

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2014

Nr. 8

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 oktober 2013

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten van de Algemene Rekenkamer bij de begroting 2014 van het Ministerie van Economische Zaken.¹ Voor de Tweede Kamer is het namelijk van belang inzicht te hebben in de mate waarin de minister in de begroting informeert over bezuinigingen of intensiveringen en de bijbehorende maatregel(en) en effecten. Goede verantwoording begint immers bij een goede begroting.

De Tweede Kamer behandelt op 5, 6 en 7 november 2013 de begroting voor 2014 van het Ministerie van Economische Zaken, deel Landbouw en Natuur. De begroting 2014 en andere actuele ontwikkelingen, zoals het recent gesloten *Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland (verder: Natuurpact)*, geven ons aanleiding om in deze brief een aantal suggesties onder de aandacht te brengen van de Tweede Kamer.

Over de begroting

De begroting van het Ministerie van Economische Zaken voor 2014 omvat 5.032 miljoen euro aan uitgaven en 12.734 miljoen euro aan ontvangsten. Dit betreft ongeveer 2% van de totale uitgaven van het Rijk. Voor het deel Landbouw en Natuur gaat het om 1.794 miljoen euro aan uitgaven en 379 miljoen euro aan ontvangsten. Dit geld wordt verdeeld over de onderwerpen agro, visserij en voedsel (566 miljoen euro), groen onderwijs (796 miljoen euro); natuur en regionale economie (432 miljoen euro). De ontvangsten betreffen voor het grootste deel heffingen die de Douane oplegt bij import van landbouwproducten in Nederland (259 miljoen euro).

¹ Wij baseren ons op de begroting zoals de minister deze op Prinsjesdag aan de Tweede Kamer heeft aangeboden.

Belangrijkste aandachtspunten

Bij de begroting 2014 van het Ministerie van Economische Zaken, onderdeel Natuur en Landbouw vragen we aandacht voor de volgende onderdelen:

- *Concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij- en voedselketens* (artikel 16). Het is onduidelijk of de gereserveerde bedragen aan cofinanciering voor het Europees landbouw- en visserijbeleid voldoende zijn om de toegekende budgetten vanuit Europa volledig te kunnen benutten. Ook blijkt de minister meer geld nodig te hebben voor het uitvoeren van publieke taken, dan toen die taken nog door de productschappen werden uitgevoerd.
- *Natuur en Regio* (artikel 18). Rijk en provincies hebben nog geen sluitende afspraken gemaakt over monitoring en informatievoorziening op het gebied van natuur.
- *Agentschappen die beleid uitvoeren*. De minister schetst een dalende lijn voor de toekomstige uitgaven aan de agentschappen. De afgelopen jaren bleek die daling niet reëel, zoals wij constateerden in ons Verantwoordingsonderzoek 2012. Het is van belang om expliciet aan te geven of de daling moet worden opgebracht uit efficiënter werken of uit versobering of afstoting van publieke taken.

Belangrijkste mutaties ontwerpbegroting 2014

Ten opzichte van de Voorjaarsnota 2013 bevat de begroting 2014 mutaties die leiden tot 204 miljoen euro aan extra uitgaven. Voor het deel Landbouw en Natuur bedragen de extra uitgaven circa 55 miljoen euro verdeeld over diverse posten. Het Ministerie van Economische Zaken draagt met een bedrag van 9,4 miljoen euro naar rato bij aan de taakstelling voor de departementen van in totaal 700 miljoen euro. Hier komt mogelijk een taakstelling bij vanwege de afspraken in het begrotingsakkoord 2014.

Er wordt in 2014 100 miljoen euro aan extra uitgaven ingeboekt onder de noemer *intensivering natuur*. Hierbij gaat het om de structurele extra bijdrage voor natuur van 200 miljoen euro zoals vastgelegd in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Asscher. In het Natuurpact is afgesproken dat er in 2014 en 2015 niet 200 miljoen euro maar 100 miljoen euro beschikbaar komt. Dit is het gevolg van een kasschuif, in 2016 en 2017 wordt er 300 miljoen euro begroot voor de intensivering natuur. Deze middelen zullen volgens afspraak beschikbaar worden gesteld via het Provinciefonds.

Daarnaast wordt 105 miljoen euro overgeboekt van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken naar het Provinciefonds. Dit betreft een technische mutatie in verband met de uitvoeringsafspraken bij het *Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur*.² Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verwachte rijksuitgaven aan natuur, zoals die te herleiden zijn uit de begroting 2014. De tabel laat zien dat de uitgaven voornamelijk via het Provinciefonds lopen.

Tabel 1. Begrote uitgaven voor natuur (x miljoen euro)¹

	2014	2015	2016	2017	2018
Begroting EZ					
– artikel 18.2 Versterken van ecologie en economie ²	46	21	25	24	15
– artikel 18.3 Behoud biodiversiteit en versterking natuur ³	83	86	81	79	76

² Het *Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur*, inclusief uitvoeringsafspraken en aanvullende afspraken werd ondertekend op 8 februari 2012 (Kamerstuk 30 825, nr. 153).

	2014	2015	2016	2017	2018
Provinciefonds	205	205	405	405	305
Totaal	334	312	511	508	396

¹ Bedragen zijn afkomstig uit de begroting van EZ en het Provinciefonds. Dit bedrag is exclusief de bijdragen van EZ voor de uitvoering van de Dienst Landelijk gebied (DLG), de bijdrage van lenM voor hydrologische maatregelen en EU-cofinanciering voor hydrologische maatregelen en agrarisch natuurbeheer.

² Betreft de volgende uitgaven van artikel 18.2: NURG/Maaswerken, Mainport Rotterdam, Programma Rijke Waddenzee, Deltaprogramma, Programmatische Aanpak Stikstof en Westerschelde.

³ De middelen die zijn verbonden aan het Natuurpact (Decentralisatiemiddelen Natuur) maken in de begroting 2014 onderdeel uit van artikel 18.3. Deze middelen zullen volgens de begroting 2014 beschikbaar worden gesteld via het Provinciefonds.

Concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij- en voedselketens (artikel 16)

De opvallendste onderdelen van het artikel agro-, visserij- en voedselketens op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken lichten we hieronder toe, te weten:

- gereserveerde bedragen aan cofinanciering;
- opheffen van de productschappen;
- inzicht in omvang financiële correcties van de Europese Commissie;
- innovatie in de visserij;
- naleving normen voor dierenwelzijn.

Gereserveerde bedragen aan cofinanciering

Het is uit de begroting niet te herleiden of de gereserveerde bedragen aan cofinanciering voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en het Gemeenschappelijke Visserijbeleid (GVB) voldoende zijn om door Europa aan Nederland toegekende budgetten volledig te benutten. Voor 2014 heeft de minister in de begroting een bedrag van 8,8 miljoen euro opgenomen voor de cofinanciering van het GLB en GVB. Dit bedrag loopt op tot 30 miljoen euro in 2018. Nederland zou jaarlijks echter een hoger bedrag, namelijk 41 miljoen euro, aan cofinanciering beschikbaar moeten stellen om aanspraak te kunnen maken op de jaarlijks beschikbare bijdrage uit Brussel van 87 miljoen euro voor plattelandsbeleid. Mogelijk wordt het potentiële tekort aangevuld door de provincies, die de afgelopen jaren verantwoordelijk waren voor de uitvoering van het plattelandsbeleid. Dit blijkt evenwel niet uit de begroting, respectievelijk de toelichting daarop.

Opheffen productschappen

In samenhang met de opheffing van de product- en bedrijfschappen per 2014 wordt een aantal medebewindstaken overgeheveld naar het Ministerie van Economische Zaken. Hiervoor wordt structureel 31 miljoen euro begroot. Uit de begroting 2014 blijkt dat de productschappen voor deze taken in 2013 naar verwachting een bedrag van 23 miljoen euro nodig hebben. Uit de begroting blijkt niet waarom er straks meer budget nodig is voor de uitvoering van deze taken.

Inzicht in omvang financiële correcties van de Europese Commissie

In ons *Rapport bij de Nationale verklaring 2013* geven wij een overzicht van alle financiële correcties die de Europese Commissie in 2012 aan Nederland heeft opgelegd wegens foutief uitgegeven subsidies. Het blijkt te gaan om 21 miljoen euro.

In de begroting 2014 maakt de minister de komende jaren jaarlijks 7 miljoen euro vrij voor financiële correcties (*apurement*). Ook vermeldt hij dat er voor financiële correcties een interne begrotingsreserve is. Deze reserve had ultimo 2012 een omvang van 167 miljoen euro. De minister vermeldt in de begroting niet welk bedrag aan correcties hij voor 2013 verwacht. Daarom is het moeilijk te beoordelen of de begrote bedragen toereikend zullen zijn en welke bedragen aan de reserve onttrokken zullen worden.

Naleving normen voor dierenwelzijn

In ons rapport *Duurzaamheid intensieve veehouderij: vervolgonderzoek 2013* constateerden wij tekortkomingen in de naleving van dierenwelzijnsnormen. In de begroting verwijst de staatssecretaris naar de Beleidsbrief dierenwelzijn. In deze brief, die 4 oktober 2013 aan de Tweede Kamer is gezonden, gaat de staatssecretaris in op de resultaten van het beleid tot dusver en op de focus voor de komende jaren. Die focus ligt voor landbouwhuisdieren bij onder meer het verder terugbrengen van ingrepen. Ze gaat in deze brief niet in op de naleving en handhaving van dierenwelzijnsnormen, zodat onduidelijk blijft wat de overheid aan de tekortkomingen gaat doen.

Natuur en Regio (artikel 18)

In het *Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur* is afgesproken dat de provincies de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid overnemen van het Rijk. Eén van de afspraken is dat het Rijk de voortgang van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) afleest uit de provinciale verantwoordingen. Hiertoe zouden provincies en Rijk een eenvoudig monitorsysteem ontwikkelen. Een dergelijk systeem is nog niet beschikbaar, maar naar onze mening wel gewenst.

In onze brief bij de begroting 2013 van het Ministerie van EZ schreven wij dat de EHS door de Tweede Kamer is aangewezen als groot project en dat dit op gespannen voet staat met de decentralisatie van het natuurbeleid. We hebben daarom aanbevolen om nieuwe afspraken te maken tussen de Tweede Kamer en de staatssecretaris over de gewenste informatievoorziening. Dit punt is naar onze mening nog steeds actueel.

Overschrijdingen begroting agentschappen (diverse artikelen)

De minister schetst een dalende lijn voor de toekomstige uitgaven aan de agentschappen. De afgelopen jaren bleek die daling niet reëel, zoals wij constateerden in ons Verantwoordingsonderzoek 2012. Het is van belang om expliciet aan te geven of de daling moet worden opgebracht uit efficiënter werken of uit versobering of afstoting van publieke taken. Zie voor een verder toelichting op dit punt onze brief *Aandachtspunten bij de begroting 2014 van het Ministerie van Economische Zaken, onderdeel Economie & Innovatie* van 2 oktober 2013.

Publicaties

Wij wijzen u op enkele relevante onderzoeken:

Recent gepubliceerd

- *Duurzaamheid intensieve veehouderij: vervolgonderzoek 2013* (Kamerstuk 31 478, nr. 6).
- Rapport bij de Nationale verklaring 2013 (Kamerstuk 33 523, nr. 7).
- Rapport bij het Jaarverslag 2012. Ministerie van Economische Zaken (XIII) (Kamerstuk 33 605, nr. 2).
- *Duurzame visserij: terugblik* (Kamerstuk 32 201, nr. 50).

- Verhandelbare rechten en milieu (2013).
- Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties (2013).
- Rapport bij het Jaarverslag 2011. Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII) (Kamerstuk 33 240, nr. 2).

Verwacht

- Inspecties in beeld: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Onderzoek naar het functioneren van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Verwachte publicatiedatum: 20 november 2013.
- Duurzame ruimtelijke inrichting; gebiedsstudie Waddengebied. Onderzoek naar de decentralisatie in de ruimtelijke ordening. Verwachte publicatiedatum: vierde kwartaal 2013.
- Bescherming natuurgebieden (vervolgonderzoek). Onderzoek gericht op enkele knelpunten waarbij het Rijk een speciale verantwoordelijkheid heeft. Verwachte publicatiedatum: vierde kwartaal 2013.
- Naleving en effecten EU-beleid; Kwaliteit van oppervlaktewater in Natura 2000-gebieden. Onderzoek hoe Europees beleid in Nederland wordt uitgevoerd en welke effecten daarvan zichtbaar zijn. Verwachte publicatiedatum: eerste helft 2014.

Tot slot

Een brief met dezelfde inhoud hebben we op 17 oktober 2014 ter informatie gestuurd naar de minister van EZ.

Wij gaan graag met u in gesprek over de door ons geconstateerde aandachtspunten bij de begroting 2014.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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