

Vergaderjaar 2012–2013

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

33 400 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII) voor het jaar 2013

Nr. 46

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2012

In aanloop naar de begrotingsbehandelingen 2013 door de Tweede Kamer brengt de Algemene Rekenkamer met een reeks brieven een aantal punten voor diverse begrotingen onder de aandacht. Aanleiding voor deze reeks is het gegeven dat voor 2013 voor het eerst alle begrotingen zijn opgesteld volgens de uitgangspunten van Verantwoord Begroten. Volgens dit principe komt de nadruk meer te liggen op de specifieke verantwoordelijkheid van de minister voor de resultaten die hij wil bereiken met het geld dat in zijn begroting is opgenomen. Een goede toepassing van Verantwoord Begroten is nodig, wil de Tweede Kamer haar budgetrecht goed kunnen uitoefenen.

In deze brief gaan wij in op de begroting 2013 van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I). Deze begroting omvat € 5 229 miljoen aan uitgaven en € 12 820 miljoen aan ontvangsten. Deze brief is voornamelijk gericht op het natuurbeleid, dat onderdeel uitmaakt van artikel 18. Doel van dit artikel is «een concurrerende ruimtelijke economische structuur, een veelzijdige natuur en een wederzijdse versterking van ecologie en economie». Dit artikel omvat € 689,7 miljoen uitgaven en € 113,7 miljoen ontvangsten. We hebben gekeken in hoeverre de minister aangeeft wat hij met dit geld wil bereiken, wat hij daarvoor gaat doen en hoeveel geld hij daarvoor nodig denkt te hebben. Tot slot vragen we aandacht voor enkele punten op het gebied van innovatie en energie.

Wat wil de minister bereiken?

In de begroting geeft de minister onvoldoende aan wat hij wil bereiken:

- In het decentralisatieakkoord natuur is afgesproken dat het Rijk verantwoordelijk blijft voor de internationale verplichtingen. Deze houden onder meer in dat de duurzame instandhouding van de Natura 2000-habitats en -soorten gewaarborgd wordt. De begroting bevat

echter nog geen informatie over de streefwaarden of effectindicatoren voor de staat van instandhouding van Natura 2000. Hierdoor kan de Tweede Kamer niet beoordelen of Nederland voldoende vorderingen maakt om aan de verplichtingen te voldoen. Het ministerie vermeldt wel dat een monitoringsystematiek in ontwikkeling is.

- De oorspronkelijke doelstelling was een Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te realiseren van 728 500 ha in 2018, waarvoor 275 000 ha nieuwe EHS gerealiseerd zou worden. Het kabinet-Rutte/Verhagen besloot de EHS te herijken tot een omvang van ongeveer 600 000 ha in 2021. De ecologische verbindingen zouden daarbij komen te vervallen. Rijk en provincies zijn overeengekomen dat de provincies tot 2021 nog 17 000 ha nieuwe natuur zullen aankopen en 40 000 ha inrichten (de ontwikkelopgave). Uit de begroting blijkt niet of deze ontwikkelopgave toereikend is om de herijkte EHS te realiseren. Bovendien ligt de ambitie voor de EHS in het regeerakkoord van het kabinet- Rutte/ Asscher hoger (en weer inclusief robuuste verbindingen, waarvoor geen middelen gereserveerd zijn).

Wat gaat de minister voor het geld doen?

De minister schrijft in de begroting dat hij systeemverantwoordelijk is. De uitvoering van het beleid wordt grotendeels gedecentraliseerd naar de provincies. Wat betreft de informatievoorziening aan de Tweede Kamer zien we een spanningsveld. Zo heeft het Rijk enerzijds stappen gezet om het beleid aan de provincies over te dragen. Daartoe hebben Rijk en provincies afgesproken dat de middelen voor het natuurbeleid in het Provinciefonds gestort worden. Provincies hoeven hierdoor geen verantwoording aan het Rijk af te leggen over de besteding van de middelen.

Een uitkering in het Provinciefonds past volgens ons vooral bij beleid waar het Rijk geen verantwoordelijkheid meer draagt voor de resultaten van decentraal uitgevoerd beleid.¹ Anderzijds wil het Rijk betrokken blijven bij het beleid. Zo hebben Rijk en provincies afspraken gemaakt over de aankoop en inrichting van nieuwe natuur. Bovendien heeft de Kamer naar aanleiding van het jaarverslag 2011 van de minister van EL&I in een motie² gevraagd om meer verantwoordingsinformatie over de prestaties. Ook is de EHS recent als nationaal ruimtelijk belang aange-merkt in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en is de EHS nog steeds door de Tweede Kamer aangewezen als groot project. Dit staat op gespannen voet met de decentralisatieafspraken. We bevelen de Tweede Kamer en de minister van EZ dan ook aan hernieuwde afspraken te maken over de gewenste informatievoorziening en verantwoording over geleverde of te leveren prestaties die passen bij de door u gekozen verantwoordelijkheidsverdeling.³

Verder merken we bij de informatie over de voorgenomen prestaties het volgende op:

- De minister geeft over Natura 2000 (artikel 18.3) alleen informatie over de eigen prestaties (aantal aanwijzingsbesluiten en beheerplannen). Dit sluit aan bij het uitgangspunt van Verantwoord Begroten. De provincies stellen echter driekwart van de beheerplannen op. Vanwege de verantwoordelijkheid van het Rijk voor Europese doelen zou het goed zijn als de Tweede Kamer informatie blijft ontvangen over de voortgang van de beheerplannen voor *alle* Natura 2000-gebieden.
- Bij het onderdeel «te decentraliseren» (artikel 18.4) zijn geen prestatie-indicatoren opgenomen over de voortgang van de EHS of de ontwikkelopgave voor nieuwe natuur. Het decentralisatieakkoord natuur vermeldt dat het Rijk uit de verantwoording van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten zal aflezen hoe de herijkte EHS ruimtelijk vordert. Zonder nadere afspraken tussen Rijk en provincies over een

¹ Algemene Rekenkamer, 2006. Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen. Tweede Kamer, 30 498, nrs. 1–2.

² Tweede Kamer, 2012. Motie Jacobi-Van Veldhoven-Koopmans-Lodders. Tweede Kamer 33 240 XIII, nr. 17.

³ Zie ook de Vooropname 2012 (Algemene Rekenkamer, 2012. Vooropname 2012, nr. 36. Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000. Bijlage bij Tweede Kamer, 33 412, nr. 1) en het Verantwoordingsonderzoek 2011 (Algemene Rekenkamer, 2012. Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van EL&I. Tweede Kamer 33 240 XIII, nr. 2. Verantwoordingsonderzoek over 2011).

gezamenlijke monitoring is de kans klein dat zulke informatie geschikt is om een goed landelijk beeld te krijgen.

Wat mag het kosten?

Welk deel van de uitgaven van artikel 18 aan het natuurbeleid besteed wordt, is uit de begroting niet op te maken. Artikel 18.2 en 18.4 hebben gedeeltelijk betrekking op natuur, artikel 18.3 heeft dat in zijn geheel. Wij wijzen verder op de volgende punten:

- In het Begrotingsakkoord 2013 is € 200 miljoen beschikbaar gesteld voor natuur en duurzame economie. In de beleidsagenda meldt de minister dat hij deze extra middelen onder meer wil inzetten voor robuuste natuurgebieden. Het ministerie meldt dat de uitwerking van dit Begrotingsakkoord met de provincies en maatschappelijke organisaties wordt opgepakt. De extra uitgaven zijn, in afwachting van nadere besluitvorming hierover, nog niet in artikel 18 verwerkt, zodat nog niet duidelijk is hoe de middelen precies worden besteed.
- Uit de toelichting bij artikel 18.3 maakt de minister melding van de verhuizing van de Amerikaanse ambassade. Hij maakt daarbij niet duidelijk wat de relatie is met de doelstelling van het artikel, het «behouden van (inter)nationale biodiversiteit en versterken van onze natuur». Uit interne informatie van het departement blijkt dat dit de natuurcompensatie betreft vanwege de verplaatsing van de ambassade naar een natuurgebied.
- Bij de verkoop van natuurgroonden (artikel 18.3) constateren we een financieel risico. Zolang de begrenzing van de herijkte EHS nog niet is vastgesteld, is namelijk onduidelijk welke gronden verkocht kunnen worden. Het gaat om geraamde inkomsten van € 15 miljoen in 2013.
- Van de totale uitgaven op artikel 18 (€ 696 miljoen) is € 110 miljoen begroot als bijdrage aan de baten-lastendiensten. De afgelopen drie jaar hebben deze diensten (vooral Dienst Regelingen) het beschikbare budget overschreden met € 30 tot 35 miljoen euro per jaar. Wij bevelen de Tweede Kamer aan erop toe te zien dat de diensten binnen hun begroting blijven.

Overige aandachtspunten bij de begroting over innovatie en energie

In september 2011 publiceerden we het rapport *Innovatiebeleid*.¹ Hierin concludeerden we dat geen zicht bestond op de effectiviteit van de ingezette gelden voor innovatie (artikel 12). Hierop nam de Tweede Kamer een motie aan voor het in kaart brengen en volgen van geldstromen voor innovatiebeleid. Eind mei 2012 startte de minister de website www.volginnovatie.nl, die inzichtelijk maakt waar de innovatie-euro naartoe gaat. Dit initiatief juichen we toe. Wij zijn benieuwd hoe het kabinet de prestaties en effecten van het innovatiebeleid op deze site zichtbaar gaat maken.

De minister geeft bij artikel 14 van de begroting aan dat de gasrotondestrategie wordt voortgezet. In ons rapport *Gasrotonde: nut, noodzaak en risico's* van juni 2012 deden wij de aanbeveling om nieuwe gasrotonde-investeringen van Gasunie/EBN aan het publieke belang te toetsen en de Tweede Kamer over de uitkomsten daarvan in te lichten.² Op deze aanbeveling heeft de minister geen toezegging gedaan. Het is vooralsnog onduidelijk of de Tweede Kamer ingelicht zal worden over het publieke belang van toekomstige gasrotonde-investeringen. Ook heeft de minister geen toezegging gedaan op de aanbeveling om duidelijker te maken welke verantwoordelijkheid de minister van EL&I en de minister van Financiën dragen voor de totstandkoming van de gasrotonde. Wij constateerden namelijk dat de scheidslijn tussen de te behartigen belangen van het Ministerie van Financiën (aandeelhouderschap) en het

¹ Algemene Rekenkamer, 2011. *Innovatiebeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 009, nrs. 1–2.

Zie ook Algemene Rekenkamer, 2012. Vooropname 2012 nr. 31. *Innovatiebeleid*. Bijlage bij Tweede Kamer, 33 412, nr. 1.

² Algemene Rekenkamer 2012. *Gasrotonde: nut, noodzaak en risico's*. Nederland als Europees knooppunt van gastransport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 292, nrs. 1–2. Zie ook: Algemene Rekenkamer, 2012. Vooropname nr. 34. *Gasrotonde*. Bijlage bij Tweede Kamer, 33 412, nr. 1.

Ministerie van EL&I (beleidsverantwoordelijkheid) niet altijd scherp te trekken was.

In ons rapport *Energiebesparing, ambities en resultaten* constateerden wij dat sinds 1995 minder energiebesparing gerealiseerd is dan de rijksoverheid beoogde en dan nodig is om de Europese doelen te realiseren.¹ Ook wezen wij erop dat een deel van de gerealiseerde energiebesparing tenietgedaan wordt door de wisselwerking tussen het nationale beleid voor energiebesparing en het Europese CO₂-emissiehandelssysteem. In artikel 14 van de begroting geeft de minister niet aan hoe hij dit «waterbedeffect» wil voorkomen. Verder is er geen doelstelling voor het beoogde energiebesparingstempo. Op grond van de nieuwe EU-richtlijn energie-efficiency – waarmee het Europees Parlement in september 2012 heeft ingestemd – worden de lidstaten verplicht om nationale plannen te maken om elk jaar 1,5% te besparen op de finale consumptie van energie.²

De productie van duurzame energie (artikel 14) is de afgelopen jaren minder gestegen dan mogelijk was op basis van het beschikbare budget. De gerealiseerde uitgaven voor stimuleringsmaatregelen voor duurzame energie bleven veelal achter bij de begroting. Verder heeft het ministerie in 2011 € 936 miljoen aan verplichtingen afgeboekt voor de subsidieregeling Milieukwaliteit van de Elektriciteitsproductie (MEP) en de opvolger, de regeling Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE), vanwege productie die niet meer gerealiseerd zal worden. In ons verantwoordingsonderzoek 2012, dat in mei 2013 verschijnt, zullen we hierop dieper ingaan.

Wil de Tweede Kamer in mei 2014 een heldere en complete verantwoording over het in de begroting 2013 aangekondigde beleid van de bewindslieden van EZ ontvangen, dan bevelen wij u aan daarover bij de begrotingsbehandeling afspraken te maken. Hierover en over de door ons geconstateerde punten bij de begroting gaan we graag met u en met de minister van EZ het gesprek aan.

Tot slot kondigen wij aan dat wij op 27 november 2012 ons rapport «Europees aanbesteden» uitbrengen, waarin we kritisch kijken naar een aantal elementen uit de nieuwe Nederlandse aanbestedingswet en uit de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn die naar verwachting in de eerste helft van 2013 wordt vastgesteld.

Algemene Rekenkamer

Saskia J. Stuiveling,
president

Roel A.C. Praat,
wnd. secretaris

¹ Algemene Rekenkamer, 2011. *Energiebesparing: ambities en resultaten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 016 nr. 1–2. Zie ook; Algemene Rekenkamer, 2012. Vooropname nr. 33. Duurzame energie. Bijlage bij Tweede Kamer, 33 412, nr. 1.

² Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, Publicatieblad van de EU L315 dd 14 november 2012.