

Vergaderjaar 2014–2015

30 825

Ecologische hoofdstructuur

Nr. 213

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2014

Hierbij bied ik u aan de zevende en tevens Eindrapportage van het Comité van Toezicht Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)¹.

Het Comité van Toezicht heeft in zijn eindrapport de ILG prestaties van de 12 provincies onderzocht. In de 7e rapportage zijn de bevindingen per operationeel doel (natuur binnen en buiten EHS, landbouw, recreatie, landschap, bodem, water, aandachtsgebieden en vitaliteit) samengevat. Ook is beschreven op welke wijze het Comité tot zijn oordeel is gekomen. Het Comité concludeert dat de provincies zodanige informatie hebben verstrekt dat een voldoende transparant beeld is verkregen over de gerealiseerde prestaties van het ILG in de periode 2007–2010² en dat samen met de voortgangsrapportages van de provincies kan worden gesproken van een adequate prestatieverantwoording³. Daarnaast heb ik kennis genomen van de bevinding van het Comité van Toezicht dat het niet een volledige aansluiting heeft kunnen vinden tussen de prestaties en de daarbij behorende bestedingen. Het beoordelen van de bestedingen viel echter buiten de opdracht van het Comité om de prestaties te beoordelen en het is om die reden dat het Comité hier dan ook geen nader onderzoek naar heeft gedaan.

In zijn eindrapportage heeft het Comité na het horen van de desbetreffende provincies, correcties doorgevoerd en een aantal onzekerheden benoemd ten aanzien van de door de provincies gerapporteerde prestaties. Het betreft daarbij merendeels verlagingen. Op basis van de rapportage van het Comité van Toezicht aanvaard ik de prestaties van de provincies met in achtneming van de door het Comité aangebrachte correcties en benoemde onzekerheden.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² 7e rapportage van het Comité van Toezicht, bladzijde 10, bevinding nr 4.

³ 7e rapportage van het Comité van Toezicht, bladzijde 9, laatste alinea.

Zoals aangekondigd in mijn brief van 17 januari 2013 in reactie op de motie Jacobi c.s. (Kamerstuk 30 825, nr. 188) beschik ik met het eindrapport van het Comité over voldoende informatie om tot de afronding van het ILG over te gaan. Daartoe zal ik dit jaar de definitieve ILG bijdrage aan de provincies vaststellen. De afrekening over het ILG wordt in het Jaarverslag 2014 van EZ verwerkt.

In deze brief informeer ik u over de wijze waarop ik het ILG zal afronden. Ik blik kort terug op het ILG (paragraaf 1), de wettelijke en bestuurlijke kaders voor de verantwoording van het ILG die in de periode 2007–2009 zijn vastgesteld (paragraaf 2), het Bestuursakkoord natuur van 2011–2012 en de wijziging van de WILG (paragraaf 3) en de wijze waarop ik invulling geef aan de beoordeling van de verantwoording over prestaties en bestedingen van het ILG en waarop ik de ILG-bijdrage zal vaststellen (paragraaf 4 en 5).

1. Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)

Op 1 januari 2007 werd de Wet inrichting landelijk gebied (WILG) van kracht. De wet was het kader voor de programmering, financiering en realisatie van het gebiedsgerichte beleid en voor de verantwoording daarover. De hoofddoelen van beleid waren door het Rijk bepaald en vastgelegd in een Rijksmeerjarenprogramma (Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007–2013) en zijn door de provincies uitgewerkt in provinciale meerjarenprogramma's. Op basis van de meerjarenprogramma's is eind 2006 tussen de betrokken Ministers en gedeputeerde staten van elk van de provincies een bestuursovereenkomst gesloten over de prestaties die in de periode van zeven jaar door de provincies zouden worden gerealiseerd. De provincies hebben de beschikking gekregen over middelen afkomstig van de rijksbegroting, het zogenoemde Investeringsbudget landelijk gebied. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de realisatie van prestaties kwam te liggen bij de provincies. Het Rijk beperkte zich tot sturing op hoofdlijnen, vanuit het uitgangspunt dat provincies het natuurbeleid efficiënter en effectiever kunnen uitvoeren. De nieuwe werkwijze was lerend van aard, in tegenstelling tot een meer afrekenend systeem, zoals dat tot en met 2006 bestond.

Met het regeerakkoord Rutte-Verhagen (2010) is een aanscherping doorgevoerd van de verdeling van taken over bestuurslagen. De provincies zijn verantwoordelijk geworden voor het natuurbeleid en de middelen van het ILG zijn daartoe gedecentraliseerd. Het ILG, waarvan het eerste investeringstijdvak betrekking had op de jaren 2007 t/m 2013, is daarmee tussentijds beëindigd. In 2011 en 2012 zijn tussen Rijk en provincies afspraken gemaakt over de afronding van het ILG per 31 december 2010 en over de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur⁴, één van de belangrijkste doelen van het ILG⁵. De afspraken zijn vastgelegd in het Bestuursakkoord natuur⁶.

⁴ Thans Natuurnetwerk Nederland.

⁵ Van een aantal beleidsonderwerpen uit het ILG heeft het Rijk bepaald, dat geen sprake meer is van een Rijksopgave. Hierover zijn daarom geen afspraken gemaakt en is het de autonome bevoegdheid van de provincie of zij nog inzet pleegt op deze onderwerpen.

⁶ Het geheel aan afspraken tussen Rijk en provincies over de decentralisatie van het natuurbeleid, te weten het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur d.d. 20 september 2011 (Kamerstuk 30 825, nr. 107), aanvullende afspraken d.d. 7 december 2011 (TK 30 835, nr. 143) en de uitvoeringsafspraken d.d. 8 februari 2012 (Kamerstuk 30 825 nr. 153, wordt geduld als «Bestuursakkoord natuur».

2. Oorspronkelijk wettelijk kader en bestuurlijke kaders voor verantwoording en controle

De WILG 2007 bevatte algemene bepalingen ten aanzien van verantwoording over en vaststelling van het investeringsbudget. In artikel 12 van de wet en in de ILG-bestuursovereenkomsten was geregeld, dat provincies jaarlijks verslag doen over de voortgang van de uitvoering en de besteding van het investeringsbudget (voortgangsrapportage ILG). De wet kende geen bepalingen over (accountants)controle van de door de provincies verstrekte informatie. EZ (voormalig LNV) en IPO hebben in 2008 specifieke afspraken gemaakt over verantwoording en controle over bestedingen enerzijds en prestaties anderzijds.⁷ De afspraken waren op hoofdlijnen dat de controle op de bestedingen ten laste van het ILG zou plaatsvinden in het kader van de jaarrekeningcontrole door de externe accountant van de provincies. Daarnaast werd afgesproken dat de accountant een verklaring bij de voortgangsrapportage ILG zou geven, ter bevestiging dat de daarin opgenomen bestedingen juist waren ontleend aan de jaarrekening. Over de verantwoording door de provincies van de geleverde prestaties werd afgesproken, dat deze zou worden beoordeeld door een Comité van Toezicht. Dit Comité is in 2009 ingesteld. De gedachten van Rijk en provincies achter de afspraken waren beperkte verantwoordings- en controlelasten, naar analogie van de methodiek van «single information, single audit» (SiSa) voor specifieke uitkeringen, het vertrouwen tussen overheden en het vertrouwen in het democratische verantwoordingsproces binnen de provincie.

3. Bestuursakkoord natuur en wijziging WILG

In het Bestuursakkoord natuur zijn in 2011 afspraken gemaakt over de wijze waarop het ILG wordt afgerond als gevolg van de in het Regeerakkoord Rutte-Verhagen afgesproken decentralisatie. Deze afspraken behelzen dat het ILG per 31 december 2010 wordt afgerekend volgens de methodiek van daadwerkelijk geleverde prestaties tegen een reëel normkostenniveau. Het budget gaat uit van de werkelijke bestedingen tot en met 2010. De ILG middelen die na afrekening resteren, worden ingezet voor beheer in 2011 t/m 2013 en ter financiering van de harde juridische ILG-verplichtingen die provincies waren aangegaan.

Eind 2012 hebben Rijk en provincies aanvullende afspraken vastgelegd in de ILG-af rondingsovereenkomsten, die dienen ter vervanging (en daarmee beëindiging) van de ILG-bestuursovereenkomsten. In de afrondingsovereenkomsten wordt onder meer de afrekening materieel geregeld met de provinciale verdeling van de bestedingen 2007–2010 (totaal € 2,014 miljard), conform de voortgangsrapportages van de provincies.

De afspraken in het Bestuursakkoord natuur en de ILG-af rondingsovereenkomsten zijn wettelijk verankerd met de Wet van 25 november 2013 houdende wijziging van de WILG (decentralisatie investeringsbudget) die 1 januari 2014 van kracht is geworden (Stb. 2013, 513). Met deze wet zijn de oorspronkelijke regels inzake het ILG uit de WILG geschrapt. In de gewijzigde WILG zijn specifieke voorzieningen opgenomen om het eerste investeringstijdvak, dat oorspronkelijk zou eindigen op 31 december 2013, eerder af te kunnen wikkelen. Tot deze voorzieningen behoort geen eindverantwoording, zoals wel was voorzien in de oorspronkelijke WILG. In de memorie van toelichting staat, dat over de bestedingen materieel al verantwoordingsinformatie was verstrekt met

⁷ De Kamer is hierover geïnformeerd met de antwoorden op feitelijke vragen op de kabinetsreactie voortgangsrapportage ILG van 5 december 2008 (Kamerstuk 29 717, nr. 15).

het verslag over de voortgang van de uitvoering, de besteding van het investeringsbudget en een verklaring van de provinciale accountant die is opgesteld overeenkomstig het in de ILG-bestuursovereenkomst vastgestelde protocol (Kamerstuk 33 441, nr. 3). Ingevolge de gewijzigde WILG ontvangt iedere provincie het bedrag waarop zij overeenkomstig het bestuursakkoord natuur aanspraak maakt voor de in de jaren 2007 tot en met 2010 ten laste van het investeringsbudget gedane bestedingen. Verder is in de afrondingsovereenkomsten bepaald, dat de rijksbijdrage moet zijn besteed aan de doelen van het ILG en dat de besteding niet in strijd mag zijn met internationale verdragen zoals bijvoorbeeld de Vogel- en Habitatrichtlijn.

4. Verantwoording over prestaties en bestedingen en afrekening van het ILG

Het kader van de formele vaststelling van het ILG wordt gevormd door het Bestuursakkoord natuur, de Afrondingsovereenkomsten ILG en de WILG per 1 januari 2014. Over de wijze van afrekenen is uw Kamer geïnformeerd in de brief van 17 januari 2013 (Kamerstuk 30 825, nr. 188). In deze brief is aangekondigd dat de formele vaststelling zal plaatsvinden aan de hand van een beoordeling van de volgende aspecten:

1. Heeft de provincie op rechtmatige wijze bestedingen gedaan, dat wil zeggen, zijn de bestedingen aangewend voor ILG doelen?
2. Zijn de door provincie gerapporteerde ILG prestaties daadwerkelijk gerealiseerd?
3. Heeft de provincie bij het realiseren van ILG doelen marktconform gehandeld?

Onderstaand licht ik toe wat het resultaat van mijn beoordeling is.

1. Heeft de provincie op rechtmatige wijze bestedingen gedaan, dat wil zeggen, zijn de bestedingen aangewend voor ILG doelen?

De beoordeling van rechtmatige bestedingen heeft plaatsgevonden aan de hand van de van goedkeurende controleverklaringen voorziene jaarrekeningen van de provincies en de verklaringen van de provinciale accountants bij de ILG voortgangsrapportages over de cumulatieve bestedingen van 2007 tot en met 2010. De bevindingen uit de beoordeling van deze verklaringen zijn als volgt:

- Er is sprake van een gering bedrag aan mogelijk te veel (€ 2,8 mln) en te weinig (€ 2,4 mln) door de provincies gerapporteerde bestedingen. Deze bedragen zijn als onzeker aan te merken.
- Er is sprake van een zeer gering bedrag aan ten onrechte gerapporteerde bestedingen (€ 0,1 mln) en ten onrechte niet gerapporteerde bestedingen (€ 0,1 mln). Deze bedragen zijn aan te merken als onjuist.

Mijn conclusie is dat de door de provincies gerapporteerde bestedingen op enkele kleine bedragen na, rechtmatig zijn aangewend voor de realisatie van de doelen van het ILG. De geconstateerde onzekerheid en onjuistheid is gezien de relatieve omvang van de bedragen op de totale bestedingen van € 2,014 miljard voor mij geen aanleiding om bij de afrekening een correctie op de aan de desbetreffende provincies verstrekte voorschotten door te voeren.

Bij mijn beoordeling van de rechtmatigheid van de bestedingen heb ik rekening gehouden met de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer in haar rapporten bij de jaarverslagen van Economische Zaken. De Algemene Rekenkamer heeft er op gewezen dat de in het verleden tussen Rijk en provincies gemaakte afspraken over verantwoording en controle van het ILG beperkingen kennen voor wat betreft de zekerheid dat de provincies de rijksbijdrage hebben besteed aan de ILG doelen. Zonder afbreuk te doen aan mijn conclusie dat de uitvoering van de bestuurlijke

en wettelijke afspraken over de verantwoording leidt tot comptabele rechtmatigheid, vind ik het wenselijk om binnen de bestuurlijk gemaakte en wettelijk verankerde afspraken, zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer. Ik heb daarom langs twee wegen aanvullend onderzoek laten doen met als doel om nader te onderbouwen dat de uitgaven zijn gedaan ten behoeve van de doelen van het ILG:

- I. De Auditdienst Rijk heeft een aanvullende controle uitgevoerd naar de ILG uitgaven en ontvangsten die in opdracht van de provincies zijn gedaan door de voormalig Dienst Regelingen⁸ (DR) en Dienst Landelijk Gebied (DLG). Het betreft in totaal een bedrag van per saldo circa € 1,662 mld. Beide diensten hebben tijdens de ILG periode maandelijks en jaarlijks een verantwoording van de cumulatieve, aan de provincies doorberekende, uitgaven en ontvangsten verstrekt. Deze informatie was input voor de (tussentijdse) rapportages van de provincies aan het Rijk over alle ILG-uitgaven. De Auditdienst van EZ (voorheen LNV) heeft de verantwoordingsinformatie van de provincies gecontroleerd en jaarlijks controleverklaringen bij de afzonderlijke verantwoordingen van DR en DLG afgegeven aan de externe accountants die belast waren met de controle van de jaarrekeningen van de provincies. De controles van de Auditdienst vonden plaats met inachtneming van de door de provinciale accountants aangegeven toleranties. De Auditdienst heeft de bevindingen van deze controles opnieuw in kaart gebracht en vastgesteld, dat de fouten en onzekerheden ruimschoots onder de toleranties blijven die bij het Rijk gebruikelijk zijn. Hiermee heb ik extra zekerheid gekregen over de ILG-transacties die via DR en DLG zijn gelopen.
- II. Daarnaast heb ik onderzoek gedaan naar de bestedingen die niet via DLG of DR zijn uitgevoerd (€ 352 mln). Dit onderzoek heb ik uitgevoerd op basis van reeds beschikbare documenten en onderliggende informatie. Op basis hiervan heb ik de aannemelijkheid beoordeeld dat deze bestedingen ten behoeve van het ILG zijn gedaan.
 - Onderdeel van het ILG waren twee financiële bronnen die niet via de Rijksbegroting liepen. Het gaat om subsidies voor grondverwerking door Particuliere Natuurbeschermingsorganisaties (PNB) met tussenkomst van het Groenfonds en om EU cofinanciering bij de regeling subsidie Natuur en Landschap (SNL), uitgevoerd door DR. De hoogte van de bijdrage is in de ILG afrondingsovereenkomsten vastgesteld.
 - Daarnaast hebben provincies ILG bestedingen verantwoord die niet via DR en DLG zijn gerealiseerd. Het betreft met name onderdelen van de ILG categorieën inrichting ecologische hoofdstructuur, aandachtsgebieden (reconstructie zandgebieden en FES projecten), glastuinbouwprojecten, water (synergieprojecten), alternatieve beheer afspraken in met name Gelderland, bijdragen aan nationale parken en provinciale organisaties voor landschapsbeheer. De aannemelijkheid van deze bestedingen heb ik nagegaan aan de hand van aanvullende specificaties bij de bestedingen die het Comité van Toezicht heeft ontvangen en enkele specificaties die in de provinciale jaarverslagen zijn opgenomen.

Eerder concludeerde ik op basis van de goedkeurende controleverklaringen bij de jaarrekeningen van de provincies en de verklaringen van de provinciale accountants bij de ILG voortgangsrapportages, dat er sprake is van rechtmatige aanwending van deze middelen voor de realisatie van de doelen van het ILG. In aanvulling daarop concludeer ik dat het ook op basis van de bovenstaande aanvullende gegevens aannemelijk is dat de provincies de verantwoorde middelen (€ 2,014 mld) nagenoeg geheel aan

⁸ Thans Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

ILG hebben besteed. Ik heb de Auditdienst Rijk gevraagd om hier nog een nadere beoordeling van te geven. Ik zal uw Kamer over de uitkomsten hiervan in het Jaarverslag over 2014 nader informeren door middel van een toelichting in de Bedrijfsvoeringsparagraaf.

2. Zijn de door provincie gerapporteerde ILG prestaties daadwerkelijk gerealiseerd?

Het Comité van Toezicht heeft de ILG prestaties van de 12 provincies onderzocht. In het eindrapport is beschreven hoe het proces om de ILG prestaties te beoordelen vorm is gegeven. Het Comité heeft het proces van onderzoek in vier fases ingedeeld. De eerste fase betreft de periode van 2007 tot en met de Mid Term Review in 2010. In deze fase zijn alle provincies door het Comité bezocht en zijn visitaties uitgevoerd. De tweede fase betreft de periode van eind 2010 tot en met begin 2012. Dit is de fase van bestuurlijke onderhandelingen die uiteindelijk leiden tot het Bestuursakkoord natuur. Het Comité richt zich in deze fase op de gerapporteerde prestaties, de bestedingen tot en met 2010 en de systeemverantwoordelijkheid. De derde fase betreft de periode van februari 2012 tot en met februari 2013. Dit is de fase waarin het Comité heeft geadviseerd over de afrekensystematiek en waarin het Comité heeft gerapporteerd over de ILG prestaties en bestedingen t/m 2011. Deze informatie is benut bij het beantwoorden van de motie Jacobi c.s. (Kamerstuk 30 825, nr. 188). In de vierde fase (februari 2013 t/m juni 2014) heeft het Comité het onderzoek naar de ILG prestaties afgerond en zijn 7^e rapportage en tevens eindrapport opgeleverd.

In de 7e landelijke rapportage zijn de bevindingen per operationeel doel (natuur binnen en buiten de ecologische hoofdstructuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem, water, aandachtsgebieden en vitaliteit) samengevat. Het Comité concludeert dat de provincies zodanige informatie hebben verstrekt dat daarmee een voldoende transparant beeld is verkregen over de gerealiseerde prestaties van het ILG in de periode 2007–2010 en dat samen met de voortgangsrapportages van de provincies kan worden gesproken van een adequate prestatieverantwoording. Wel heeft het Comité na het horen van de desbetreffende provincies correcties op de gerapporteerde prestaties doorgevoerd en op enkele onderdelen een aantal onzekerheden ten aanzien van de gerapporteerde prestaties benoemd. Voor een uitgebreide toelichting op de bevindingen van het Comité bij de gerealiseerde ILG prestaties per operationeel doel over de periode 2007 tot en met 2010 verwijs ik u naar bijlage 1 van de 7^e rapportage van het Comité van Toezicht.

De correcties op de prestaties zijn voor een belangrijk deel toegepast op grond van de aansluiting op de systematische verantwoordingsinformatie van DLG en DR en op grond van nadere verantwoordingsspecificaties van provincies bij de projecten.

Op basis van de rapportage van het Comité van Toezicht aanvaard ik de prestaties van de provincies met in achtneming van de door het Comité aangebrachte correcties en benoemde onzekerheden. Hiermee beschouw ik het proces van onderzoek naar de ILG prestaties als afgerond.

3. Heeft de provincie bij het realiseren van ILG doelen marktconform gehandeld?

Het resultaat van het onderzoek door LEI/Alterra naar het normkosten-niveau heb ik u reeds doen toekomen bij mijn brief van 17 januari 2013 (Kamerstuk 30 825, nr. 188). Bij grondverwerving is de conclusie dat, ondanks grote verschillen binnen de regionale grondmarkt, de gerealiseerde prijzen in zijn totaliteit marktconform genoemd kunnen worden. De kosten van de inrichting zijn moeilijker te beoordelen. Dit komt vooral

omdat de projecten doorgaans een groot aantal jaren in beslag nemen en dus doorlopen na de onderzoeksperiode (ILG 2007–2010). Wel heeft het onderzoek vastgesteld dat de markconformiteit van de kosten geborgd is in het werkproces omdat DLG werkt volgens een vastgesteld protocol.

5. Samenvattende conclusie met betrekking tot de afronding van het ILG

De provinciale controleverklaringen over de bestedingen, de bevindingen van het Comité van Toezicht over de prestaties en het onderzoek naar het normkostenniveau door LEI/Alterra, geven mij voldoende informatie om de ILG bijdrage definitief vast te stellen. In het Jaarverslag 2014 van EZ zal de afrekening van het ILG tot uitdrukking komen in de afboeking van de voorschotten die in de jaren 2007–2010 aan de provincies zijn verstrekt in het kader van het ILG.

Materieel zal de afrekening per provincie aansluiten op de ILG afrondingsovereenkomsten. Het bedrag gaat uit van de bestedingen tot en met 2010 ter grootte van € 2,014 mld. Conform artikel 93 e van de Wet Inrichting Landelijk Gebied en de ILG afrondingsovereenkomsten wordt dit aangepast voor de twee financiële bronnen die niet via de Rijksbegroting liepen, respectievelijk de EU cofinanciering bij de regeling subsidie Natuur en Landschap (SNL) uitgevoerd door DR – dit zijn de bestedingen ten laste van het Europese fonds plattelandsontwikkeling (ELFPO) – en de subsidie voor grondverwerving door Particuliere Natuurbeschermingsorganisaties (PNB) met tussenkomt van het Groenfonds op basis van de garantielening voor grondverwerving en de leenfaciliteit voor grondverwerving. Het definitieve ILG budget wordt vastgesteld op € 1,789 mld. Een toelichting hierop is weergegeven in onderstaande tabel.

Definitieve ILG bijdrage 2007–2010	€ * mld
Bestedingen 2007- 2010 op basis van provinciale ILG rapportages (PEIL)	€ 2,014
Aanpassing met betrekking tot de bestedingen van provincies ten laste van Europese fonds plattelandsontwikkeling (ELFPO), ofwel EU cofinanciering bij de regeling subsidie Natuur en Landschap (SNL).	– € 0,064
Aanpassing met betrekking tot de bestedingen van provincies ten laste van garantielening en leenfaciliteit voor grondverwerving, ofwel de subsidie voor grondverwerving door Particuliere Natuurbeschermingsorganisaties (PNB)	– € 0,161
Definitieve rijksbijdrage ILG	€ 1,789

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkema