

Vergaderjaar 1997–1998

25 479 Financiële verantwoordingen over het jaar 1996

**25 494 Wijziging van de begroting van de uitgaven en
de ontvangsten van het Ministerie van
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (XIV) voor
het jaar 1996 (slotwet)**

**25 498 Wijziging van de begroting van de uitgaven en
de ontvangsten van het
Landbouw-Egalisatiefonds, Afdeling A, voor het
jaar 1996 (slotwet)**

**Nr. 36 BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN
VISSERIJ**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 september 1997

Bijgaand treft u aan de antwoorden op de aanvullende vragen naar aanleiding van het AO op 10 september jl. (25 479/25 494/25 498, nr. 36) over de Financiële Verantwoordingen 1996. (LNV en LEF). Zoals afgesproken wordt uitsluitend een reactie gegeven op die punten die nog niet mondeling zijn toegelicht.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen

Opmerkingen over de Financiële Verantwoording/Slotwet 1996 LNV

1

De staat voorin de rekening is hetzelfde als die in de slotwet. De staat eindigt met de slotwetmutaties en is dus relevant voor de slotwet. In de rekening hoort een staat met daarin alleen de raming in de begroting, de realisatie en het verschil. Wil men nu het verschil tussen begroting en realisatie weten, dan moet men dat zelf berekenen.

Dat de financiële staat, zoals die is opgenomen in de Financiële Verantwoording identiek is aan de staat in de slotwet ligt aan de regels op dit punt, die zijn voorgeschreven door het Ministerie van Financiën. In het binnenkort te starten project van de Kamer ter verbetering van de kwaliteit van de Verantwoording kan dit vormgevingsvraagstuk worden meegenomen.

2

Een punt van aandacht voor de toelichting kan zijn dat er veel informatie gegeven wordt over wat er gedaan is in het begrotingsjaar, maar heel weinig over wat er bereikt is. Dit geldt in het bijzonder voor het algemene gedeelte, maar ook voor de artikelsgewijze toelichting. Hoe kan dit worden verbeterd?

Het verbeteringstraject van de Financiële Verantwoording is in eerste instantie gericht geweest op het gebruik van kengetallen. Het doel daarbij was om in de Financiële Verantwoording dezelfde kengetallen op te nemen als in de ontwerpbegroting. Ik streef er overigens naar de kwaliteit van de prestatiegegevens in de begrotingsstukken en de verantwoording te verbeteren.

3

Paragraaf 1.2.5 bevat een heldere, uitgebreide uiteenzetting over de apparaatsuitgaven, onderverdeeld in ambtelijk en overig personeel, materieel en uitgaven voor post-actieven. Vragen waartoe deze paragraaf aanleiding geven betreffen de materiële uitgaven van LASER (vooraf had toch bekend kunnen zijn welke eisen de EU stelt aan bedrijfsvoering en aan geautomatiseerde systemen) en de uitgaven voor post-actieven (de voorschotten die verstrekt zijn kunnen pas worden afgerekend als de accountantsverklaring van de USZO beschikbaar is). Op grond van welk feit meent de minister dat er onzekerheid bestaat over de uitgaven?

Zoals in de Financiële Verantwoording is verklaard, hangt de uitgavenverhoging bij LASER voornamelijk samen met de eisen die de EU stelt aan de bedrijfsvoering en aan de in gebruik zijnde geautomatiseerde systemen. Vanuit een oogpunt van intern beheer is het niet gewenst om diensten en directies op voorhand een budgetverruiming te geven, zeker niet als de ramingen ten tijde van het opstellen van de begroting nog onzekerheden vertonen. In dit geval is er dan ook voor gekozen om de budgetten op basis van de gebleken behoefte later bij te stellen. De niet voorziene uitgaven op het terrein van de geautomatiseerde systemen betreffen o.m.:

- De verwerkingscapaciteit van de geautomatiseerde systemen die in 1996 te klein bleek te zijn, waardoor nieuwe apparatuur moest worden aangeschaft;
- De uitgaven voor het perceelsregistratiesysteem voor de uitvoering van EU-regelingen welke hoger uitvielen;
- De uitgaven van de ontwikkeling van nieuwe geautomatiseerde systemen (OMNIBUS en scanning).

Het standpunt van LNV over de onzekerheid over de uitgaven voor wachtgelden (USZO) is gebaseerd op gemaakte afspraken terzake. Illustratief voor de situatie terzake is het volgende citaat uit het rapport Rechtmatigheidsonderzoek 1996 van de Algemene Rekenkamer:

«De Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs (USZO) verzorgt sinds januari 1996 voor de rijksoverheid de betalingen aan post-actieven. De minister van Binnenlandse Zaken heeft namens de overige ministers, met uitzondering van Defensie, in april 1996 een uitvoeringsovereenkomst gesloten met de USZO. In een controle-protocol is vastgelegd aan welke eisen de interne accountantscontrole moet voldoen en wanneer de interne accountant zijn rapport moet opleveren.

De controle van de interne Accountant was in 1997 niet op de afgesproken datum afgesloten. Dit werd veroorzaakt door verschillen van mening met het Ministerie van Binnenlandse Zaken over de openingsbalans. Voor de departementale financiële verantwoordingen betekende dit dat van de uitgaven aan USZO de rechtmatigheid niet kon worden vastgesteld. De uitgaven zijn dan ook als voorschot op de saldibalans blijven staan».

4

Visserijen: bij artikel 14.02 zouden volume- en prestatiegegevens niet misstaan.

Bijvoorbeeld informatie over de resultaten van de sanering (het aantal pk's en schepen waarmee de visserijvloot verminderd is).

In het kader van het herstructureringspakket voor de Visserijsector is medio 1996 in totaal f 45 mln beschikbaar gesteld. Het aandeel 1996 ad f 6 mln is, zoals vermeld in de Financiële Verantwoording toegevoegd aan het O&S fonds voor de Visserij. Voor zover mogelijk zal in volgende begrotingsstukken in de vorm van prestatie- en volumegegevens informatie worden verschaft.

5

Artikel 13.03 Inrichting, onderdeel 04: EU-structuurfondsen: er zijn geen ontvangsten gerealiseerd voor de uitvoering van inrichtingswerkzaamheden in zogenaamde 5b-gebieden, daardoor is f 5 mln minder ontvangen dan geraamd. Hebben er inrichtingswerkzaamheden in 5b-gebieden plaatsgevonden, en zo ja, waarom is er geen bijdrage geweest?

In 1996 is er nagenoeg geen sprake geweest van uitvoering van projecten waarvoor een 5b-bijdrage kon worden ontvangen. Overigens wordt er op gewezen dat een bijdrage van de EU niet per definitie leidt tot ontvangsten op de LNV-begroting. Het is namelijk mogelijk dat de (verwachte) EU-bijdrage wordt verrekend met de (lagere) LNV-subsidie. In begrotingstechnische zin zal dit worden verantwoord middels een desaldering op de ontvangsten en uitgaven.

6

Keuringsgelden Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV, artikel 15.01.02) blijven erg achter, f 13 mln. Oorzaken: BSE, met als gevolg afname slachtaanbod en latere invoering nieuwe tarieven. Wat waren de oorzaken van de vertraging van de invoering van de nieuwe tarieven, die geleid hebben tot een vermindering van de ontvangsten met f 6 mln.

In 1996 is veel overleg met het bedrijfsleven gevoerd over taken en bevoegdheden van de in te stellen gebruikersraad. Een belangrijk discussiepunt betrof het adviesrecht van de gebruikersraad over de

wijziging van tarieven. Eén en ander heeft geleid tot een aanzienlijke vertraging van de invoering van nieuwe tarieven. De gebruikersraad is formeel per 1 oktober 1996 ingesteld.

7

Van de PD wordt in paragraaf 3.8 voortgangs- en sturingsinformatie gepresenteerd.

Van de eerste figuur is de relevantie niet te bepalen, er wordt een verdeling gegeven van 100 over de categorieën expertise LNV, fytofarmaceutisch en fytoosanitair voor 1995 en 1996. Enige toelichting lijkt op zijn plaats, waarbij ook ingegaan zou kunnen worden op een te bereiken verdeling. In de tweede figuur wordt 100 verdeeld over de categorieën research en development (1996 5,9; 1995 7,2), management en beheer (1996 27,5; 1995 30,9) en primair proces (1996 66,6; 1995 61,9). De toename van het aandeel van primair proces lijkt een verbetering, de afname van het aandeel van research en development niet. Kan een streefniveau worden aangegeven voor de drie categorieën? Een vergelijkbare opmerking betreft de prestaties in uren in de tabel die volgt op de figuren; is er een mogelijkheid om de prestaties te verbinden met een streefniveau?

Figuur 1 geeft een verdeling in procenten van het aantal mensuren aan, dat is besteed aan de drie categorieën of taakclusters. In de begroting van het agentschap is een soortgelijke verdeling van deze clusters onder de naam «productgroepen» opgenomen. De categorie Expertise LNV heeft betrekking op de bijdrage van de PD aan de voorbereiding, uitwerking en evaluatie van het LNV-beleid op het gebied van gewasbescherming. Fytofarmaceutisch en Fytoosanitair zijn taakclusters die in hoofdzaak voortvloeien uit de Plantenziektenwet, Bestrijdingsmiddelenwet en internationale verdragen.

De verdeling van het aantal mensuren over de categorieën is niet genormeerd. Het aantal mensuren per categorie wordt jaarlijks geraamd op basis van beleidsmatige specificaties en prognoses van ontwikkelingen in het veld.

De procentuele verdeling in figuur 2 van de beschikbare capaciteit over het primaire proces, management en beheer (secundaire proces) en research and development (R&D) is wel genormeerd. De PD streeft naar een verhouding primair proces plus R&D/management en beheer van 70/30, waarbij het primaire proces 63 procent beslaat en R&D 7 (á 8) procent. Bij de scores in de figuur dient bedacht te worden dat het om verhoudingsgetallen gaat. In het onderhavige geval zijn de R&D-activiteiten – als gevolg van de grootscheepse bruinrotactie – afgenomen ten gunste van het primaire proces.

De gemiddelde duur van inspecties van import- en exportzendingen zoals weergegeven in figuur 3 is evenals de verstrekking van vergunningen, genormeerd.

De normering is gebaseerd op ervaringsgegevens en vormt onderwerp van studie van diverse kwaliteitsverbeteringsprojecten binnen de PD.

Opmerkingen over de Financiële Verantwoording / Slotwet 1996 van het Landbouwegalisatiefonds

8

Uit de toelichting bij de rekening en uit het accountantsrapport en het rapport van de Rekenkamer blijkt dat er nog reden is tot enige zorg. Dit betreft met name de vertraging in de totstandkoming van de controle-memoranda (een van de pijlers van het M en O-beleid) en de gebreken in de administratieve organisatie van de betaalorganen die de accountants-

dienst heeft geconstateerd (blz. 19–20 van het accountantsrapport).

Kan het ontbreken van controlememoranda negatieve gevolgen hebben voor het controlebeleid en de uitvoering daarvan, waardoor de kans op misbruik groter wordt?

Zijn er concrete plannen om de achterstand in het vervaardigen van controlememoranda bij bestaande regelingen weg te werken? De Algemene Rekenkamer meldt dat bij het afsluiten van haar onderzoek slechts voor drie van de 49 regelingen een memorandum was vervaardigd, en dat gehoopt werd in 1997 voor de helft van de regelingen een memorandum klaar te hebben.

In het kader van de uitvoering van het beleid inzake het voorkomen van Misbruik en Oneigenlijk gebruik van subsidiegelden wordt tijdens de ontwikkeling van een nieuwe regeling direct een controlememorandum opgesteld. Voor de categorie van bestaande regelingen is een planning opgesteld om daarvoor ook controlememoranda op te laten stellen. Met de verantwoordelijke betaalorganen is onlangs de voorgestelde planning besproken en overeengekomen. Binnen het Ministerie van LNV is een plan van aanpak opgesteld. Het plan omvat de volgende elementen:

- Het optimaliseren van de interne goedkeuringsprocedure met betrekking tot controlememoranda.
- Het instellen van een monitorings-overleggroep die (mede) de voortgang en het kwaliteitsniveau van de goedkeuring bewaakt.
- Het onder de aandacht brengen bij het management van de betaalorganen om hogere prioriteit te geven aan het opstellen van controlememoranda voor bestaande regelingen en het onderhoud daarop.
- Het begin 1998 uitvoeren van een evaluatie van de Gedragscode Medebewind. Met name zal worden gezien in hoeverre de Gedragscode op het punt van de totstandkoming van (aanpassingen van) controlememoranda aanscherping behoeft.

De voortgang van de realisatie voor controlememoranda wordt door begeleidingsteams per betaalorgaan bewaakt. Het Coördinerend Bureau van de directie Internationale Zaken brengt over de voortgangscntrole periodiek verslag uit aan het Audit Committee van het Ministerie van LNV.

9

Uit het rapport van de Rekenkamer blijkt dat het Ministerie pas na aandringen van de Rekenkamer aanvullende acties heeft ondernomen om voldoende inzicht te krijgen in de opzet en uitvoering van de controle op derdengegevens. Wordt hierin een grond voor maatregelen gezien?

Tussen de betaalorganen en de zogenaamde technische diensten (de Douane en de AID) die controlewerkzaamheden op derdengegevens uitvoeren ten behoeve van betaalorganen, zijn informatieprotocollen overeengekomen voor de uitwisseling van gegevens over de kwaliteit en kwantiteit van de uitgevoerde controlewerkzaamheden.

De Departementale Accountantsdienst van het Ministerie van LNV heeft afspraken gemaakt met de Departementale Accountantsdienst van het Ministerie van Financiën over het geven van inzicht in de controlebevindingen naar aanleiding van de controle op dossiers van fysieke inspecties binnen de Douane. De AD van LNV reviewt de werkzaamheden van de Algemene Inspectiedienst. Met dit geheel aan maatregelen wordt blijvend inzicht verkregen in de opzet en uitvoering van de controle op derdengegevens. Overigens is de veronderstelling dat pas na aandringen van de Algemene Rekenkamer acties zouden zijn ondernomen niet geheel correct; de eerste stappen voor die acties waren al gezet.

10

De slotwet geeft aanleiding tot de vraag of de mutatie op artikel 01.02 die veroorzaakt is door de aankoop van rundvlees niet bij een eerdere

gelegenheid gemeld had kunnen worden (tweede suppletore begroting of nota van wijziging daarop).

Het opnemen van de mutatie op artikel 01.02, die wordt veroorzaakt door de aankoop van rundvlees, heeft een technische achtergrond. In de memorie van toelichting is hierop een toelichting gegeven. De systematiek van het LEF wordt gekenmerkt door het feit dat sprake is van uit nationale middelen gefinancierde interventieproducten.

Hiertegenover staan de opbrengsten uit verkopen, aangevuld met de door de EU te vergoeden verliezen op deze verkopen. De gefinancierde eindvoorraad die als gevolg van de transacties ultimo van het jaar resteert, wordt administratief overgeboekt naar het volgende jaar. De voorraadontwikkeling heeft aldus geen invloed op het saldo van het LEF. De gekozen systematiek houdt in dat de begrotingsartikelen die betrekking hebben op de voorraadontwikkeling in de ontwerp-begroting p.m. worden geraamd. In de slotwet worden vervolgens de gerealiseerde bedragen opgenomen.