

Vergaderjaar 2011–2012

33 240 XIII

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van
Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
2011**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2011 VAN HET MINISTERIE
VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE (XIII)**

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 mei 2012

Hierbij bieden wij u het op 7 mei 2012 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

ONS ONDERZOEK

De ministers verantwoorden zich met hun jaarverslagen aan de Staten-Generaal. De jaarverslagen moeten inzicht geven in de mate waarin de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd en antwoord geven op de vraag of het geld is besteed aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld.

De Algemene Rekenkamer heeft de *beleidsinformatie* in de jaarverslagen onderzocht en is nagegaan of de *bedrijfsvoering* van de ministeries en de *financiële informatie* in de jaarverslagen voldoet aan de eisen.

Dit rapport bevat de belangrijkste uitkomsten en onze oordelen over het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). Op onze website www.rekenkamer.nl staan het achtergronddocument bij dit rapport en de volledige reactie van de minister van EL&I (van 25 april 2012).

Het ministerie van EL&I is ontstaan uit de fusie van de Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en van Economische Zaken (EZ). De focus van het nieuwe ministerie moet daarbij meer komen te liggen op de economische dimensie van het beleidsterrein. In onderstaand overzicht zijn de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en het aantal fte van het ministerie opgenomen.

Ministerie van EL&I in cijfers	2010 LNV	2010 EZ	2011 EL&I
Verplichtingen (€ mln.)	2 359,7	11 486,6	8 417,2
Uitgaven (€ mln.)	2 637,1	2 809,9	5 943,6
Ontvangsten (€ mln.)	499,0	6 158,0	11 947,0
Fte	6 569	3 705	9 695

BELEIDSINFORMATIE

In het jaarverslag verantwoordt een minister zich over de kosten van beleidsprestaties en de daarmee bereikte resultaten. Voor twee artikelen hebben wij onderzocht in hoeverre dat is geslaagd: «Een excellent ondernemings- en vestigingsklimaat» (artikel 3) en «Voedselkwaliteit en diergezondheid» (artikel 35). In het bijzonder hebben wij gekeken naar de beschikbaarheid van relevante informatie en de kwaliteit daarvan. Daarnaast hebben we enkele beleidsprioriteiten van de minister van EL&I op het gebied van natuur onder de loep genomen. We zijn nagegaan in hoeverre de minister in zijn jaarverslag relevante informatie verstrekt over de voortgang die op deze beleidsprioriteiten is geboekt en hoeveel geld hieraan is uitgegeven (zie de themabijlage Natuur).

Een excellent ondernemings- en vestigingsklimaat

Van artikel 3 «Een excellent ondernemings- en vestigingsklimaat» hebben we de volgende doelstellingen onderzocht:

- bevorderen *level playing field* (€ 19,5 miljoen);
- stimuleren meer en beter ondernemerschap (€ 153,1 miljoen).

Welke informatie hadden wij in het jaarverslag verwacht?

Wij zouden, kijkend naar de doelstellingen van het beleid, informatie verwachten over:

- de begrote en uitgegeven middelen om meer en beter ondernemerschap te stimuleren en een *level playing field* te bevorderen;
- activiteiten en instrumenten die de minister heeft ingezet om meer en beter ondernemerschap te stimuleren en een *level playing field* te bevorderen;
- de mate waarin sprake is van een gelijk speelveld voor bedrijven;
- de kwaliteit en kwantiteit van ondernemerschap.

Wat staat erover in het jaarverslag? ¹	Wat is de kwaliteit daarvan?
Informatie over activiteiten in WTO- en EU-verband voor het bevorderen van een eerlijk speelveld voor Nederlandse bedrijven.	Dit is relevante informatie die aansluit bij de doelstelling van de minister.
Informatie over instrumenten die de minister inzet om de positie van het Nederlandse bedrijfsleven te ondersteunen in gevallen waarin geen sprake is van een gelijk speelveld. Een voorbeeld is de Subsidieregeling Innovatieve Zeescheepsbouw.	Dit is relevante informatie die aansluit bij de doelstelling van de minister.
De prestatie-indicator «gerealiseerde invulling compensatieverplichtingen» geeft het bedrag weer waarmee buitenlandse industriële partijen, door bestedingen bij Nederlandse bedrijven, hun verplichtingen hebben vervuld ter compensatie van de aanschaf van buitenlands materieel door het Ministerie van Defensie. Op die manier probeert de minister het <i>level playing field</i> te bevorderen.	Dit zijn voorlopige cijfers, de definitieve cijfers komen in de zomer 2012 beschikbaar. Het zou goed zijn als de minister dat zou toelichten in het jaarverslag. Het Commissariaat Militaire Productie (onderdeel van het Ministerie van EL&I) ziet erop toe dat buitenlandse partijen hun verplichtingen nakomen.
De bruto kapitaalinvesteringen in vaste activa door ondernemingen, gedeeld door het reële bruto binnenlands product: de investeringsquote (14,5%)	Voor de investeringsquote geeft de minister bij de realisatie 2011 een voorspelling. Hij licht dat niet toe in het jaarverslag.

Wat staat erover in het jaarverslag? ¹	Wat is de kwaliteit daarvan?
Informatie over het opzetten van ondernemerspleinen als opvolger van de Kamers van Koophandel. Verder zet de minister een aantal financiële instrumenten in, zoals de Garantie Ondernemersfinanciering en het microkrediet.	Wij concluderen dat voldoende waarborgen zijn getroffen om ervoor te zorgen dat we ervan uit kunnen gaan dat de informatie die het departement genereert ook betrouwbare informatie is. Dit geldt bijvoorbeeld voor de prestatie-indicator «Jaarlijks aantal verleende microkredieten», waarbij het aantal verleende kredieten onderdeel is van de accountantscontrole.
De ondernemersquote: 12,2% in 2011.	De ondernemersquote wordt op twee manieren gedefinieerd: het aantal ondernemers ten opzichte van de beroepsbevolking in procenten, en het aantal ondernemers ten opzichte van de totale bevolking in de leeftijd van 15 tot 64 jaar. De minister gebruikt in het jaarverslag het aantal ondernemers als percentage van de beroepsbevolking. Dit blijkt niet helder uit het jaarverslag.
Het aandeel aankomende en startende ondernemers, de <i>total entrepreneurial activity-index</i> : 8,2%.	Deze informatie is relevant om inzicht in de context van het beleid te krijgen.

¹ Wij concentreren ons hier op de informatie die strookt met wat wij in het jaarverslag verwachten aan te treffen, dit is dus geen uitputtende opsomming van de informatie in het jaarverslag.

Welke informatie ontbreekt?	Wat is er bekend? ¹
Informatie over de vraag in hoeverre er sprake is van een gelijk speelveld voor bedrijven.	Wij hebben geen voorbeeld kunnen vinden van informatie die bij het departement bekend is, maar niet in het jaarverslag is opgenomen.

¹ Bij wijze van voorbeeld laten wij hier zien wat voor informatie wij over dit onderwerp hebben kunnen vinden. Wij benadrukken dat dit geen compleet overzicht is van informatie die over dit onderwerp beschikbaar is.

Uit het jaarverslag blijkt tevens wat het beleid heeft gekost en of dat volgens verwachting was.

Voedselkwaliteit en diergezondheid

Van artikel 35 «Voedselkwaliteit en Diergezondheid» hebben wij de volgende doelstellingen onderzocht:

- bevorderen van kwalitatief hoogwaardig voedselaanbod en consumptiepatroon (€ 14,1 miljoen);
- handhaven diergezondheidsniveau (€ 12,6 miljoen).

Welke informatie hadden wij in het jaarverslag verwacht?

Wij zouden, kijkend naar de doelstellingen van het beleid, informatie verwachten over:

- de uitgaven die de minister voor dit beleid heeft gedaan en een toelichting op eventuele verschillen met de begroting;
- welke activiteiten die de minister heeft ondernomen om te zorgen voor een kwalitatief hoogwaardig voedselaanbod en consumptiepatroon;
- de kwaliteit van het voedselaanbod en consumptiepatroon;
- de activiteiten die de minister heeft ondernomen om aangifteplichtige dierziekten te voorkomen en te bestrijden;

- de dierziektestatus van Nederland.

De minister vermeldt in het jaarverslag wat het beleid heeft gekost en waarom de uitgaven hoger waren dan aanvankelijk geraamd. De minister beschrijft verder welke activiteiten hij heeft ondernomen om te zorgen voor een kwalitatief hoogwaardig voedselaanbod en consumptiepatroon.

In het jaarverslag besteedt de minister ook aandacht aan de nieuwe beleidsprioriteiten die in de loop van 2011 zijn gesteld door het kabinet-Rutte/Verhagen, maar die niet in de begroting 2011 stonden. De minister wil de verantwoordelijkheid voor het verduurzamen van de voedselproductie meer leggen bij het bedrijfsleven en trekt zich grotendeels terug. Dit is overeenkomstig de aanpak van het topsectorenbeleid, waarbij de agroketen als één van de negen topsectoren is aangewezen.

Informatie over voedselveiligheid beperkt

Objectieve gegevens over de veiligheid van voedsel ontbreken grotendeels in de begroting en het jaarverslag.

Wat staat erover in het jaarverslag? ¹	Wat is de kwaliteit daarvan?
Informatie over de inzet van de minister op het gebied van voorlichting. Vermeld worden de campagnes «Week van de smaak» en «Ik ben flexitariër». En op het gebied van educatie: smaaklessen op basisscholen en het EU-schoolfruitprogramma.	De minister vermeldt het aantal gegeven smaaklessen. Bij nadere analyse van de gegevens blijkt het echter niet om het aantal smaaklessen te gaan, maar om het aantal scholen dat een smaakles heeft aangevraagd. ²
Een verwijzing naar de «Monitor Duurzaam Voedsel».	Dit is relevante informatie. ³
Informatie over de mate waarin slachterijen voldoen aan de veiligheidseisen.	Uit ons onderzoek blijkt dat de wijze waarop de naleving van de veiligheidseisen door slachterijen wordt gemeten, niet geschikt is om hierover zulke generieke uitspraken te doen. ²
De mate van vertrouwen van consumenten in voedsel.	Deze informatie zegt iets over de veiligheid van voedsel. Dit betreft echter vooral de beleving van de consument. Het betreft dus geen objectieve informatie over de veiligheid van voedsel.

¹ Wij concentreren ons hier op de informatie die strookt met wat wij in het jaarverslag verwachten aan te treffen. Dit is dus geen uitputtende opsomming van de informatie in het jaarverslag.

² Zie ook § 2.3 van het achtergronddocument met ons oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie.

³ Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van deze informatie.

Welke informatie ontbreekt?	Wat is er bekend? ¹
Objectieve gegevens over de veiligheid van voedsel in 2011. Hier wordt niet naar verwezen in het jaarverslag.	In 2010 was het totaal aantal meldingen van voedselinfecties iets lager dan in 2009. Wel zijn meer mensen ziek geworden van een voedselinfectie. Het RIVM schat de werkelijke omvang van voedselinfecties en -vergiftigingen op 300 000 à 1 230 000 ziektegevallen per jaar. Het aantal meldingen (432 meldingen binnen, 26 minder dan in 2009) is lager, omdat niet iedere zieke wordt gemeld (bron: RIVM, 2011). ² Recentere informatie is wel beschikbaar, maar niet openbaar.

¹ Bij wijze van voorbeeld laten wij hier zien wat voor informatie wij over dit onderwerp hebben kunnen vinden. Wij benadrukken dat dit geen compleet overzicht is van informatie die over dit onderwerp beschikbaar is.

² Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van deze informatie.

Meer inzicht in de inzet op voedselkwaliteit in Begroting 2012

De minister heeft de doelstelling voor voedselkwaliteit en diergezondheid geoperationaliseerd in de aspecten gezondheid, veiligheid en duurzaamheid van voedselaanbod en consumptiepatroon. In de begroting voor 2012 heeft de minister relevante informatie opgenomen over het verminderen van voedselverspilling.

De minister beschrijft in het jaarverslag welke prestaties hij heeft geleverd om besmettelijke dierziekten te voorkomen en te bestrijden en wat dat heeft gekost. Ook verwijst hij naar het jaarverslag van het Diergezondheidsfonds, waar informatie over dit beleid is opgenomen. Verder geeft de minister inzicht in hoeverre het doel bereikt is met de dierziektevrije status van Nederland.

Wat staat erover in het jaarverslag? ¹	Wat is de kwaliteit daarvan?
Informatie over het aantal vaccinbanken: twee, namelijk voor de dierziekten klassieke varkenspest en mond-en-klauwzeer.	Wij concluderen dat deze informatie relevant is.
Een verwijzing naar informatie over de activiteiten van de minister op het gebied van onderzoek en monitoring van dierziekten als BSE en blauwtong (een virusziekte die voornamelijk voorkomt bij schapen).	Wij concluderen dat deze informatie relevant is.
Een verwijzing naar informatie over wat de minister bij elke uitbraak heeft gedaan om de dierziekte te bestrijden en wat dat heeft gekost (zoals bij Q-koorts).	Wij concluderen dat deze informatie relevant is.

Wat staat erover in het jaarverslag? ¹	Wat is de kwaliteit daarvan?
Informatie over de dierziektevrije status van Nederland wat dierziekten betreft, waarvoor internationale aangifteverplichtingen gelden. Voor 2011 is het streven gerealiseerd om voor deze dierziekten de EU-status «vrij van dierziekten» te behouden.	Wij hebben geen opmerkingen bij de kwaliteit van deze informatie. De status wordt vastgesteld door bewakingsonderzoeken uit te voeren. Deze onderzoeken zijn gebonden aan internationale richtlijnen.

¹ Wij concentreren ons hier op de informatie die strookt met wat wij in het jaarverslag verwachten aan te treffen. Dit is dus geen uitputtende opsomming van de informatie in het jaarverslag.

Minder inzicht in acties ter voorkoming en bestrijding van aangifteplichtige dierziekten in begroting voor 2012

De minister laat in de begroting voor 2012 drie prestatie-indicatoren weg: «early warning bestrijdingsplichtige ziekten», «vaccinbanken» en «internationale capacity buildingsprojecten dierziektebestrijding». Daarmee is volgens ons relevante informatie verloren gegaan. Het zou goed zijn als de minister naar de beschikbare relevante informatie zou verwijzen.

Bevat het jaarverslag goede informatie over natuur?

Het jaarverslag bevat weinig relevante informatie over de bereikte effecten en de daarvoor verrichte prestaties. Informatie over de effecten en over de prestaties voor Natura 2000-gebieden is echter wel voorhanden. Alle uitkomsten van ons onderzoek naar de informatie in het jaarverslag over natuur is opgenomen in de bijlage.

Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer

Naar aanleiding van onze opmerking dat de informatie over voedselveiligheid beperkt is, geeft de minister aan dat hij alleen verantwoordelijk is voor de regels, de normstelling en het toezicht hierop wat het slachten van dieren en het keuren en uitsnijden van vlees betreft. Verder geeft de minister aan dat informatie over prestaties en effecten met betrekking tot natuur in andere parlementaire stukken en project-rapportages wordt opgenomen.

Reactie

Nawoord

De verantwoordelijkheid van de minister op het gebied van voedselveiligheid blijkt niet helder uit het jaarverslag. De doelstelling in het jaarverslag is breder geformuleerd en betreft het bevorderen van voedselkwaliteit. Dit kan de indruk wekken dat de minister een bredere verantwoordelijkheid heeft dan in werkelijkheid het geval is. Daarom is het van belang dat de minister duidelijk aangeeft waarvoor hij verantwoordelijk is en waarvoor niet. Wanneer de informatie wel beschikbaar is en buiten de begrotingscyclus aan de Tweede Kamer is aangeboden, of aangeboden zal worden, verwijst de minister in het jaarverslag vaak niet naar deze informatie. Omdat de Tweede Kamer decharge verleent op basis van het jaarverslag, zou het goed zijn als de minister wel naar deze documenten zou verwijzen. Dan biedt het jaarverslag een meer compleet beeld van de resultaten van het gevoerde beleid en de samenhang tussen kosten, prestaties en effecten.

BEDRIJFSVOERING

Wat zijn belangrijke ontwikkelingen?

Eind 2011 is de nieuwe organisatiestructuur van het Ministerie van EL&I tot stand gekomen. De nieuwe structuur is het gevolg van de fusie van de voormalige Ministeries van LNV en EZ. Het personeelsbestand van het nieuwe ministerie moet zijn teruggebracht met 2 300 fte ten opzichte van eind 2011 tot een totaal van 7 200 fte eind 2015.

In 2012 richt het ministerie zich op de verdere integratie van de bedrijfsvoeringsprocessen, systemen en werkwijzen van de voormalige departementen. Een medewerker van het ministerie zegt hierover: *«Het fusieproces van EL&I lijkt op twee schepen op volle zee die containers aan het overladen zijn. Het ministerie moet fuseren, processen hervormen, krimpen, en passant ICT en werkplekken integreren, terwijl het ministerie volop in bedrijf is.»*

Het ministerie heeft in korte tijd een forse voortgang geboekt in het fusie- en integratieproces. Zo is het ministerie erin geslaagd om voor 2012 één gezamenlijke financiële administratie voor het kerndepartement te realiseren.

De fusie moet in 2015 leiden tot een extra besparing van bijna € 182 miljoen op de apparaatsuitgaven. De fusie van twee ministeries brengt in de eerstkomende jaren ook extra kosten met zich mee die bovenop de opgelegde bezuiniging komen. Het ministerie heeft voor de jaren 2011 tot en met 2014 € 74 miljoen begroot voor de integratie. Daarbuiten is in 2011 een extra bijdrage van € 40 miljoen betaald aan de baten-lastendiensten voor reorganisatiekosten.

Wat zijn de onvolkomenheden en de belangrijkste aandachtspunten in de bedrijfsvoering?

We hebben in 2011 zes onvolkomenheden geconstateerd bij het Ministerie van EL&I, zie het overzicht hieronder.

Onvolkomenheden 2011

Omschrijving	Sinds
Naleving van Europese aanbestedingsregels door Agentschap NL	2009
Inkoopbeheer bij de Dienst ICT Uitvoering	2011
Beheer van opbrengsten bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit	2011
Inkoopbeheer bij de Dienst Regelingen	2011
Informatiebeveiliging bij het kerndepartement	2011
Toezicht op het Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten	2011

Ten opzichte van 2010 zien wij een forse toename van het aantal onvolkomenheden. De fusie en de invulling van de taakstelling hebben in 2011 veel tijd en aandacht gevergd van het ministerie. Toch is de toename van het aantal onvolkomenheden maar voor een beperkt deel hierdoor te verklaren. In 2011 is het ministerie namelijk zoveel mogelijk uitgegaan van de processen en verantwoordelijkheden zoals deze reeds bestonden bij de Ministeries van EZ en LNV. Het jaar 2012 staat in het teken van de verdere integratie van de bedrijfsvoeringsprocessen en -systemen van de twee ministeries. De onvolkomenheden bij Agentschap NL en de Nederlandse

Voedsel- en Warenautoriteit lijken vooral het gevolg van eerdere fusies. Andere onvolkomenheden, zoals het inkoopbeheer bij de Dienst ICT Uitvoering en toezicht op het COVA, hebben hun oorsprong in eerdere jaren, maar signaleren we dit jaar voor het eerst.

Een aantal van de bovenstaande problemen heeft het ministerie zelf reeds onderkend, zoals de onvolkomenheden bij het Agentschap NL, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en de Dienst ICT Uitvoering. Hiervoor heeft het ministerie verbeterplannen opgesteld en maatregelen genomen.

Vanwege de financiële omvang, het belang, dan wel de duur van de problemen vragen we voor vier onderwerpen specifiek de aandacht van de Tweede Kamer. De eerste twee onderwerpen betreffen een onvolkomenheid, de andere twee niet. De onderwerpen zijn:

- het toezicht op het Centraal Orgaan Voorraadvoeding Aardolieproducten (COVA);
- Europees aanbesteden door het Agentschap NL;
- de afwikkeling van het Fonds Economische Structuurversterking (FES);
- de tussentijdse afrekening van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

Geen onafhankelijk toezicht op het COVA

We hebben een onvolkomenheid geconstateerd in het toezicht van het ministerie op het Centraal Orgaan Voorraadvoeding Aardolieproducten. Met het COVA is jaarlijks een bedrag van € 100 miljoen aan collectieve middelen gemoeid. Bovendien staat de Staat garant voor eventuele exploitatietekorten, tot een bedrag van € 150 miljoen. Ambtenaren van de directie die toezicht houdt op het COVA maken deel uit van het bestuur van deze instelling die op afstand van het ministerie staat. Volgens het eigen toetsingskader van het ministerie zou dit echter niet mogen, omdat de onafhankelijkheid van het toezicht op de uitvoering hiermee in het geding komt.

Het ministerie motiveert de ambtelijke betrokkenheid in het bestuur van het COVA onder verwijzing naar de noodzaak snel en adequaat te kunnen handelen in geval van een crisissituatie. Wij zijn echter van mening dat er hierdoor een onduidelijke situatie ontstaat waarbij de rollen van opdrachtgever, toezichthouder en uitvoerder vermengd zijn en het niet duidelijk is waar het COVA en waar de minister voor verantwoordelijk is. Wij bevelen de minister aan zo spoedig mogelijk deze ongewenste rolvermenging te beëindigen.

Fouten in Europees aanbesteden door Agentschap NL

De onvolkomenheid in de Europese aanbesteding bij Agentschap NL doet zich voor het derde jaar voor. De verbeteringen in de opzet sorteren in 2011 nog onvoldoende effect: er worden nog steeds fouten gemaakt. Wel is ten opzichte van 2010 het bedrag dat is gemoeid met Europese aanbestedingsfouten afgenomen. Het in 2010 opgerichte Inkoop Expertisecentrum van Agentschap NL heeft slechts een adviserende rol bij aanbestedingen en inkopen door de organisatieonderdelen. Wij vinden dat de minister de positie van het Inkoop Expertisecentrum verder moet versterken, bijvoorbeeld door inschakeling van het centrum bij aanbestedingen te verplichten. Ook de volledigheid van het contractenregister moet worden verbeterd.

Onzekerheid over de rechtmatigheid van de FES-uitgaven 2010

Geen onvolkomenheid, maar wel een punt van aandacht, is de afwijking van het FES. Door de manier waarop de minister het FES heeft afgewikkeld, is achteraf onzekerheid ontstaan over de FES-waardigheid van de FES-uitgaven in 2010. Het gaat om een bedrag van € 2,314 miljard. De minister van EL&I is, samen met de minister van Financiën, beheerder van het FES.

Normaal gesproken zou in het FES-jaarverslag 2011 verantwoording worden afgelegd over de FES-waardigheid van de uitgaven die in 2010 uit het FES zijn gedaan. Met FES-waardigheid wordt bedoeld dat de door de vakdepartementen gedeclareerde FES-uitgaven voldoen aan de voorwaarden die zijn gesteld in de toekenningsbrieven.

Omdat het FES vanaf 2011 op non-actief is gesteld, wordt er geen FES-jaarverslag 2011 opgesteld en heeft de minister van EL&I besloten dat het onderzoek naar de FES-waardigheid van de FES-uitgaven 2010 niet uitgevoerd hoeft te worden. De minister heeft de Tweede Kamer hierover geïnformeerd. Dit neemt niet weg dat wij vinden dat de minister door zijn handelwijze voorbij is gegaan aan zijn verantwoordingsplicht.

De verantwoording over de FES-uitgaven loopt over twee jaarverantwoordingen en deze cyclus wordt, door de discontinuïteit in het FES, nu niet volledig doorlopen. Hierdoor ontstaat alsnog onzekerheid over de rechtmatigheid van de FES-uitgaven 2010. Met de kennis van nu zouden wij vorig jaar geen goedkeurend oordeel hebben gegeven over de verantwoording van de FES-uitgaven 2010.

Tussentijdse afrekening van het ILG

Tot slot vragen we aandacht voor de gevolgen van het besluit uit het regeerakkoord om het natuurbeleid te decentraliseren, inclusief een bezuiniging van € 600 miljoen. De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) wordt bovendien herijkt (verkleind). Het Rijk heeft hierover begin 2012 overeenstemming bereikt met het Interprovinciaal Overleg en de provincies. We wijzen de Tweede Kamer op de volgende punten:

- De bezuiniging van € 600 miljoen op natuurbeleid wordt zo goed als gecompenseerd door de afspraken over de inzet van ruilgrond van het Rijk. In de uitvoeringsafspraken is vastgelegd dat de provincies in eerste instantie 6 000 ha. ruilgrond die eigendom is van het Rijk om niet kunnen inzetten om de herijkte EHS te realiseren. Als uit de evaluatie in 2016 blijkt dat inzet van deze ruilgronden noodzakelijk is voor de realisatie van internationale doelen, is afgesproken dat ook het restant van de 14 000 ha. ruilgrond van het Rijk ingezet kan worden door de provincies. Deze 14 000 ha. vertegenwoordigt een waarde van naar schatting € 660 miljoen (historische aanschafprijs). In de oorspronkelijke ILG-systematiek zouden de provincies hiervoor hebben moeten betalen.
- Aan het begin van de ILG-periode in 2007, zijn met de provincies afspraken gemaakt over de te realiseren prestaties. Het ministerie verbindt hier echter geen gevolgen aan. Het Rijk en de provincies hebben weliswaar afgesproken om het ILG per 1 januari 2011 af te rekenen op basis van de gerealiseerde prestaties in de periode 2007 tot en met 2010, maar het beschikbare budget gaat uit van de werkelijke bestedingen door de provincies tot 1 januari 2011 (€ 2,014 miljard). Afgesproken is dat wat hiervan na afrekening overblijft, over de provincies wordt verdeeld. Dit betekent dat de provincies linksom (via de afrekening van de prestaties) of rechtsom (via de verdeling van het restant) verzekerd zijn van volledige vergoeding van hun uitgaven.

- Ondanks dat de provincies bij de tussentijdse afrekening verzekerd zijn van de werkelijke bestedingen tot 1 januari 2011, onderschrijven we het belang om af te rekenen op basis van de gerealiseerde prestaties. Hierdoor ontstaat namelijk duidelijkheid over de beginpositie van de provincies wat de verwervings- en inrichtingstaakstelling betreft voor de herijkte EHS in het nieuwe stelsel.
- Over het natuurakkoord is begin 2012 overeenstemming bereikt met de provincies. Dit betekent dat het jaarverslag 2011 nog uitgaat van de oude systematiek en dat de uitkomsten van het akkoord in 2012 met terugwerkende kracht in de financiële administratie worden verwerkt. Omdat het jaarverslag op dit punt dus niet de actuele situatie weergeeft, is het van belang dat de minister in de verantwoording 2012 duidelijk maakt of de in 2011 verstrekte ILG-voorschotten uiteindelijk zijn besteed aan het doel waarvoor deze oorspronkelijk zijn bestemd. Indien hij dat niet doet, hebben wij in 2012 onzekerheid over de rechtmatigheid van de afrekening van deze voorschotten.
- De ILG-voorschotten die worden afgerekend, zijn afkomstig van vier begrotingsartikelen. Zoals we in ons rapport van vorig jaar hebben aangegeven, is de controle hier niet op toegesneden. De minister kan bij de afrekening niet met zekerheid vaststellen dat middelen die de Kamer de afgelopen jaren heeft uitgetrokken voor de verschillende begrotingsartikelen, ook aan de doelen van deze artikelen zijn besteed.

Meer informatie over het onderhandelingsakkoord met de provincies is te vinden in de bijlage bij dit rapport en in ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2011*.

Bedrijfsvoeringsinformatie: inhuur externen

De Tweede Kamer wil afzonderlijk inzicht in de inhuur van externen met een tarief van € 225 (excl. btw) per uur of hoger. De rijksbegrotingsvoorschriften schrijven voor dat hierop een toelichting wordt gegeven. De minister van EL&I vermeldt wel hoe vaak dit voorkomt, maar geeft niet aan om welke tarieven het gaat en voor welk totaalbedrag deze inhuur plaatsvindt. Wij zijn van mening dat de minister de Tweede Kamer hierover beter kan informeren.

Reactie

Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister geeft in zijn reactie aan dat 2012 in het teken staat van een verdere integratie van de bedrijfsvoeringsprocessen. Ons rapport is een belangrijk signaal om de bedrijfsvoering verder te verbeteren. In dit verband merkt de minister op dat de betrokkenheid van het ministerie bij het COVA opnieuw zal worden gezien. Hij geeft daarbij aan dat de balans gevonden moet worden tussen enerzijds de noodzakelijke wisselwerking tussen het ministerie en het COVA – dit gezien het strategische belang van het COVA – en anderzijds de eisen die daaraan gesteld worden uit oogpunt van onafhankelijk toezicht.

Wat onze opmerkingen over Europees aanbesteden door Agentschap NL betreft, wijst de minister erop dat het verbeterproces effect begint te sorteren. Het aantal aanbestedingsfouten bij Agentschap NL loopt namelijk sterk terug.

Ten slotte gaat de minister in op onze opmerkingen over het tussentijds afrekenen van het ILG. De minister merkt op geen verband te zien tussen de bezuiniging van € 600 miljoen en het inzetten van ruilgrond. Daarbij wijst de minister erop dat grond altijd een instrument is geweest om de EHS-ambities te realiseren. Hij wijst erop dat ruilgrond voor Staatsbos-

beheer in de ILG-periode ook om niet is overgedragen. Daarnaast geeft de minister over de afwikkeling van het ILG aan dat:

- het uitgangspunt bij de tussentijdse afrekening is dat de uitgaven zijn te koppelen aan de geleverde prestaties;
- het Comité van Toezicht ILG beoordeelt of provincies de prestaties daadwerkelijk hebben geleverd;
- hij met de provincies in gesprek is om het overgangsjaar 2011 zorgvuldig af te ronden;
- wat onze opmerking over de vier begrotingsartikelen betreft, hij op basis van de door het Comité van Toezicht gevalideerde prestaties, een stevige basis heeft voor de vaststelling van de rijksbijdrage per begrotingsartikel.

Nawoord

In de ILG-periode betaalden de provincies het Rijk een vergoeding voor de inzet van ruilgrond van het Rijk uit de ILG-voorschotten. Bij de overdracht van ruilgrond aan Staatsbosbeheer blijft de grond economisch eigendom van het Rijk en blijft de waarde van deze grond op de staatsbalans staan. Bij de overdracht van ruilgrond aan de provincies, in samenhang met het nieuwe bestuursakkoord, is dit niet het geval.

De opzet van de accountantscontrole gaat er van uit dat de ILG-voorschotten voor de ILG-doelen als geheel zijn verstrekt. Dit betekent dat deze zijn ontschot ten aanzien van de beleidsdoelen van de vier artikelen. Reconstructie achteraf op basis van *gecontroleerde* informatie is niet zonder meer mogelijk.

FINANCIËLE INFORMATIE

De uitgaven van het Ministerie van EL&I bedroegen in 2011 ruim € 5,9 miljard, de verplichtingen ruim € 8,4 miljard en de ontvangsten ruim € 11,9 miljard (voornamelijk aardgasbaten).

Voldoet de financiële informatie aan de eisen?

De op basis van onze werkzaamheden verkregen controle-informatie heeft ons tot het oordeel doen komen dat de financiële informatie in het Jaarverslag 2011 deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Daarnaast zijn wij van oordeel dat de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten rechtmatig tot stand gekomen zijn.

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 125,8 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 10, 21, 31, 32 en 39. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 72,2 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2, 3, 21, 31, 32, 33, 35, 36 en 39. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel mogelijk herzien.

Reactie van de minister

De minister geeft in zijn reactie aan dat hij content is met onze constatering dat de financiële informatie in het jaarverslag deugdelijk tot stand is gekomen en dat de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten rechtmatig tot stand zijn gekomen.

ONZE OORDELEN

Beleidsinformatie

De onderzochte prestatie-indicatoren in het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van EL&I (33 van de 109 – zie bijlage in uitgebreide rapportage op www.rekenkamer.nl) zijn deugdelijk tot stand gekomen en voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften, met uitzondering van:

- de prestatie-indicator «Aantal bedrijven dat op basis van Prepare2Start internationaliseringsplan internationaal is gaan ondernemen» uit artikel 5.2, omdat de risico's in het totstandkomingsproces niet toereikend zijn afgedekt. Er wordt geen (zichtbare) controle uitgevoerd op de door bedrijven aangeleverde informatie;
- de prestatie-indicatoren «2g@here: Aantal startende clusters op kansrijke marktsector combinatie» en «Aantal bedrijven dat door ondersteuning van P4G de Chinese en/of Indiase markt (verder) betreedt» uit artikel 5.3, omdat de risico's in het totstandkomingsproces niet toereikend zijn afgedekt. Er wordt geen controle uitgevoerd op de aangeleverde informatie;
- de prestatie-indicator «naleving HACCP-verplichting» uit artikel 35.11, omdat de indicator niet deugdelijk tot stand is gekomen;
- de prestatie-indicator «Aantal basisscholen met smaaklessen» uit artikel 35.11, omdat de indicator niet eenduidig is. Niet het aantal scholen dat smaaklessen geeft wordt weergegeven, maar het aantal scholen dat zich heeft geregistreerd bij het Steunpunt Smaaklessen. Of deze scholen daadwerkelijk smaaklessen geven, is niet bekend. Dit blijkt onvoldoende uit de omschrijving van de indicator.

Bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van EL&I voldeden in 2011 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van de volgende onvolkomenheden:

1. naleving van Europese aanbestedingsregels door Agentschap NL (sinds 2009);
2. inkoopbeheer bij de Dienst ICT Uitvoering (sinds 2011);
3. beheer van opbrengsten bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (sinds 2011);
4. inkoopbeheer bij de Dienst Regelingen (sinds 2011);
5. informatiebeveiliging bij het kerndepartement (sinds 2011);
6. toezicht op het Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolie-producten (sinds 2011).

In het Overzicht bedrijfsvoering (zie hierna) staat op welke organisatieonderdelen de onvolkomenheden betrekking hebben.

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van EL&I is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Wij zijn echter van mening dat de minister de Tweede Kamer hierover beter kan informeren over de inhuur van externen.

Financiële informatie

In het achtergronddocument bij dit rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van EL&I hebben wij toegelicht wat de verantwoordelijkheid van de minister en van ons is en welke werkzaamheden wij verricht hebben. De op basis van deze werkzaamheden verkregen controle-informatie heeft ons tot het oordeel doen komen dat:

- de in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften;
- de in de financiële overzichten opgenomen verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten rechtmatig tot stand gekomen zijn.

OVERZICHT BEDRIJFSVOERING, MINISTERIE VAN EL&I

We onderscheiden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van EL&I 92 relevante en 43 kritische beheerdomeinen.¹ De zes onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd hebben betrekking op drie relevante en drie kritische beheerdomeinen.

¹ In het Overzicht bedrijfsvoering (zie volgende bladzijde) onderscheiden wij verschillende elementen van de bedrijfsvoering, zoals het beheer van subsidies of eigendommen. Met een beheerdomein doelen wij op het beheer van een element van de bedrijfsvoering waarvoor een organisatieonderdeel verantwoordelijk is. Elk beheerdomein komt overeen met één cel in het overzicht bedrijfsvoering.

Bedrijfsvoering; organisatieonderdelen, Ministerie van EL&I (XIII)

Elementen bedrijfsvoering	Opzet en beheer overdrachts-uitgaven en -ontvangsten			Opzet en beheer transactie-uitgaven en -ontvangsten			Financiële administratie (registratie)		Materieel-beheer		Interne organisatie		(toezicht) relaties/aansturing veld
	Subsidies/rijksbijdragen	Specifieke uitkeringen	(Belasting)heffingen	Uitgaven personeel	Uitgaven materieel	Ontvangsten	Verplichtingen, uitgaven en ontvangsten	Overige (saldi)balansposten	Beheer eigendommen	Administratie/registratie	Managementcontrolsysteem	Administratieve en uitvoeringssystemen/ICT	
Directoraten-generaal/clusters (aantal organisatie-onderdelen)													
Stafdirecties (7 onderdelen)													
DG Agro (4 onderdelen)													
DG Energie													
Telecom en Mededinging (5 onderdelen)													
DG Bedrijfsleven en Innovatie (6 onderdelen)													
DG Internationale Betrekkingen (4 onderdelen)													

Elementen bedrijfsvoering	Opzet en beheer overdrachts-uitgaven en -ontvangsten			Opzet en beheer transactie-uitgaven en -ontvangsten			Financiële administratie (registratie)		Materieel-beheer		Interne organisatie		(toezicht) relaties/aansturing veld
	Subsidies/rijksbijdragen	Specifieke uitkeringen	(Belasting)heffingen	Uitgaven personeel	Uitgaven materieel	Ontvangsten	Verplichtingen, uitgaven en ontvangsten	Overige (saldi)balansposten	Beheer eigendommen	Administratie/registratie	Managementcontrosysteem	Administratieve en uitvoeringssystemen/ICT	
Directoraten-generaal/clusters (aantal organisatie-onderdelen)													
DG Natuur & Regio (4 onderdelen)													
Diensten (4 onderdelen)													
Baten-lastendiensten (6 onderdelen)													
Onvolkomenheid niet toegedeeld aan organisatieonderdeel													

Totaal: 135 relevante en kritische beheerdomeinen (= het maximale aantal mogelijke onvolkomenheden)

THEMA NATUUR

Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft in het regeerakkoord van 2010 een aantal beleidsprioriteiten opgenomen op het gebied van natuur. Voor de Tweede Kamer is het van belang dat zij kan zien in hoeverre er op deze prioriteiten vooruitgang wordt geboekt. Wij zijn daarom nagegaan of deze beleidsprioriteiten op een herkenbare manier terugkomen in het Jaarverslag 2011 van de minister van EL&I. Dat blijkt niet in alle gevallen zo te zijn. Vaak is de betreffende informatie echter wel beschikbaar, zo hebben wij geconstateerd.

In deze bijlage brengen we voor het thema Natuur beknopt in kaart welke informatie er beschikbaar is over de geleverde prestaties, de bereikte resultaten en de gemaakte kosten.

Beleidsprioriteiten 2011

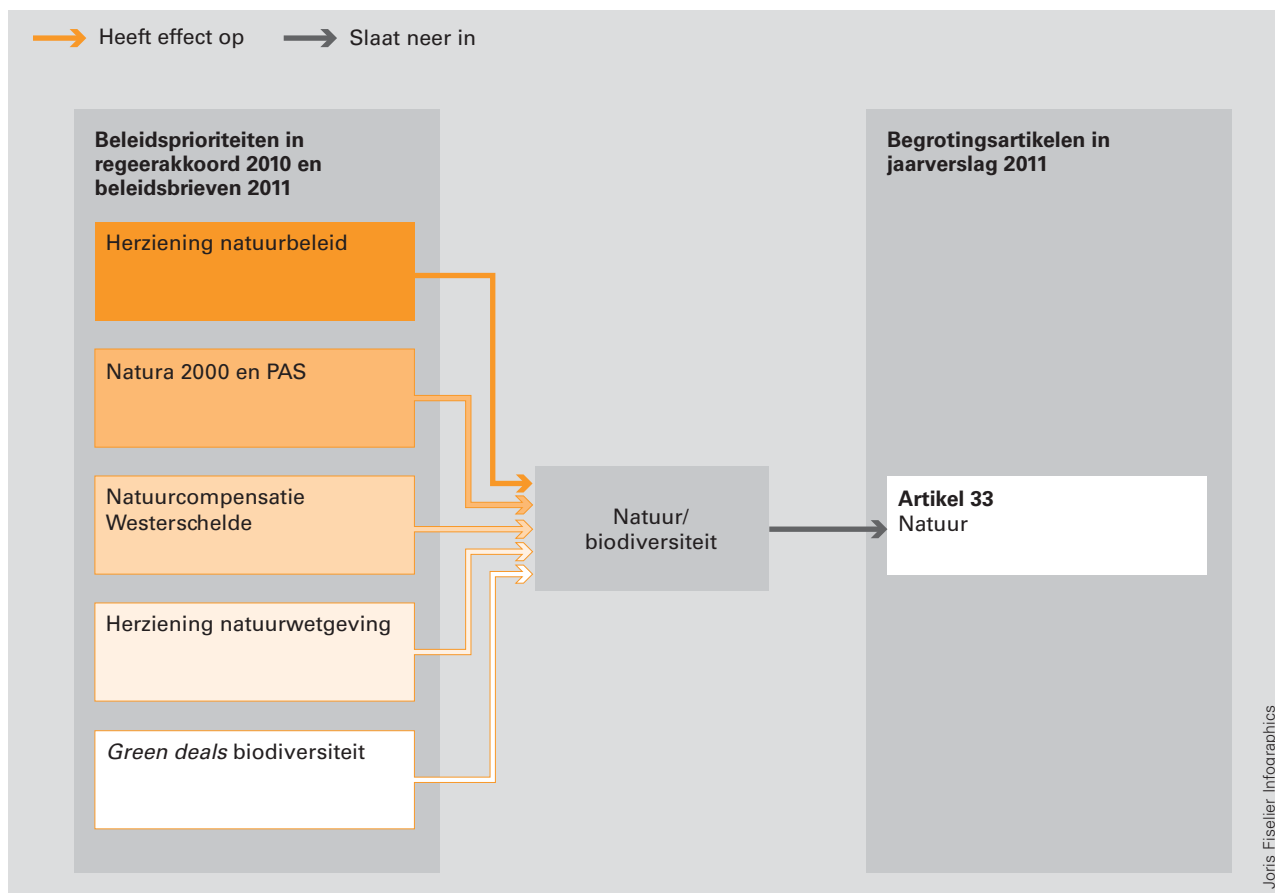
Het beleid van de minister van EL&I op het gebied van natuur is gericht op het behoud en de verbetering van de biodiversiteit in Nederland, zodat de natuur kan bijdragen aan een leefbare samenleving. Het regeerakkoord noemt op het gebied van natuur de volgende prioriteiten:

- herziening van natuurbeleid met decentralisatie van taken naar provincies, herijking Ecologische Hoofdstructuur (EHS), schrappen van «robuuste verbindingen» en bezuiniging op Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG, waaruit EHS werd betaald) van € 600 miljoen;
- opstellen van aanwijzingsbesluiten en beheerplannen voor Natura 2000 en Programmatisch Aanpak Stikstof (PAS), waarbij ruimte en toekomstperspectieven voor ondernemers zo veel mogelijk worden meegewogen;
- ontwikkelen van alternatief plan voor natuurcompensatie Westerschelde;
- herziening van natuurwetgeving, waarbij nationale «koppen» op Europese regelgeving worden geschrapt.

Verder heeft de minister in 2011 gewerkt aan het afsluiten van *green deals* over biodiversiteit (aangekondigd in de beleidsbrief Green Deal van oktober 2011).

De volgende figuur laat zien hoe de beleidsprioriteiten zijn verbonden met de begrotingsartikelen waarover de minister van EL&I in zijn jaarverslag rapporteert.

Beleidsprioriteiten natuur



Wat is er bereikt?

In zijn jaarverslag geeft de minister van EL&I informatie over de effecten van zijn natuurbeleid in de vorm van een indicator voor de biodiversiteit. In de Begroting 2011 is toegelicht dat deze indicator een indexcijfer is voor het verloop van het aantal bedreigde diersoorten in Nederland. Dat is het totaal aantal soorten dat op officiële Nederlandse «rode lijsten» is aangemerkt als verdwenen, ernstig bedreigd, bedreigd, kwetsbaar of gevoelig. Het jaarverslag maakt niet duidelijk of een hoger indexcijfer betekent of het aantal ernstig bedreigde diersoorten is toe- of afgenomen. Om een conclusie te kunnen trekken over de toe- of afname van biodiversiteit zijn langjarige cijfers nodig. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verzamelt jaarlijks gegevens over de ontwikkeling van diverse soortgroepen waarmee het mogelijk is de ontwikkeling van de biodiversiteit te bepalen.

Herziening natuurbeleid (decentralisatie, herijking EHS, bezuiniging ILG)	In september 2011 hebben Rijk en Interprovinciaal Overleg (IPO) het onderhandelingsakkoord «decentralisatie natuur» gesloten. Omdat een deel van de provincies niet bereid was met de afspraken in te stemmen, is in 2012 verder onderhandeld. In december 2011 en februari 2012 zijn Rijk en IPO aanvullende uitvoeringsafspraken overeengekomen. Het Planbureau voor de Leefomgeving (2012) schat in dat de langetermijndoelen van de Europese biodiversiteitsstrategie 2020 en de Vogel- en Habitatrichtlijn met deze afspraken niet worden gehaald. ¹ Het planbureau verwacht een versobering van natuurherstel, en een afname van de natuurkwaliteit met 6 tot 18%. Hoe het akkoord in de praktijk zal uitwerken is mede afhankelijk van eventuele extra inzet van middelen van individuele provincies.
Natura 2000 en PAS	In 2013 moet Nederland aan de EU rapporteren over de staat van instandhouding van Natura 2000-soorten en habitat-typen. Er zijn geen recente gegevens beschikbaar.
Natuurcompensatie Westerschelde	Het effect van de compensatiemaatregelen op de natuurkwaliteit van de Westerschelde is nog niet bekend omdat de maatregelen nog niet zijn uitgevoerd. Het mogelijke effect is wel onderzocht door Deltares. Op basis van dat onderzoek heeft het kabinet op 17 juni 2011 besloten tot een pakket natuurherstelmaatregelen. Het effect van het uitstel van de maatregelen is niet onderzocht.
Herziening natuurwetgeving	Het is nog te vroeg om de effecten van de nieuwe natuurwetgeving op de biodiversiteit te bepalen.
Green deals biodiversiteit	Het is nog te vroeg om de effecten van de <i>green deals</i> op de biodiversiteit te bepalen.

¹ PBL (2012). *Aanvullende analyse natuurakkoord*. Bijlage bij brief van de staatssecretaris van EL&I. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 30 825, nr. 170. Den Haag: Sdu.

Wat heeft de minister gedaan?

Hieronder staan per beleidsprioriteit de belangrijkste prestaties van de minister van EL&I op het gebied van natuur, zoals vermeld in het Jaarverslag 2011. Wat opvalt is dat het jaarverslag vooral informatie bevat over het proces rond de beleidsprioriteiten en weinig over concrete prestaties.

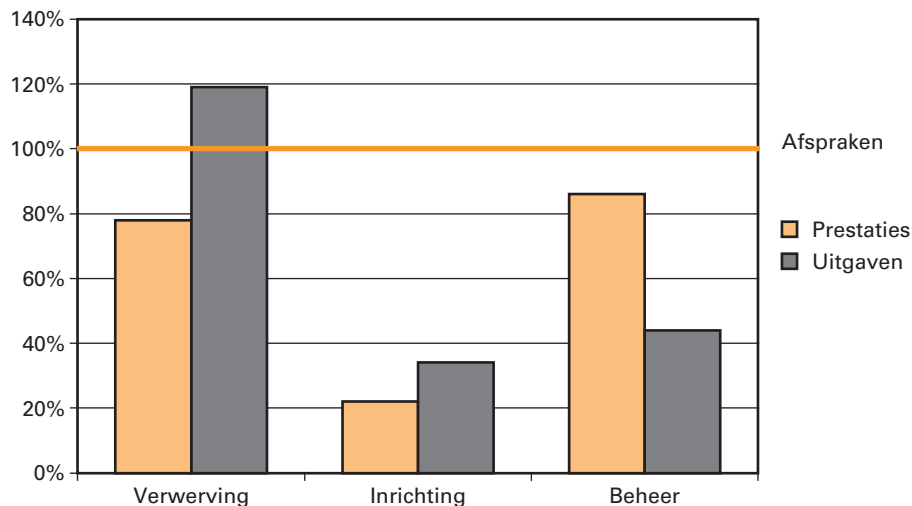
Herziening natuurbeleid (decentralisatie, herijking EHS, bezuiniging ILG)	Het jaarverslag van het Ministerie van EL&I bevat geen informatie over de voortgang van de EHS in 2011. Hiervoor verwijst de minister naar de nog niet verschenen <i>Voortgangsrapportage groot project EHS</i>. Het is echter onduidelijk op basis van welke gegevens de minister deze rapportage kan opstellen, omdat de minister geen afspraken met de provincies heeft gemaakt over door hen aan te leveren gegevens. Er is wel informatie beschikbaar over de prestaties die de provincies met het ILG-geld hebben geleverd in de periode 2007–2010 (zie ook figuur hieronder). Daarnaast ontving de Tweede Kamer de voortgangsrapportage ILG 2010 en de voortgangsrapportage groot project EHS 2010 (bijlagen bij Kamerstuk 30 825 nr. 111).¹ Een kaart met de stand van zaken van de EHS per 1 januari 2011 is opgenomen in het rapport «Natuurmeting op kaart» dat is opgesteld in opdracht van het IPO (beschikbaar op www.dienstlandelijkgebied.nl).
--	---

Natura 2000 en PAS	Het jaarverslag van het Ministerie van EL&I bevat geen informatie over de voortgang van maatregelen ten behoeve van natuurkwaliteit en gebiedsontwikkeling in het Natura 2000-netwerk. Over de procesgang rond Natura 2000-gebieden zijn wel prestatiegegevens beschikbaar. In 2011 zijn 24 gebieden definitief aangewezen. Er zijn geen beheerplannen definitief vastgesteld. Eind 2011 waren 58 van de 166 gebieden aangewezen en twee van de 166 beheerplannen vastgesteld (Nederland had alle aanwijzingsbesluiten voor eind 2010 vast moeten stellen). Bij 133 van de 166 Natura 2000-gebieden is de stikstofdepositie te hoog om alle natuurdoelen in die gebieden te bereiken. De staatssecretaris van EL&I verwacht dat de PAS bij 116 van de 133 gebieden ruimte zal creëren voor toekomstige economische ontwikkelingen. Een kaart met de Natura 2000-gebieden is beschikbaar op www.compendiumvoordeleefomgeving.nl.
Natuurcompensatie Westerschelde	In het Scheldeverdrag (2005) is een integraal plan overeengekomen waarbij Nederland de vaargeul van de Westerschelde zou verruimen en minimaal 600 hectare estuariene natuur in de Westerschelde zou realiseren. Daarvan zou 295 hectare worden gerealiseerd door het onder water zetten van de Hedwigepolder. Het jaarverslag van het Ministerie van EL&I vermeldt dat de staatssecretaris in juni 2011 een alternatief natuurcompensatieplan aan de Tweede Kamer heeft aangeboden, waarbij wordt afgezien van deze ontpoldering. Niet vermeld is dat de staatssecretaris het onderbouwende rapport van Deltares heeft laten reviewen door internationale experts naar aanleiding van kritiek van de Europese Commissie. Eind 2011 had overleg met de Europese Commissie en Vlaanderen over de compensatiemaatregelen nog niet geleid tot overeenstemming.
Herziening natuurwetgeving	De staatssecretaris heeft een wetsvoorstel voor een nieuwe Wet natuur opgesteld. Deze wet moet de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet gaan vervangen. Het wetsvoorstel is in oktober 2011 bij het publiek en maatschappelijke organisaties voorgelegd voor inspraak.
Green deals biodiversiteit	De minister heeft in december 2011 elf <i>green deals</i> biodiversiteit gesloten met private partijen. Verder vermeldt het jaarverslag dat de in 2009 ingestelde «Taskforce biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen» in december 2011 een advies over investeren in biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen heeft aangeboden aan het kabinet en VNO-NCW.

¹ EL&I (2011). Bijlage bij brief van de staatssecretaris van EL&I. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 30 825, nr. 111. Den Haag: Sdu.

De volgende figuur laat zien dat de afgesproken prestaties voor verwerving en beheer van EHS-gronden grotendeels zijn gerealiseerd, maar dat er weinig vorderingen zijn gemaakt met het inrichten van EHS-gronden. 46% van de verworven gronden betreft ruilgronden buiten de toen geldende EHS. Verder is te zien dat de kosten per hectare verwerving en inrichting hoger waren dan afgesproken en de kosten voor beheer juist lager.

Gerealiseerde prestaties en uitgaven 2007–2010



Afspraken 2007–2010

Taakstelling in hectares

20.734

65.781

328.721

Beschikbaar budget (in € mln.)

600

468

236*

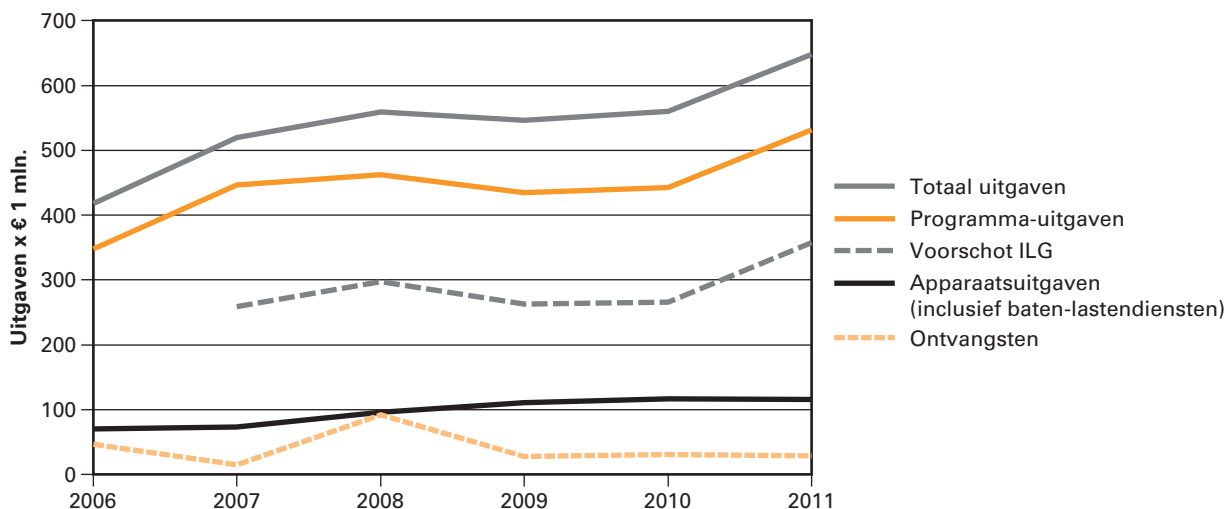
* gemiddeld per jaar

Bron: vierde rapportage Comité van Toezicht ILG

Wat heeft het beleid in 2011 gekost?

De uitgaven aan natuur in 2011 bedroegen € 648 miljoen, waarvan € 358 miljoen als voorschot op het ILG.

Uitgaven natuur



Bronnen: Jaarverslag LNV 2009; Jaarverslag EL&I 2011. In de Begroting 2012 geeft de minister geen inzicht in het budget voor natuur in 2012 en volgende jaren.

De gerealiseerde uitgaven en ontvangsten 2011 wijken op enkele punten af van de (incidentele suppletoire) Begroting 2011. In het jaarverslag zijn deze afwijkingen toegelicht. Wij vragen aandacht voor twee belangrijke afwijkingen (zie tabel hieronder).

	Begroot 2011	Gerealiseerd 2011	Afwijking
Uitvoeringskosten (apparaatsuitgaven en baten-lastendiensten)	€ 78 mln.	€ 116 mln.	49%
Beheer	€ 234 mln.	€ 352 mln.	35%

De minister van EL&I heeft de gerealiseerde uitvoeringskosten toegelicht in de tweede suppletoire begroting. Hierin geeft hij aan dat de hogere kosten voor een groot deel (€ 24,2 miljoen) verband houden met de hogere uitvoeringskosten van de Subsidieregeling voor natuurbeheer.²

Wij nemen al sinds 2008 jaarlijks flinke overschrijdingen waar in de uitvoeringskosten. Wij vragen aandacht voor de verhouding tussen programma-uitgaven en uitvoeringskosten, omdat de herziening van de subsidieregelingen juist moest leiden tot een eenvoudiger stelsel, met minder administratieve lasten (www.natuurbeheer.nu).

Over de beheerkosten schrijft de minister in het jaarverslag ter toelichting dat in het onderhandelingsakkoord natuur een ander tempo van financiering is afgesproken, gelet op de door de provincies aangegane verplichting. Het is ons niet duidelijk waarom hiervoor is gekozen; er zijn geen aanwijzingen dat het aantal te beheren hectares in 2011 drastisch is toegenomen.

Aandachtspunten

Ondanks de decentralisatie van het natuurbeleid verwachten wij dat de volgende zaken relevant zullen blijven voor de Tweede Kamer.

- *Internationale verplichtingen.* In het onderhandelingsakkoord natuur is afgesproken dat het Rijk verantwoordelijk is voor (en door de EU aanspreekbaar is op) het voldoen aan de internationale verplichtingen op het gebied van natuurbeheer. Het Rijk beschikt echter over weinig mogelijkheden om bij te sturen. In de periode 2007–2010 hebben de provincies nagenoeg niets van de opgave voor kwaliteitsverbetering van de natuur gerealiseerd (bron: vierde rapportage Comité van Toezicht ILG, 2011)³ terwijl het Rijk er wel geld voor beschikbaar had gesteld. Er zijn nog geen afspraken gemaakt over de financiering van antiverdrogingsmaatregelen, terwijl deze nodig zijn om te kunnen voldoen aan verplichtingen vanuit Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water. De minister van EL&I is hierover nog in overleg met de minister van Infrastructuur en Milieu en de provincies. Verder loopt het Rijk grote financiële en juridische risico's als het niet lukt overeenstemming te bereiken met de Europese Commissie en Vlaanderen over de natuurcompensatiemaatregelen voor de verdieping van de Westerschelde waartoe Nederland verplicht is.
- *Informatiepositie minister en Tweede Kamer.* Door de veranderende taakverdeling tussen Rijk en provincies verandert ook de informatiepositie en -behoefte van minister en Tweede Kamer. Hierover moet de minister nieuwe afspraken maken met Tweede Kamer en provincies. De voorschotten die in 2011 aan de provincies zijn verleend, worden overeenkomstig het onderhandelingsakkoord natuur beschouwd als voorschot op een decentralisatie-uitkering. Afgesproken is dat Rijk en provincies geen aparte verticale toezichtsrelaties zullen inrichten. Over besteding en prestaties zal de minister daarom alleen worden geïnformeerd via de verantwoording van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten. Over monitoring zijn nog geen afspraken gemaakt.

² Daarnaast is de bijdrage aan de Dienst Landelijk Gebied met € 9 miljoen verhoogd «in verband met het in overeenstemming brengen van de bijdrage met het opdrachtenpakket afgezet tegen het uurtarief, uitvoeringskosten voor de implementatie van Natura 2000-beheersplannen en de uitvoeringskosten van Programmatie Aanpak Stikstof.»

³ EL&I (2011). Bijlage bij brief van de staatssecretaris van EL&I. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 29 717, nr. 20. Den Haag: Sdu.

In het decentralisatieakkoord is afgesproken dat provincies en Rijk een eenvoudige monitorsystematiek zullen ontwikkelen die niet verder gaat dan de Europese rapportageverplichting. Mede gezien de Europese verplichtingen is het van belang dat de minister ervoor zorgt dat hij betrouwbare en onderling vergelijkbare informatie ontvangt van de provincies. Daarvoor is nodig dat vooraf afspraken worden gemaakt over te gebruiken definities. Informatie is ook nodig over taken waar het Rijk zelf verantwoordelijk voor blijft: agrarisch natuurbeheer buiten de EHS, de inzet van 14 000 hectare rijksgronden bij de uitwerking van het «grond voor grond»-principe, en de taakstelling om ruilgronden te verkopen voor € 115 miljoen.

- **Realisatie EHS.** In de «grond voor grond»-financiering waaruit de resterende ontwikkelopgave van nieuwe natuur in de herijkte EHS moet worden betaald, is ingecalculeerd dat grond in bezit van de terreinbeherende organisaties (TBO's) zal worden ingezet. Het gaat om 13 000 hectare nog niet als natuur ingerichte grond buiten de herijkte EHS en 6 000 à 9 000 hectare natuurground van de TBO's die niet belangrijk is voor de internationale verplichtingen. De vraag is of TBO's daaraan zullen meewerken. Hierover zijn met hen geen afspraken gemaakt. Dat maakt realisatie onzeker.

Door de Algemene Rekenkamer gepubliceerd onderzoek in 2011

- webdossier ruimtelijke inrichting.

Gepland onderzoek

- kwaliteit van oppervlaktewater in Natura 2000-gebieden; EU-beleid: naleving en effecten (2012);
- terugblik duurzaamheid intensieve veehouderij (waarin onder meer aandacht voor stikstofproblematiek, 2012);
- update webdossier ruimtelijke inrichting (2012);
- onderzoek duurzame ruimtelijke inrichting (2013);
- terugblik bescherming natuurgebieden (2013).

Reactie

Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister schrijft dat de commissie-Blauw en Korf in het rapport *DR tot uw dienst* aanbevelingen heeft gedaan om de uitvoeringskosten van de Subsidieregeling voor natuurbeheer te verlagen. De minister geeft aan het belang te onderschrijven van onze drie aandachtspunten (internationale verplichtingen, de informatiepositie van de minister en Tweede Kamer en de realisatie van de EHS), die ondanks de decentralisatie van het natuurbeleid relevant blijven voor de Tweede Kamer. Hij schrijft dat bij de uitvoering van het decentralisatieakkoord in 2012 deze drie punten worden geconcretiseerd. Tot slot wijst de minister erop dat het Rijk wel voldoende mogelijkheden tot bijsturen heeft als provincies de afspraken niet nakomen.

Nawoord

Welke mogelijkheden de minister daarbij voor ogen staan is ons niet duidelijk, en vraagt dan ook om verduidelijking. De aan de provincies beschikbaar gestelde gelden worden namelijk toegevoegd aan het Provinciefonds en zijn niet geoormerkt. Daarmee heeft de minister, in overeenstemming met het uitgangspunt van decentralisatie, geen zeggenschap over de besteding van deze gelden door provincies. Ook heeft de minister geen zeggenschap over de ruimtelijke inpassing van de herijkte EHS door de provincies.