimaat en Groene Groei

In haar reactie onderschrijft de minister de bevindingen en oordelen van onze onderzoeken naar beleidsevaluaties, de energiebesparingsplicht, de veiligheid van het hoogspanningsnet en de verantwoording van het Klimaatfonds. Daarbij zegt zij toe de door ons gegeven aanbevelingen op te volgen.

Energiebesparingsplicht

De minister reageert op de terugblik op ons onderzoek naar de energiebesparingsplicht. Zij schrijft dat nationale, Europese en wereldwijde ontwikkelingen de noodzaak tot energiebesparing hebben versterkt. De minister stelt dat de naleving sinds 2023 is verbeterd en de toezichthouders sinds 2022 de capaciteit en expertise hebben om controles op naleving uit te voeren en de doelgroep met advies bij te staan. De minister onderschrijft dat de energiebesparingsplicht het enige normerende instrument is, naast meerdere stimulerende instrumenten. Ze wil de norm versterken door afspraken te maken met de omgevingsdiensten. De minister schrijft dat de omgevingsdiensten niet de hele doelgroep fysiek kunnen controleren, dat is niet wenselijk vanwege de hoge kosten. De minister werkt komende tijd samen met de omgevingsdiensten aan een toezichtsnorm waarbij de balans tussen kosten en opbrengsten centraal staat.

Daarnaast wil de minister kennisdeling en expertiseopbouw bevorderen en de informatievoorziening verbeteren. De minister maakt hier geld voor beschikbaar en tracht tegelijkertijd de administratieve lasten voor de doelgroep te verlichten.

Verantwoording Klimaatfonds

De minister herkent onze bevinding dat de verantwoording van het Klimaatfonds lastig navolgbaar is. Ze zegt toe om vanaf volgend jaar (in aanvulling op de informatie uit de verschillende departementale jaarverslagen) in de rijksbrede Klimaatfondsbijlage van het Jaarverslag Klimaatfonds de realisatie en onderuitputting van Klimaatfondsmaatregelen op andere begrotingen duidelijker te tonen, zodat deze informatie op één plek beschikbaar is en de verantwoording transparanter wordt.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van KGG 2025

De hierna volgende figuur geeft cijfermatige details over onze financiële oordelen.

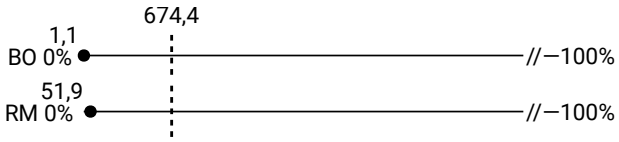
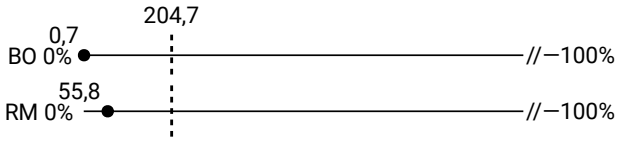
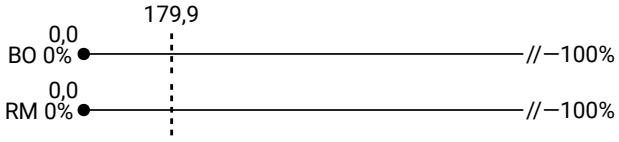
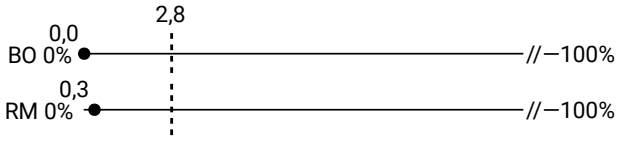
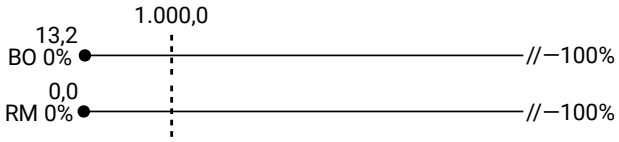
- Aan de linkerkant staan de verantwoorde bedragen.
- Voor elk verantwoord bedrag is een tolerantiegrens aangegeven voor de omvang van fouten en onzekerheden die we toelaatbaar vinden. Dit zijn de bedragen bij de verticale, gestippelde lijn.
- Met een kleine bol is de omvang van de fouten en onzekerheden geplot. Wanneer de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens blijven is de bol zwart gekleurd. Wanneer de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden, is de bol rood gekleurd en is ons oordeel negatief.

Figuur 8 *Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Klimaat en Groene Groei*

Fouten en onzekerheden bij Klimaat en Groene Groei

Tolerantiegrens*

● Fouten en onzekerheden **onder** de tolerantiegrens ● Fouten en onzekerheden **boven** de tolerantiegrens

Verantwoorde bedragen over 2025 Bedragen in miljoenen €		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO) Bedragen in miljoenen €
Verplichtingen		
Totaal	**€ 33.720,1**	
Uitgaven en ontvangsten		
Totaal	**€ 10.232,6**	
Afgerekende voorschotten		
Totaal	**€ 3.598,4**	
Agentschappen		
Totaal	**€ 27,9**	
Saldibalans		
Totaal	**€ 112.378,7**	

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens gebaseerd op de omvang van het verantwoorde bedrag

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's). Deze zijn onderdeel van het INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie https://www.issai.org). Bij het toepassen van de ISSAI's houden wij rekening met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/v/verantwoordingsonderzoek/over-dit-onderzoek. U vindt hier meer informatie over onze onderzoeken naar de beleidsresultaten, de bedrijfsvoering en de financiële informatie.

Algemeen
De gegevens die zijn gebruikt voor de figuren 1 en 2 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Bedrijfsvoeringsonderzoek Beveiliging hoogspanningsnet
Voor het onderzoek naar de beveiliging van het hoogspanningsnet is hebben we relevante (Kamer)stukken geraadpleegd en gesprekken gevoerd met medewerkers van het ministerie van KGG, ACM en TenneT. Naar aanleiding van deze gesprekken, of in voorbereiding daarop hebben we ondersteunende documentatie opgevraagd. Dit betreft deels openbaar toegankelijke informatie, deels interne, of vertrouwelijke informatie. Informatie die we hebben verkregen uit mondelinge bronnen, hebben we ter verificatie gecheckt in onderliggende documenten.

De informatie die we verkregen uit gesprekken en documenten hebben we getoetst aan een normenkader, gebaseerd op de plan, do, check, act-cyclus (PDCA). Daarmee vormden we een objectief oordeel over de manier waarop de minister van KGG

toeziet en stuurt op de veiligheid van het elektriciteitsnet. Het toepassen van de PDCA-cyclus is een standaardnorm die de Algemene Rekenkamer hanteert voor bedrijfsvoeringsprocessen. Deze norm passen we toe op strategisch niveau (hoe de minister haar verantwoordelijkheid invult en het toezicht inricht) en op tactisch niveau (hoe TenneT het crisismanagement uitvoert).

Financiële informatie – Slotwet

Soms bevat de slotwet hogere bedragen dan het parlement eerder via begrotingswijzigingen heeft goedgekeurd. Het parlement kan de slotwet, en daarmee de daarin opgenomen overschrijdingen, goedkeuren, maar is daartoe niet verplicht. Wanneer er sprake is van dergelijke overschrijdingen, gelden onze oordelen onder het voorbehoud van parlementaire goedkeuring van de slotwet. Keurt het parlement de slotwet niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

Bijlage 3 Literatuur

AIVD en MIVD (2026). *Tussen vrede en oorlog; De oorlog in Oekraïne en de Russische dreiging in Europa*. Den Haag: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.

Algemene Rekenkamer (2023). *Inzicht in uitgaven klimaatbeleid.* Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2024a). *Opslag van CO_2 onder de Noordzee*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2024b). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2025 van het ministerie van Klimaat en Groene Groei,* 24 september 2024. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2025a). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2026 van het ministerie van Klimaat en Groene Groei,* 23 september 2025. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2025b). *Aanleg waterstofnetwerk onder hoge druk*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2026). *Hoogrisicolijst. Hoge risico's voor Nederland, stand voorjaar 2026. Bijlage bij de Staat van de rijksverantwoording 2025*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2026b). *Evaluaties evalueren: naar meer betere inzichten uit en effectiever gebruik van periodieke rapportages*, 20 mei 2026. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2026c). *Rapport bij het jaarverslag van het ministerie van Economische Zaken*. Den Haag: Algemene Rekenkamer

CBS (2026). https://www.cbs.nl. Centraal Bureau voor de Statistiek, geraadpleegd 30 maart 2026.

CE Delft (2024). *Syntheseonderzoek klimaatbeleid: Reconstructie beleidstheorie en inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige klimaatbeleid.* CE Delft in opdracht van Economische Zaken en Klimaat, april 2024.

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT) (2024). *Evaluatie ISIDOOR IV.* Eigen beheer.

EZK (2022a). *Nationaal Crisisplan Elektriciteit.* Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

EZK (2022b). *Preparedness Plan Electricity 2022; The Netherlands.* Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

EZK (2026). *Aanpak voorkomen volledige aansluitstop FGU-regio.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 29 023, nr. 638, 12 maart 2026.

KGG (2025a). *Brief aan de Tweede Kamer.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 29 023 nr. 566, 25 april 2025.

KGG (2025b). *Brief aan de Tweede Kamer,* Uitkomst vergunningverlening windenergie op zee: Nederwiek I-A. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, Kst. 33 561 nr. 98, 30 oktober 2025.

KGG (2025c). *Klimaat- en energienota 2025.* Den Haag: Ministerie van Klimaat en Groene Groei.

KGG (2025d). *Meerjarenprogramma Klimaatfonds,* 25 januari 2023. Den Haag: Ministerie van Klimaat en Groene Groei.

KGG (2026). *Brief aan de Tweede Kamer*, Tweerichtingscontracten ter verrekening van verschillen zon-PV en windenergie, 20 maart 2026. Den Haag: Ministerie van Klimaat en Groene Groei.

KNMI (2025). *Staat van het Klimaat.* De Bilt: Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut.

NCTV (2025). *Dreigingslandschap Vitale Infrastructuur; Inzicht in de stapeling van toenemende en veranderende dreigingen*. Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

PBL (2025). *Klimaat- en energieverkenning*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Pentalateraal Energieforum (Penta) (2024). *PENTEX'24 BXL* October 22nd - 23rd FINAL REPORT. Eigen beheer.

Rijksoverheid (2024). *Regeerprogramma kabinet-Schoof.* Den Haag: Rijksoverheid.

TenneT (2023). *Systeembeschermings- en herstelplan als bedoeld in de artikelen 11 en 23 van de Verordening (EU) 2017/2196 (NC ER).* Arnhem: eigen beheer.

TenneT (2025). *Monitor Leveringszekerheid 2025*. Arnhem: eigen beheer.

TNO et al. (2022). *Themarapportage bedreiging vitale infrastructuur.* Den Haag: Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek.

Bijlage 4 Begrippenlijst

Een toelichting op veel voorkomende begrippen die we in onze rapporten gebruiken staat op: https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/v/verantwoordingsonderzoek/begrippenlijst

Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 8 mei 2026.
Dit document is op 20 mei 2026
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2026