

---

Vergaderjaar 2004–2005

---

**30 100 XIV**

**Jaarverslag en slotwet ministerie van  
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2004**

**Nr. 2**

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2004 VAN HET MINISTERIE  
VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit (XIV)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 mei 2005

Hierbij bieden wij u aan het op 9 mei 2005 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

Jhr. mr. W. M. de Brauw,  
secretaris



## Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>			38
<b>Audit Actielijst 2005</b>	<b>10</b>			
<b>1 Inleiding</b>	<b>15</b>			
1.1 Rapport bij het jaarverslag	15	3.2	Opgeloste onvolkomenheden	38
1.2 Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	17	3.2.1	Beschrijving en onderhoud administratieve organisatie	38
1.2.1 Nationale geldstromen	17	3.2.2	Implementatie Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR)	38
1.2.2 Europese geldstromen	17	3.2.3	Onvolkomenheden Dienst Regelingen, Dienst Landelijk Gebied en Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees	38
1.2.3 Ontwikkelingen	18	3.3	Overige bevindingen	39
1.3 Opzet van het onderzoek	18	3.3.1	(Tijdelijke) baten-lastendiensten	39
1.4 Leeswijzer	20	3.3.2	Taakstellingen	41
		3.3.3	Garanties, leningen en deelnemingen	42
		3.3.4	Europa	42
		3.3.5	Landbouwonderwijs	42
<b>2 Jaarverslag</b>	<b>21</b>	3.4	Conclusies	43
2.1 Financiële informatie en saldibalans	21			
2.2 Informatie over de bedrijfsvoering	22	<b>4</b>	<b>Reactie ministers van LNV en VROM en</b>	
2.3 Informatie over beleid	23		<b>nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>46</b>
		4.1	Reactie minister van LNV	46
<b>3 Beheer ministerie</b>	<b>27</b>	4.2	Reactie minister van VROM	46
3.1 Onvolkomenheden	27	4.3	Nawoord Algemene Rekenkamer	47
3.1.1 Beheer van openstaande voorschotten	27			
3.1.2 Administratie van het LNV-concern	29	<b>Bijlage 1</b>	<b>Overzicht fouten en onzekerheden 2004</b>	<b>48</b>
3.1.3 (Toezicht op functioneren) interne controle	30	<b>Bijlage 2</b>	<b>Overzicht begrote en verantwoorde bedragen 2004</b>	<b>55</b>
3.1.4 Contractbeheer	31	<b>Bijlage 3</b>	<b>Overzicht bedrijfsvoering 2004</b>	<b>56</b>
3.1.5 Controle- en verantwoordingsstructuur	32	<b>Bijlage 4</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>57</b>
3.1.6 Plattelandsontwikkelingsplan	33	<b>Bijlage 5</b>	<b>Verklarende woordenlijst</b>	<b>58</b>
3.1.7 Reviewbeleid	33			
3.1.7 Subsidiebeheer ministerie	34			



## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2004 van begrotingshoofdstuk XIV, het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 stelt. Daarnaast heeft zij de bedrijfsvoering van het ministerie onderzocht en het financieel beheer en materieelbeheer beoordeeld. In dit rapport zijn het oordeel en de belangrijkste resultaten van het onderzoek opgenomen.

De beoordeelde onderwerpen (financiële informatie, bedrijfsvoering en beleidsinformatie) hangen onderling nauw samen en kunnen gezien worden als een drieluik. De volgende passages vatten de resultaten kort samen.

### **Financiële informatie**

De uitgaven van het Ministerie van LNV bedroegen in 2004 € 2 056,6 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 2 373,0 miljoen en de ontvangsten € 747,2 miljoen. Het onderzoek naar de rechtmatigheid van het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van LNV heeft de volgende resultaten opgeleverd.

Het jaarverslag over 2004 van het Ministerie van LNV voldoet aan de gestelde eisen, met uitzondering van:

- een bedrag van € 0,5 miljoen aan fouten en een bedrag van € 315,5 miljoen aan onzekerheden in de afgerekende voorschotten;
- een bedrag van € 5,9 miljoen aan belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven verantwoord op begrotingsartikel 1, «Versterking landelijk gebied» (verstrekkt door de Dienst Landelijk Gebied);
- de verslaggeving door de baten-lastendienst Plantenziektenkundige Dienst, die niet geheel voldoet aan verslaggevingseisen;
- enkele fouten en onzekerheden in de saldibalansposten «uitgaven buiten begrotingsverband» en «ontvangsten buiten begrotingsverband.»

De onzekerheden in de afgerekende voorschotten hebben voor € 225,3 miljoen betrekking op rijksbijdragen aan de Wageningen Universiteit. In 2004 zijn de rijksbijdragen aan de Wageningen Universiteit over de jaren 1996 tot en met 2003 afgewikkeld.

Over de rechtmatigheid van de bestedingen in de jaren 1996 tot en met 1999 heeft de minister van LNV in beginsel onvoldoende zekerheid verkregen, omdat in de accountantsverklaring een mededeling over de rechtmatigheid ontbreekt. Over de jaren daarna is deze mededeling wél opgenomen in de accountantsverklaring.

Omdat de Wageningen Universiteit betrokken is geweest in het onderzoek van de commissie-Schutte en hieruit geen onrechtmatigheden naar voren zijn gekomen in de onderzochte jaren vanaf 1998, kwalificeert de Algemene Rekenkamer deze uitgaven niet als onzeker. De afgerekende voorschotten over de jaren 1996 en 1997 (€ 225,3 miljoen) kwalificeert zij nog wél als onzeker.

Daarnaast was er in 2004 sprake van een «generaal pardon» (€ 62,9 miljoen) voor de afrekening van de voorschotten betreffende verrekenstukken met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en bouwprojecten bij diverse scholen in de periode 1993 tot en met 1996. Deze fouten en onzekerheden zijn te wijten aan het ontbreken van verantwoordingsdocumenten, waardoor onduidelijkheid bestaat over de naleving van de subsidievoorwaarden.

## **Bedrijfsvoering**

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd.

### *Onvolkomenheden*

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van LNV hebben in 2004 voldaan aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 stelt, met uitzondering van de onvolkomenheden die zijn geconstateerd bij:

- het beheer van openstaande voorschotten;
- de administratie van het LNV-concern;
- het (toezicht op het functioneren van de) interne controle;
- het contractbeheer;
- de controle- en verantwoordingsstructuur van het Plattelandsontwikkelingsplan;
- het reviewbeleid;
- het subsidiebeheer.

De Algemene Rekenkamer vraagt in het bijzonder aandacht voor de volgende drie onvolkomenheden.

### *Aandacht voor beheer van openstaande voorschotten blijft nodig*

In 2004 heeft het Ministerie van LNV maatregelen getroffen om de stand van openstaande voorschotten aanzienlijk terug te brengen. Hierbij zijn ook maatregelen getroffen om de onderliggende oorzaken van de tekortkomingen in het financieel beheer aan te pakken, zoals het opstellen van een interne richtlijn voor het beheer van voorschotten.

Uit de geconstateerde fouten en onzekerheden blijkt echter dat de afwikkeling van de oude voorschotten niet in alle gevallen op een zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

De Algemene Rekenkamer kwalificeert het beheer van de voorschotten niet langer als ernstige onvolkomenheid, maar wel als onvolkomenheid. Aandacht blijft gewenst voor het toezicht op de werking van de beheersmaatregelen rondom het beheer en het afwickelen van (openstaande) voorschotten.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan de nog resterende achterstanden in de afwikkeling van de openstaande voorschotten met voortvarendheid en zorgvuldigheid af te wikkelen.

### *Weeffout in controle- en verantwoordingsstructuur Plattelandsontwikkelingsplan*

Er is sprake van een fundamentele weeffout in de controle en verantwoording van het Plattelandsontwikkelingsplan. De Dienst Landelijk Gebied is betaalorgaan voor het Plattelandsontwikkelingsplan en voert tegelijkertijd de projecten uit, waardoor zij subsidie bij de eigen organisatie aanvraagt.

De Algemene Rekenkamer acht deze situatie ongewenst. Zij beveelt de minister van LNV aan de subsidievaststelling inzake het Plattelandsontwikkelingsplan bij een andere organisatie onder te brengen dan de organisatie die (ook) verantwoordelijk is voor de uitvoering.

### *Contractbeheer nog niet op orde*

Het gebruik en het beheer van contractdossiers voldoet bij het Ministerie van LNV niet aan de eisen die de Regeling contractbeheer 1996 eraan stelt. Met het oog op het risico van onrechtmatige en ondoelmatige uitgaven beveelt de Algemene Rekenkamer de minister aan contract-

dossiers te gebruiken en het beheer hiervan te versterken. Verder beveelt zij aan de contracten eenduidig in het contractenregister te registreren.

De Algemene Rekenkamer brengt in het bijzonder ook de volgende drie aandachtspunten naar voren:

*Procedures voor totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie nog onvoldoende*

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van LNV voldoet aan de verslaggevingseisen.

De audits van de departementale auditdienst en eigen waarnemingen van de Algemene Rekenkamer geven geen indicaties dat de informatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf als niet juist of als onvolledig gekwalificeerd zou moeten worden. Wel vindt de Algemene Rekenkamer dat de procedures die ervoor moeten zorgen dat de informatie over de bedrijfsvoering op een ordelijke en controleerbare manier tot stand komt, beter moeten worden vastgelegd. Ook moet beter worden getoetst of ze in de praktijk werken. In de huidige opzet gebeurt dat onvoldoende, zodat niet met zekerheid kan worden geconcludeerd dat de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag op ordelijke en controleerbare wijze tot stand is gekomen.

*Systematisch risicomanagement vraagt nadere invulling*

Het Ministerie van LNV onderkent dat risicomanagement van belang is voor het stellen van de juiste prioriteiten in het beheer van de organisatie. Tegelijkertijd leeft bij het ministerie een zekere vrees voor uitgebreide formats en checklists die moeten worden ingevuld. Hoewel de Algemene Rekenkamer hier begrip voor heeft, vraagt zij toch aandacht voor een systematische uitvoering van risicoanalyses en voor een goede documentatie van de uitkomsten daarvan in bijvoorbeeld de jaarplannen van de directies, als onderdeel van het risicomanagement.

*Meer toezicht gewenst op informatievoorziening over financieel beheer*

De directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het departement heeft in 2004 een belangrijke bijdrage geleverd aan verbetering van de procedures voor de informatievoorziening over het financieel beheer. Voorbeelden hiervan zijn: het toetsingskader financieel beheer en materieelbeheer, de interne mededelingen die door alle verantwoordelijke directeurs moeten worden afgegeven, en de formats voor rapportages over het managementcontrolesysteem (MCS). Deze MCS-rapportages gaan tevens in op de beleidsinformatie.

Om te kunnen waarborgen dat de getroffen procedures goed werken, beveelt de Algemene Rekenkamer de minister van LNV aan om zijn directie FEZ het toezicht op de werking van beheersmaatregelen nader te laten uitwerken. Hierbij kan niet worden volstaan met verwijzingen naar de auditdienst. Om voldoende zekerheid te krijgen over de kwaliteit van de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag is het van belang dat deze in de volle breedte is gedekt door audits.

*Conclusie*

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er sprake is van een positieve ontwikkeling in het beheer bij het Ministerie van LNV.

Het aantal onvolkomenheden is met drie afgenomen tot zeven, waarbij een ernstige onvolkomenheid is teruggebracht tot een «normale» onvolkomenheid. Bij de vier onvolkomenheden die ook in 2003 bestonden is sprake van vooruitgang.

Daarnaast zijn er in 2004 belangrijke maatregelen getroffen ter verbetering

van (de informatievoorziening over) de kwaliteit van het beheer en zijn stappen gezet ter verbetering van het risicomanagement. Nu de directie FEZ belangrijke stappen heeft gezet in de opzet van procedures, verdient een effectief toezicht op de uitvoering op dit moment meer aandacht.

### **Beleidsinformatie**

De Algemene Rekenkamer heeft ook de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van LNV onderzocht. Zij concludeert dat er in 2004 nog onvoldoende sprake is van een ordelijke en controleerbare totstandkoming van de niet-financiële informatie. Bij de beoordeling van de vraag in welke mate in het jaarverslag de drie H-vragen (beoogde doelen, prestaties en middelen) concreet zijn beantwoord, valt op dat de score voor uitwerking van maatschappelijke doelen in effectindicatoren aan de lage kant is.

Vergeleken met vorig jaar is er sprake van een achteruitgang van de informatiewaarde: het ministerie heeft voor de meeste operationele doelstellingen niet inzichtelijk kunnen maken of deze wel of niet behaald zijn. Daarbij speelt ook mee dat een deel van de informatie die in de begroting was opgenomen, niet terugkomt in het jaarverslag. Een goede aansluiting ontbreekt daarmee. De informatie over de prestaties is wél verbeterd en scoort aanzienlijk beter. Ook de informatie over de middelen blijft onveranderd goed.

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van LNV voldoet aan de verslaggevingseisen.

### **Reactie minister van LNV**

De minister van LNV is verheugd dat het aantal onvolkomenheden is teruggebracht van twaalf naar zeven en dat de Algemene Rekenkamer daarbij de onvolkomenheid in het voorschottenbeheer niet langer kwalificeert als ernstig.

De minister zegt toe dat de nog resterende achterstanden in de openstaande voorschotten in 2005 met grote voortvarendheid en zorgvuldigheid zullen worden afgewikkeld. Dat geldt ook voor het wegwerken van de onzekerheid op het gebied van vorderingen buiten begrotingsverband. De onzekerheid over de rechtmatigheid van de afwikkeling van de rijksbijdragen 1996 en 1997 aan de Wageningen Universiteit acht de minister beperkt en passend binnen de destijds geldende opvattingen.

De minister neemt vrijwel alle aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer over. Een uitzondering vormt de aanbeveling op het punt van de (door de Algemene Rekenkamer als onvolkomenheid aangemerkte) controle- en verantwoordingsstructuur bij de Dienst Landelijk Gebied (DLG). De minister bestrijdt dat er sprake is van een 'fundamentele organisatorische weeffout'. Naar zijn oordeel voldoet de inrichting van het financieel beheer aan de daaraan te stellen eisen en zijn voldoende beheersingsmaatregelen genomen om vermenging van de rollen van subsidieverstrekker en subsidieaanvrager bij de DLG te voorkomen. Hij geeft aan dat ook de Europese Commissie die mening is toegedaan. Om dit kracht bij te zetten merkt hij op dat de Europese Commissie de EU-declaratie van de DLG over 2003–2004 onlangs boekhoudkundig heeft goedgekeurd.

De minister betreurt het dat in twee gevallen op regionaal niveau sprake is geweest van de door de Algemene Rekenkamer beschreven handelswijze.



Hij bestrijdt evenwel dat dit in de hand wordt gewerkt door onvoldoende belangenscheiding.

Hierbij tekent hij aan dat hij nauwlettend zal blijven volgen of de controle- en verantwoordingsstructuur inzake het Plattelandsontwikkelingsplan verdere versterking kan krijgen. Daartoe is, zo gaf hij aan, inmiddels de supervisie vanuit het centraal bureau betaalorgaan van de DLG richting de regio's versterkt.

Over achteruitgang in de kwaliteit van de beleidsinformatie die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd, meldt de minister dat hij met de nieuwe indeling van de begrotingsartikelen (uitvoering van de motie-Douma<sup>1</sup>) verwacht de nodige voortgang te zullen boeken.

### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer is in het algemeen positief over de reactie van de minister. Zij stemt in met de maatregelen die de minister van LNV treft en heeft aangekondigd om de geconstateerde onvolkomenheden op te lossen.

De Algemene Rekenkamer betreurt het dat de minister van LNV haar conclusie over de controle en verantwoording van het Plattelandsontwikkelingsplan niet deelt. Zij is van mening dat de kwaliteit van het beheer onnodig kwetsbaar blijft bij het in stand houden van de huidige structuur.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949, nr. 11.

▶ = eerste jaar van constatering

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
<b>Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer</b>				
2003	<i>Voorschottenbeheer:</i> het Ministerie van LNV heeft de stand van openstaande voorschotten aanzienlijk teruggebracht. Hierbij zijn maatregelen getroffen om de onderliggende oorzaken van de tekortkomingen in het financieel beheer aan te pakken, zoals het opstellen van een interne richtlijn voor het beheer van voorschotten. Uit de geconstateerde fouten en onzekerheden blijkt dat de afwikkeling van de oude voorschotten niet in alle gevallen op een geheel zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.	Van enkele voorschotten is de rechtmatigheid niet vast te stellen. De Algemene Rekenkamer kwalificeert het beheer van de voorschotten niet langer als ernstige onvolkomenheid. Wel blijft aandacht gewenst voor het toezicht op de werking van de beheersmaatregelen rondom het beheer en het afwickelen van (openstaande) voorschotten.	De nog resterende achterstanden in de openstaande voorschotten met voortvarendheid en zorgvuldigheid afwickelen.	De minister streeft ernaar in 2005 de stand van openstaande voorschotten te reduceren tot een niveau dat correspondeert met de wettelijke termijnen voor verantwoording en afrekening.
2003	<i>Administratie LNV-concern:</i> de directie FEZ heeft een grote inspanning verricht om de verschillen die eind 2003 bestonden op de balansposten te analyseren en op te heffen. Dit is gelukt, maar de administratieve afsluitingen over 2004 verliepen moeizaam.	De kwaliteit van de specificaties is nog niet op orde. Er is onzekerheid over de hardheid van de voordeelingen buiten begrotingsverband. De Algemene Rekenkamer kwalificeert de gebreken als een onvolkomenheid.	Binnen de LNV-organisaties, op MT-niveau aandacht en deskundigheid bevorderen op het gebied van financieel beheer. Proefafsluitingen verbeteren door niet alleen problemen te signaleren maar ook direct verbeteracties te initiëren. Interne controle op de comptabele administratie versterken.	De directie FEZ zal de interne controle van de comptabele financiële administratie, met name op het terrein van debiteurenbeheer en vorderingen buiten begrotingsverband, verder versterken. De effecten worden gemonitord en geëvalueerd in het kader van de tussentijdse proefafsluitingen van de concernadministratie. De cursus financieel beheer krijgt extra aandacht bij de LNV-onderdelen.
2003	<i>(Toezicht op functioneren) interne controle:</i> de informatievoorziening over de kwaliteit van het beheer is in opzet verbeterd. Een	De gebreken in de interne controle merkt de Algemene Rekenkamer aan als een onvolkomenheid.	Meer aandacht geven aan actieve controle op de werking van de administratieve organisatie bij de staf- en beleidsdirecties	Het is de bedoeling de dagelijkse financiële uitvoering van het kerndepartement te concentreren. Dit is reeds gebeurd

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
		daadwerkelijke toetsing van de werking van de interne controle door de directie FEZ heeft de Algemene Rekenkamer niet waar kunnen nemen. Daarnaast plaatst de auditdienst kanttekeningen bij de kwaliteit van het financieel beheer van met name de beleids- en stafdirecties.		Het advies van de auditdienst om de taken te centraliseren kan hiervoor een oplossing bieden.	voor de stafdirecties. Ook de vorming van P-direct is hier van betekenis.
2002		<i>Contractbeheer:</i> integrale contractdossiers zijn binnen het ministerie niet voorgeschreven. Contracten worden niet consistent in het contractenregister opgenomen en informatie over contracten ontbrak of was niet juist.	Het gebruik en het beheer van contractdossiers voldoet niet aan de eisen die de Regeling contractbeheer 1996 eraan stelt. De Algemene Rekenkamer kwalificeert de gebreken als een onvolkomenheid.	Het contractbeheer versterken door gebruik te maken van contractdossiers. Contracten eenduidig vastleggen in het contractenregister.	Er komt een instructie voor het verbeteren van het contractenbeheer op genoemde punten.
2004		<i>Controle- en verantwoordingsstructuur Platte-landsontwikkelingsplan:</i> de Dienst Landelijk Gebied is niet alleen verantwoordelijk voor de uitvoering van landinrichtingsprojecten, maar is ook als erkend betaalorgaan verantwoordelijk voor de rechtmatige en doelmatige besteding van de Europese subsidies van het Platte-landsontwikkelingsplan.	Het aanvragen van subsidie bij de eigen organisatie is een kwetsbare situatie. De huidige controle- en verantwoordingsstructuur is ongewenst. De Algemene Rekenkamer kwalificeert de geschetste situatie als een onvolkomenheid.	De subsidievaststelling inzake het POP onderbrengen bij een andere organisatie.	De minister neemt de aanbeveling niet over.
2003		<i>Reviewbeleid:</i> de minister van LNV is zijn toezegging om een integraal reviewbeleid op te stellen nagekomen. De zogeheten kaderstelling vraagt nog wel om een nadere uitwerking en verduidelijking. Een belangrijk aantal reviews over 2004 moet in 2005 nog worden uitgevoerd.	De Algemene Rekenkamer kwalificeert het onvoldoende uitvoeren van reviews in 2004 als een onvolkomenheid.	De nog uit te voeren reviews over 2004 met voortvarendheid uitvoeren. Een totaaloverzicht maken van de regelingen, waarin is aangegeven wat het financieel belang is, of een accountantsverklaring verplicht is en een controleprotocol aanwezig is. Dit overzicht kan als input te dienen voor het reviewbeleid.	De reviews over 2004 worden inmiddels uitgevoerd. Het gevraagde overzicht wordt opgesteld.
2004		<i>Subsidiebeheer:</i> de werking van het subsidiebeheer vertoont in 2004	De Algemene Rekenkamer kwalificeert de werking van het subsidiebeheer als een	Voldoende accent op M&O-risico bij nationale regelingen leggen.	Het toezicht op de handhaving van het interne handboek financiële regelingen

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
			<p>accountantsverklaringen bij subsidieverantwoordingen deze inhoudelijk beoordelen en hierop reviews conform beleid laten uitvoeren.</p> <p>Vastleggen welke stappen uit het interne handboek financiële regelingen niet (helemaal) zijn doorlopen bij het opstellen van nieuwe regelingen.</p>	
<b>Aandachtspunten</b>				
	<p><i>Financieel beheer DLG:</i> de auditdienst constateerde enkele gebreken in het financieel beheer bij de Dienst Landelijk Gebied. Het betreft het bevoorschotten van projecten, het beheer van de activiteiten voor het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) en de comptabele administratie.</p>	<p>Het financieel beheer kan op onderdelen nog worden verbeterd.</p>	<p>De procedures voor het bevoorschotten van projecten versterken. Duidelijke afspraken maken met de concerncontroller en de procedures voor de comptabele administratie verbeteren.</p> <p>De uitvoering van de administraties voor derden, zoals het BBL, verbeteren.</p>	<p>Met de taskforce 'Klassieke landinrichtingsprojecten', het verbeterprogramma 'Inrichting op orde' en het project 'Kwaliteit in verantwoording' zijn acties ingezet op het verbeteren van het financieel beheer. In 2005 worden de verbeteracties, ook die inzake het verstrekken van voorschotten, geïmplementeerd in de AO/IC.</p> <p>De interne controle op de comptabele administratie van het BBL is in 2004 versterkt.</p>
	<p><i>Invulling taakstellingen:</i> met de door LNV gekozen financieringsconstructie voor de Ecologische Hoofdstructuur (een leenfaciliteit voor natuurbeheerorganisaties) worden de nadelen van het kasstelsel omzeild en wordt ruimte op de rijksbegroting gecreëerd doordat gronden voor de EHS buiten begrotingsverband worden verworven.</p>	<p>Deze keuze vermindert de budgetflexibiliteit en kan het budgetrecht van de Tweede Kamer aantasten als deze geen zicht krijgt op de langetermijnverplichtingen. Het ministerie heeft aangegeven dat de Tweede Kamer in het kader van de voorjaarsnota en najaarsnota 2004 is geïnformeerd over de financiële gevolgen van de leningconstructie.</p>		
<p>Art. 4 en 5 € 41 miljoen; uitgaven buiten begrotingsverband € 46 miljoen.</p>	<p><i>Regeling beëindiging veehouderijtakken:</i> de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het doelbereik van de PRV heeft bij een aantal doelstellingen te wensen over</p>	<p>Bij financiële regelingen die door <i>derden</i> worden gefinancierd is extra aandacht nodig voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.</p>	<p>Indien sprake is van een rijkstaak de uitgaven alsmede de ermee verband houdende ontvangsten binnen begrotingsverband verantwoorden.</p>	<p>De minister neemt de aanbeveling over, uiteraard voorzover het gaat om rijksmiddelen.</p>

2003

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
	<i>Informatie over bedrijfsvoering:</i> deze informatie is opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Jaarverslag 2004.	De bedrijfsvoeringsinformatie komt echter niet tijdig tot stand, waardoor de controle op de juistheid ervan marginaal is.	De procedures voor de totstandkoming vastleggen en daadwerkelijk toetsen of ze in de praktijk ook werken.	In overleg met de departementale auditdienst wordt een interne instructie opgesteld en toegepast.
	<i>Risicomanagement:</i> het Ministerie van LNV onderkent dat risicomanagement van belang is voor het stellen van de juiste prioriteiten in het beheer van de organisatie. Tegelijkertijd leeft bij het ministerie een zekere vrees voor uitgebreide formats en checklists die moeten worden ingevuld.	Het systematisch uitvoeren en documenteren van risicomanagement moet nog nadere invulling krijgen binnen het departement.	Aandacht besteden aan een systematische uitvoering van risicoanalyses en de uitkomsten documenteren in bijvoorbeeld de jaarplannen van de directies, als onderdeel van het risicomanagement.	In 2005 wordt geëvalueerd hoe systematisch risicomanagement en de verantwoording daarover als basis voor (MCS-) rapportages door het lijnmanagement zijn beslag heeft gekregen.
	<i>Toezicht informatievoorziening over financieel beheer:</i> in 2004 zijn verbeteringen aangebracht in de procedures voor de informatievoorziening. Voorbeelden zijn: het toetsingskader financieel beheer en materieelbeheer, de interne mededelingen die door alle verantwoordelijke directeurs moeten worden afgegeven, en de formats voor rapportages over het managementcontrolesysteem (MCS).	Gewaarborgd moet nog worden dat de procedures ook goed werken.	De directie FEZ het toezicht op de werking van beheersmaatregelen nader laten uitwerken.	In overleg met de departementale auditdienst zal het toezichtsmodel, mede in samenhang met de implementatie van de kabinetsreactie IBO-regeldruk en controletoeren, nader worden uitgewerkt.
<b>Beleidsinformatie</b>				
2004	Het Ministerie van LNV heeft het proces om te komen tot een ordelijke en controleerbare totstandkoming van niet financiële informatie nog niet afgerond. In vergelijking met vorig jaar is de informatie over maatschappelijke doelen minder concreet weergegeven. De informatie over de prestaties is wél verbeterd en ook de informatie over de middelen blijft onveranderd goed.	Er is sprake van vooruitgang, maar in 2004 was nog onvoldoende sprake van een ordelijke en controleerbare totstandkoming van de niet-financiële informatie. De informatie over maatschappelijke doelen is minder concreet dan vorig jaar.	Het is van belang zorg te dragen voor een ordelijke en controleerbare totstandkoming van niet financiële informatie. De Algemene Rekenkamer vraagt in het bijzonder aandacht voor de concretisering van de informatie over maatschappelijke doelen.	Het proces van een ordelijke en controleerbare totstandkoming wordt verder verbeterd. De verdere verbetering hangt mede af van de aanpassing van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE) op grond van de VBTB-evaluatie. De concretisering van de informatie over maatschappelijke doelen wordt overeenkomstig algemeen kabinetsbeleid meegenomen bij de

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
<b>Afgerond in 2004</b>				
	De vooruitgang in de beschrijving en het onderhoud van de administratieve organisatie is in 2004 voortgezet. De toezeggingen van de minister om achterblijvende directies aan te spreken is door de directie FEZ nagekomen.	De Algemene Rekenkamer kwalificeert de beschrijving en het onderhoud van de administratieve organisatie niet langer als een onvolkomenheid.	Er is blijvende aandacht nodig voor het actueel houden van de beschrijvingen door de dienstonderdelen. De directie FEZ dient hierop actief toezicht te houden.	De minister zegt dit toe.
	Het ministerie heeft in 2004 de informatiebeveiliging verder versterkt.	Mede op basis van de aandacht die in 2004 is geschonken aan de informatiebeveiliging en de beperkte risico's voor het functioneren van het ministerie, kwalificeert de Algemene Rekenkamer het VIR niet langer als een onvolkomenheid.	Het is van belang dat de informatiebeveiliging op de agenda voor de bedrijfsvoering blijft staan.	Dit heeft de aandacht van de minister.
	Het financieel beheer bij de Voedsel- en Warenautoriteit, onderdeel Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (VWA/BVV) is in 2004 verbeterd.	Er is vooruitgang in het beheer. De Algemene Rekenkamer kwalificeert het financieel beheer bij de VWA/BVV niet langer als onvolkomenheid.	Aandacht blijft gewenst voor het beheer van de vorderingen en de interne controle op de personele lasten.	Dit heeft de aandacht van de minister.

## **1 INLEIDING**

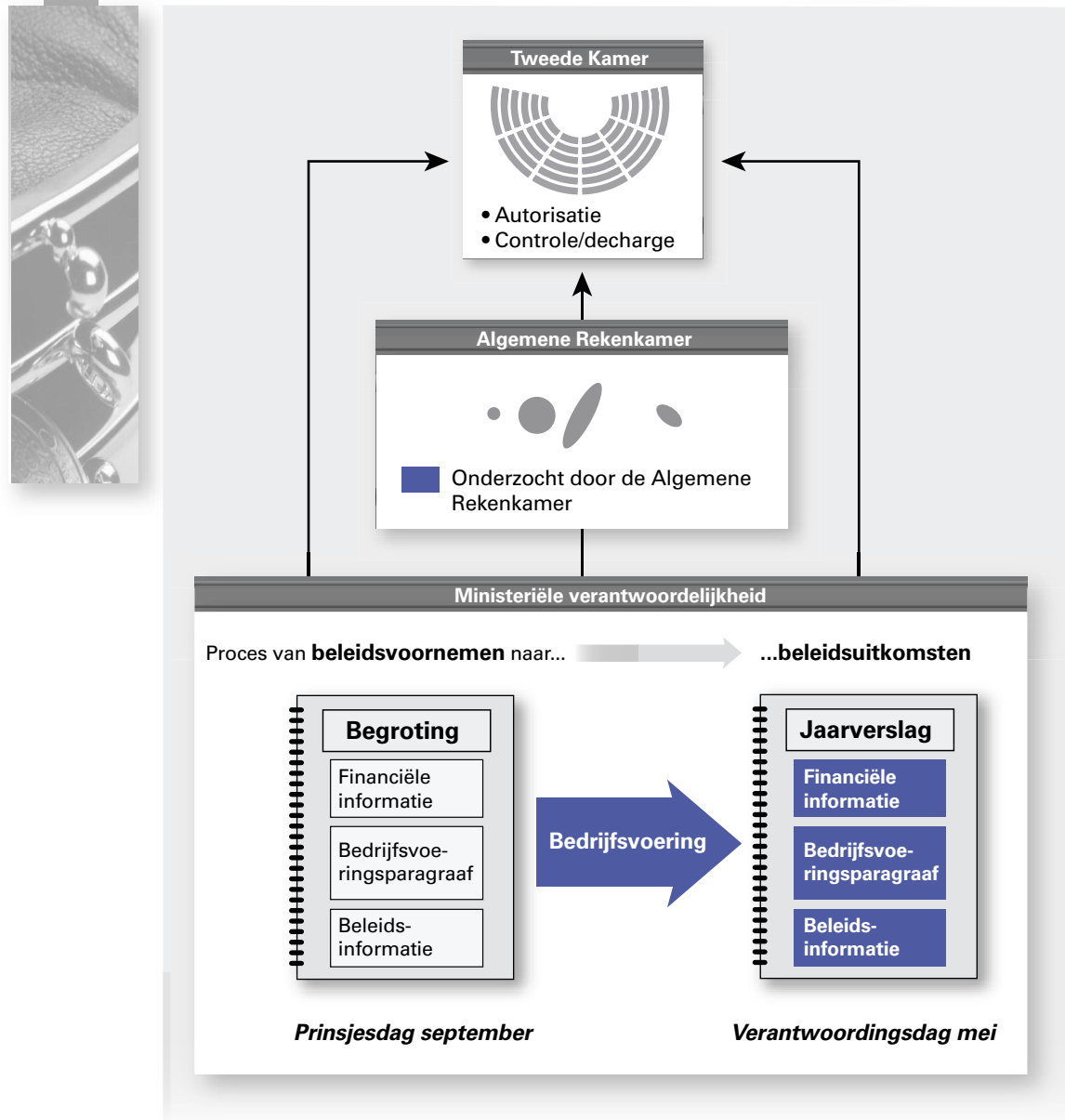
### **1.1 Rapport bij het jaarverslag**

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2004 van begrotingshoofdstuk XIV, het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 stelt. Daarnaast heeft zij de bedrijfsvoering van het ministerie onderzocht en het financieel beheer en materieelbeheer beoordeeld. In dit rapport vindt u het oordeel en de belangrijkste resultaten van het onderzoek.

In figuur 1 staat wat de Algemene Rekenkamer wanneer onderzoekt en voor wie zij dat doet.

# Begroting, jaarverslag en controle

Figuur 1





## **1.2 Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit**

De kern van de beleidsopgave van de minister van LNV is het realiseren van een duurzame landbouw, een vitale natuur, een vertrouwd platteland en een hoogwaardig voedselaanbod. Deze doelstellingen wil de minister op een samenhangende wijze combineren met de wensen van burgers op het gebied van wonen, werken en vrije tijd. Sinds 2003 vormt het toezicht op de voedselkwaliteit een belangrijk extra onderdeel van het takenpakket van het Ministerie van LNV. Het beleid krijgt vooral gestalte door middel van subsidieverstrekking op basis van nationaal beleid en beleid van de Europese Unie (EU).

Onder een «vitale natuur» verstaat het Ministerie van LNV onder andere het versterken van de biodiversiteit en het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving. Met een «vertrouwd platteland» bedoelt het ministerie een platteland waar iedereen zich thuis voelt en dat boeren goede economische perspectieven biedt. Ook moet het platteland aantrekkelijk en toegankelijk zijn voor bewoners en recreanten. Het ministerie investeert daarom in de kwaliteit van landelijke gebieden. Diversiteit, leefbaarheid en culturele identiteit zijn hierbij kernbegrippen.

### *1.2.1 Nationale geldstromen*

De uitgaven van het Ministerie van LNV bedroegen in 2004 € 2 056,6 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 2 373,0 miljoen en de ontvangsten € 747,2 miljoen.

Een substantieel bedrag van de begroting gaat naar onderwijsinstellingen en onderzoeksinstituten op het beleidsterrein van LNV. Deze uitgaven zijn te vinden op de beleidsartikelen 7, «Kennisonwikkeling en innovatie», en 8, «Kennisvoorziening». De gerealiseerde uitgaven in 2004 op deze artikelen betroffen respectievelijk € 309,3 miljoen en € 463,3 miljoen.

Een ander belangrijk deel van de uitgaven gaat naar versterking van het landelijk gebied. Deze uitgaven zijn gericht op kwaliteitsverbetering en het in onderlinge samenhang versterken van verschillende functies van het platteland. De gerealiseerde uitgaven zijn verantwoord op beleidsartikel artikel 1, «Versterking landelijk gebied» (€ 272,2 miljoen).

Verder wordt een aantal doelstellingen van beleid gerealiseerd door een samenhangend netwerk te ontwikkelen van hoogwaardige natuurterreinen: de Ecologische Hoofdstructuur. Dit gebeurt enerzijds door verwerving en inrichting (beleidsartikel 2, gerealiseerde uitgaven in 2004 € 124,3 miljoen) en anderzijds door het in samenwerking met de provincies investeren in het beheer van natuur (beleidsartikel 3, gerealiseerde uitgaven in 2004 € 158,3 miljoen).

### *1.2.2 Europese geldstromen*

De minister van LNV is tevens eindverantwoordelijk voor de uitvoering van bepaalde onderdelen van het EU-beleid. Het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en de structuurfondsen zijn in dit verband de belangrijkste beleidskaders. Het EOGFL valt uiteen in uitgaven en ontvangsten in het kader van (a) het gemeenschappelijk landbouwbeleid en (b) het plattelandsontwikkelingsbeleid. De uitgaven en ontvangsten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid worden door het Ministerie van LNV buiten begrotingsverband verantwoord. De ontvangsten uit landbouwheffingen en douanerechten worden binnen begrotingsverband verantwoord.

Het financieel belang van de EU-geldstromen bij het ministerie is als volgt:

- geldstromen in het kader van het plattelandsbeleid: € 87,6 miljoen (realisatie 2004);
- geldstromen in het kader van het structuurbeleid: € 18,6 miljoen (begroting 2004);
- geldstromen in het kader van het markt- en prijsbeleid: € 1 194,0 miljoen (realisatie 2004);
- ontvangsten uit landbouwheffingen en douanerechten: € 439,2 miljoen (realisatie 2004).

De uitgaven uit hoofde van het markt- en prijsbeleid betreffen voornamelijk betalingen wegens exportsubsidies, hectaresteen en dierpremies. Deze worden buiten begrotingsverband verantwoord.

De nationale uitvoering van markt- en prijsbeleid, waarvoor het Ministerie van LNV verantwoordelijk is, is gebonden aan stringente Europese voorwaarden die de rechtmatigheid van de inning en besteding van deze middelen moeten waarborgen.

### 1.2.3 Ontwikkelingen

Binnen het Ministerie van LNV hebben zich in 2004 de volgende belangrijke ontwikkelingen voorgedaan.

- Organisatorische veranderingen:
  - de fusie van de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees en de Keuringsdienst voor Waren tot de Voedsel- en Warenautoriteit;
  - een forse afslanking in het personeelsbestand met 513 fte;
  - de voorbereiding (en deels ook al uitvoering) van de bundeling van taken op het gebied van automatisering, personeelsbeheer en financieel beheer.
- De implementatie van wijzigingen in het geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS) inzake de hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De doelstelling is om voor 1 januari 2006 een nieuwe uitvoeringssystematiek te implementeren.
- Beleidsontwikkeling om maatschappelijke partijen zelf meer ruimte te geven voor de inrichting van hun leven en leefomgeving. Een belangrijk instrument in dit kader is het Investeringsbudget Landelijk Gebied.

## 1.3 Opzet van het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van de risicoanalyse 2004 en de Audit Actielijst 2004 een programma opgesteld voor het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van LNV. De Algemene Rekenkamer heeft aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- de afloop van de tien onvolkomenheden uit de Audit Actielijst 2004;
- het subsidiebeheer;
- het contractbeheer;
- de eventuele gevolgen van taakstellingen voor de bedrijfsvoering;
- de kwaliteit van de beleidsinformatie in de jaarverslagen, waaronder de VBTB-conformiteit;
- de reikwijdte van de bedrijfsvoeringsparagraaf;
- informatie- en communicatietechnologie (ICT): inventarisatie van werkzaamheden departementale auditdienst en ICT als ondersteunend proces van de bedrijfsvoering;
- het reviewbeleid voor rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's), subsidies en specifieke uitkeringen;
- personele uitgaven aan hogere ambtenaren bij het Rijk.<sup>1</sup>

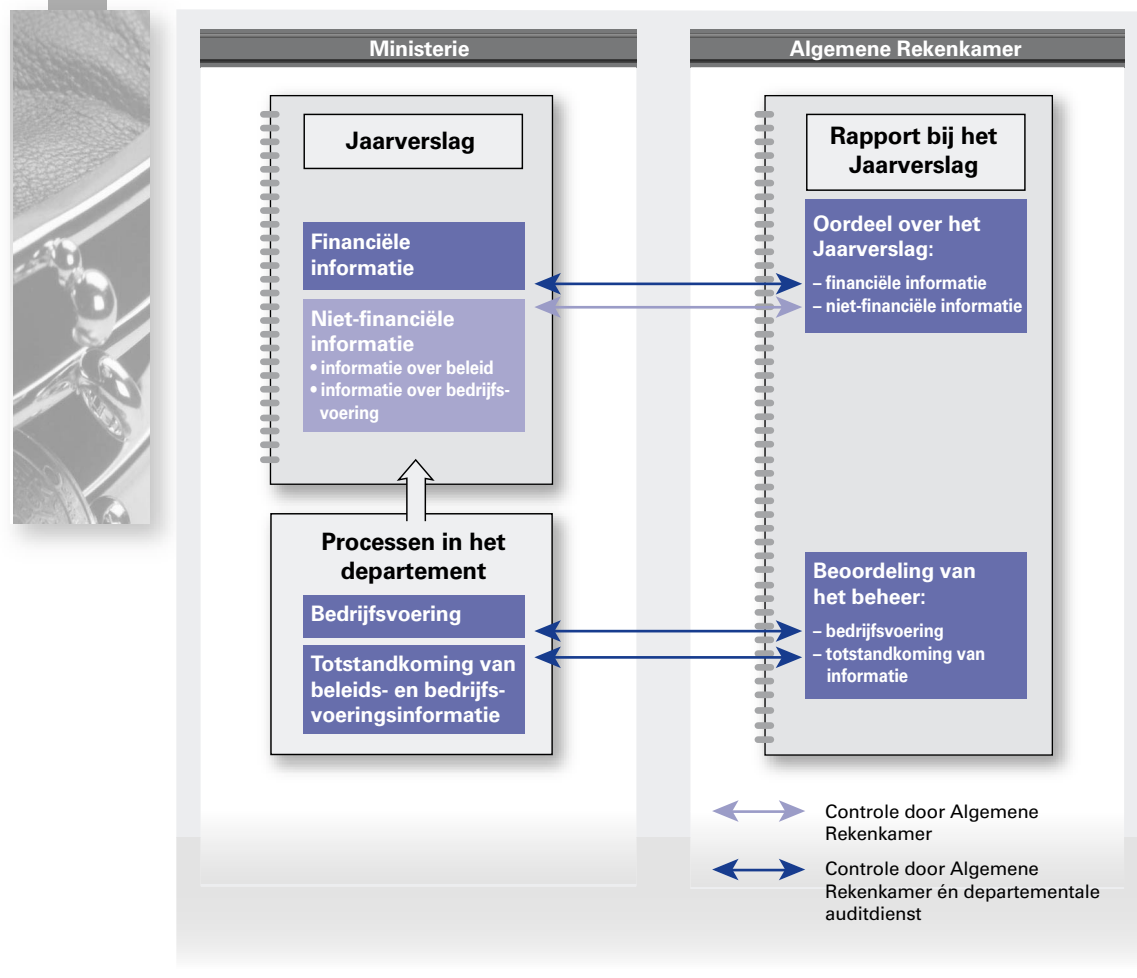
<sup>1</sup> Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek van het kabinet. De resultaten staan in het Rekenkamerrapport *Beloning van hogere ambtenaren bij het Rijk*, gepubliceerd op 26 april 2005.

De Algemene Rekenkamer heeft zoals ieder jaar reviews uitgevoerd op de controles van de departementale auditdienst. Dit doet zij om vast te kunnen stellen of zij bij haar oordeelsvorming gebruik kan maken van de werkzaamheden van de auditdienst.

Figuur 2 geeft weer wat de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer en de departementale auditdienst zijn, en welke verschillen daartussen bestaan.

## Accountantscontrole ministerie en onderzoek Algemene Rekenkamer 2004

Figuur 2



#### **1.4 Leeswijzer**

Dit rapport bij het Jaarverslag 2004 van begrotingshoofdstuk XIV, het Ministerie van LNV, omvat behalve een samenvatting en een inleiding twee hoofdstukken, te weten: «Jaarverslag» (hoofdstuk 2) en «Beheer ministerie» (hoofdstuk 3).

Direct na de samenvatting is de Audit Actielijst 2005 (AAL 2005) opgenomen. Deze bouwt voort op de AAL 2004. De AAL laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. Het overzicht meldt ook de verbetermaatregelen die de minister heeft aangekondigd en de termijn waarbinnen ze moeten leiden tot verbetering. Ook biedt de AAL inzicht in de voortgang van verbeteracties die de minister eerder heeft ingezet.

Hoofdstuk 2 beschrijft het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag en de saldbalans van het Ministerie van LNV.

Tot slot bevat hoofdstuk 3, dat gewijd is aan de bedrijfsvoering van het ministerie, het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het financieel beheer en materieelbeheer van het ministerie. Ook de ontwikkelingen in het beheer worden beschreven.

Dit rapport telt verder vijf bijlagen. In bijlage 1 staan alle fouten en onzekerheden op een rij, in bijlage 2 de begrote en verantwoorde bedragen en in bijlage 3 de onvolkomenheden. Bijlage 4 bevat de gebruikte afkortingen en bijlage 5 is een verklarende woordenlijst.

## 2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2004 van begrotingshoofdstuk XIV, het Ministerie van LNV, beoordeeld. Zij heeft onderzocht of het ministerie het geld volgens de regels heeft uitgegeven en in het jaarverslag daarover goed verantwoording aflegt. Waar dit niet het geval is, spreekt de Algemene Rekenkamer van een onrechtmatigheid of van een ondeugdelijke weergave.

In dit hoofdstuk staat het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag als geheel. Dit oordeel is opgebouwd uit de oordelen over de volgende onderdelen van het jaarverslag:

- financiële informatie en saldibalans;
- informatie over bedrijfsvoering;
- informatie over beleid.

Deze deeloordelen komen aan de orde in de volgende paragrafen. De Algemene Rekenkamer komt tot deze oordelen op basis van bevindingen uit haar onderzoek.

### Oordeel jaarverslag

Het Jaarverslag over 2004 van begrotingshoofdstuk XIV, het Ministerie van LNV, voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van:

- fouten en onzekerheden in de uitgaven verantwoord op het beleidsartikel 1;
- fouten en onzekerheden in de saldibalansposten uitgaven buiten begrotingsverband en ontvangsten buiten begrotingsverband;
- fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten;
- fouten in de getrouwe weergave van voorraden en voorzieningen van de Plantenziektenkundige Dienst;
- de niet op alle punten deugdelijke totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie;
- de onvoldoende ordelijke en controleerbare totstandkoming van de niet-financiële informatie.

### 2.1 Financiële informatie en saldibalans

De CW 2001 stelt de volgende eisen aan financiële informatie:

- rechtmatig totstandgekomen;
- op deugdelijke wijze weergegeven;
- overeenkomstig de verslaggevingseisen opgesteld.

#### Oordeel financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag over 2004 van begrotingshoofdstuk XIV, het Ministerie van LNV voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van een bedrag van € 5,9 miljoen aan belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven verantwoord op begrotingsartikel 1, «Versterking landelijk gebied». Deze hebben voornamelijk betrekking op de programma-uitgaven van de Dienst Landelijk Gebied.

Met «financiële informatie» wordt bedoeld:

- alle verplichtingen, uitgaven, ontvangsten in de verantwoordingsstaat van het ministerie en de toelichting daarbij;
- alle baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten, balansposten in de verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten en de toelichting daarbij. Bij het Ministerie van LNV gaat het om de volgende

### Verantwoordingsstaat ministerie en toelichting

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de verantwoordingsstaat 2004 is opgebouwd en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

#### Overzicht 1

##### Bedragen van de verantwoordingsstaat 2004, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (x € miljoen)

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaalbedragen verantwoordingsstaat	2 373,0	2 056,6	747,2
Belangrijke fouten en onzekerheden <sup>1</sup>	–	5,9	–
Overige fouten en onzekerheden <sup>2</sup>	5,1	10,3	–
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	5,1	16,2	–
Onzekerheid over de volledigheid	–	–	–

<sup>1</sup> Dit is het totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden.

<sup>2</sup> Dit is het totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau niet overschrijden.

In bijlage 1 worden de belangrijke fouten en onzekerheden nader toegelicht.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal € 143,0 miljoen respectievelijk € 35,8 miljoen aan overschrijdingen (zie bijlage 2). Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Algemene Rekenkamer haar positieve oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag mogelijk moeten herzien.

### Verantwoordingsstaat baten-lastendiensten en toelichting

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten van het Ministerie van LNV voldoen aan de daaraan te stellen eisen, met uitzondering van de balans van de Plantenziektenkundige Dienst.

Bij de Plantenziektenkundige Dienst geeft de balans een getrouw beeld van de werkelijke stand van de bezittingen en schulden, met uitzondering van materiële afwijkingen in de voorraden én de voorzieningen, ieder voor een bedrag van € 0,3 miljoen. Beide standen zijn te laag weergegeven.

### Oordeel saldibalans en toelichting

De saldibalans 2004 van het Ministerie van LNV en de toelichting daarop voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van:

- een bedrag van € 3,9 miljoen aan fouten en € 37,8 miljoen aan onzekerheden in uitgaven buiten begrotingsverband (intracomptabele vorderingen);<sup>1</sup>
- een bedrag van € 10,7 miljoen aan onzekerheden in de ontvangsten buiten begrotingsverband (intracomptabele schulden);
- een bedrag van € 0,5 miljoen aan fouten en € 315,5 miljoen aan onzekerheden in de afgerekende voorschotten.

<sup>1</sup> Onder «intracomptabele vorderingen en schulden» worden verstaan: de met derden te verrekenen bedragen die niet ten laste of ten gunste van de begroting behoeven te worden gebracht. Onder de intracomptabele vorderingen dient het ministerie de uitgaven buiten begrotingsverband te verantwoorden die achteraf op declaratiebasis met derden worden verrekend. Onder de intracomptabele schulden dient het ministerie de van derden ontvangen voorschotten te verantwoorden die daarna worden verrekend met uitgaven die het departement ten behoeve van deze derden verricht.

De onzekerheden in de intra- en extracomptabele vorderingen worden veroorzaakt doordat het ministerie onvoldoende aandacht schenkt aan de invordering van deze uitgaven.

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de saldibalans 2004 is opgebouwd en de fouten en onzekerheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

#### **Overzicht 2**

##### **Saldibalans per 31 december 2004, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (x € miljoen)**

Totaalsaldo (debet + credit)	19 209,6
Beoordeeld totaal saldibalans debet + credit <sup>1</sup>	9 449,6
<hr/>	
Totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen per saldibalanspost overschrijden (zie bijlage 1)	52,4
Overige fouten en onzekerheden	5,5
<hr/>	
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	57,9
Onzekerheid over de volledigheid	-

<sup>1</sup> Uitgaven en ontvangsten ten laste van de begroting en tegenrekeningen tellen niet mee voor het beoordeelde totaal.

In bijlage 1 worden de belangrijke fouten en onzekerheden nader toegelicht.

Het totaal aan voorschotten dat in 2004 is afgerekend bedraagt € 3 109,3 miljoen. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de afrekeningen voor een bedrag van € 316 miljoen niet voldoen aan de daaraan te stellen eisen. Zie § 3.1.1 voor een nadere uiteenzetting over deze fouten en onzekerheden.

## **2.2 Informatie over de bedrijfsvoering**

Informatie over de bedrijfsvoering is opgenomen in de bedrijfsvoeringssparagraaf. Bij het Ministerie van LNV gaat deze paragraaf over de volgende onderwerpen:

- het financieel beheer en materieelbeheer;
- de totstandkoming van beleidsinformatie;
- de systemen van sturing en beheersing (departementaal managementcontrol-systeem);
- het personeelsmanagement;
- het informatiebeheer;
- de aansturing van externe organisaties;
- het sturen en beheersen van kwaliteit van beleidsprocessen.

### **Oordeel informatie over de bedrijfsvoering**

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2004 van begrotingshoofdstuk XIV, het Ministerie van LNV, is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen, met uitzondering van:

- De tijdigheid van de interne mededelingen van de verantwoordelijke directies. Hierdoor komt de beoordeling van de wijze van totstandkoming onder druk te staan.
- De inhoudelijke beoordeling van de kwaliteit van de interne mededelingen. De directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) toetst de interne mededelingen slechts marginaal.

Deze uitzonderingen impliceren dat er over de kwaliteit van de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag geen hoge mate van zekerheid bestaat. Hier tegenover staat het gegeven dat de audits van de departementale auditdienst en eigen waarnemingen van de Algemene Rekenkamer geen indicaties geven om de informatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf als niet juist of als onvolledig te kwalificeren.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat er in 2004 verbeteringen zijn aangebracht in de bestuurlijke informatievoorziening, maar dat het toezicht op de werking van de getroffen maatregelen nog kan worden aangescherpt.

Om te bevorderen dat de bedrijfsvoeringsinformatie op deugdelijke wijze totstandkomt beveelt de Algemene Rekenkamer aan de tijdigheid van de interne mededelingen strakker aan te sturen en bovendien zorg te dragen voor een effectiever toezicht door de kwaliteit van de mededelingen ook daadwerkelijk te toetsen. De directie FEZ kan hier niet volstaan met verwijzingen naar de auditdienst.

### **2.3 Informatie over beleid**

Bij het beoordelen van de kwaliteit van beleidsinformatie kijkt de Algemene Rekenkamer naar de wijze waarop de informatie over het beleid tot stand komt en naar de mate waarin deze voldoet aan de verslaggevingseisen. Ook onderzoekt zij of de jaarverslagen «VBTB-conform» zijn. Dat is het geval wanneer de beleidsinformatie in de jaarverslagen een goed antwoord geeft op de drie zogenoemde H-vragen:

- Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?
- Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?
- Heeft het gekost wat het zou kosten?

Deze drie H-vragen zijn gespiegeld aan de drie W-vragen waarvan de antwoorden in de begrotingen van de ministeries zijn terug te vinden:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

#### **Oordeel informatie over beleid**

Het Ministerie van LNV heeft het proces om te komen tot een ordelijke en controleerbare totstandkoming van niet financiële informatie nog niet afgerond. Het voornemen is om medio 2005 zo ver te zijn. De auditdienst van het ministerie rapporteert de volgende bevindingen:

- De vastlegging bij de beleidsdirecties voorziet er niet altijd in dat van gegevens uit voorgaande jaren eenvoudig kan worden vastgesteld hoe ze zijn berekend. Dat bemoeilijkt de analyse en berekening van dezelfde gegevens voor het lopende jaar.
- Externe prestatiegegevens komen soms zo laat beschikbaar dat deze ook voor directies zelf niet of nauwelijks meer controleerbaar zijn.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er in 2004 nog onvoldoende sprake is van een ordelijke en controleerbare totstandkoming van de niet-financiële informatie. Zij constateert wel dat het ministerie de kwaliteit van de beleidsinformatie op de agenda heeft staan en verbeteringen aanbrengt. De uitkomsten van de onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën uitgevoerde VBTB-evaluatie worden hierin betrokken.



De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2004 van begrotingshoofdstuk XIV, het Ministerie van LNV, voldoet aan de verslaggevingseisen.

### VBTB-conformiteit

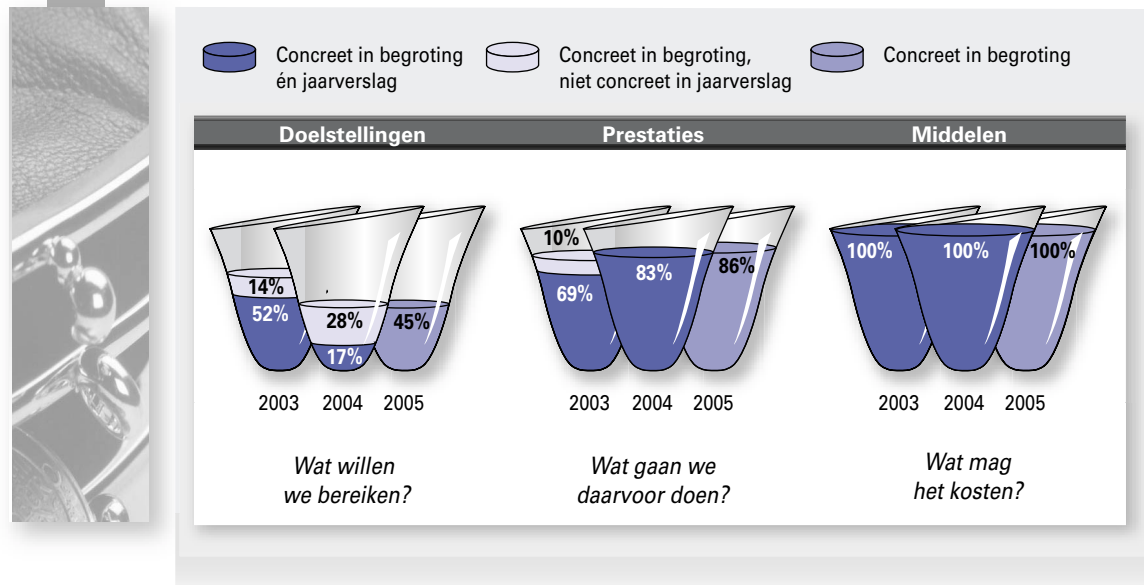
De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het ministerie in zijn jaarverslag concreet antwoord geeft op de drie H-vragen. Deze vraag is, per operationele doelstelling, onderzocht in samenhang met de beantwoording van de drie w-vragen in de Begroting 2004. Met «concreet» wordt bedoeld dat de maatschappelijke doelen en de prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd en/of uitgewerkt moeten zijn en dat de middelen te koppelen zijn aan de operationele doelstellingen.

Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien zijn de scores vergeleken met de scores voor de Begroting 2003 en het Jaarverslag 2003 en de Begroting 2005. De resultaten van dit onderzoek worden in de onderstaande figuur weergegeven.

Figuur 3

## Concrete informatie over beleid in begroting en jaarverslag

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit



### Informatie over (maatschappelijke) doelen

Het ministerie heeft de vraag «hebben we bereikt wat we hebben beoogd» voor 17% van de operationele doelstellingen concreet beantwoord. Dit is een lage score. Bij 83% van de operationele doelen ontbreekt het daarmee aan de uitwerking van (maatschappelijke) doelen in effectindicatoren. Dit wil zeggen dat het ministerie het wel of niet behalen van deze doelstellingen niet inzichtelijk heeft kunnen maken in het verslag.

Opvallend is dat het ministerie voor 28% van de operationele doelen in de Begroting 2004 wél concrete effectindicatoren benoemt, en in het Jaarverslag 2004 niet meer. De informatie in het jaarverslag sluit dus niet goed aan op de begroting. Hiervoor zijn twee verklaringen mogelijk:

- Het ministerie heeft het jaarverslag bondiger geschreven en heeft de uitgangspunten van de nieuwe rijksbegrotingsvoorschriften toegepast.
- Enkele effectindicatoren die in de begroting genoemd werden, konden niet worden opgenomen in het jaarverslag, omdat deze door veranderingen in het beleid niet meer van toepassing bleken of niet tijdig verzameld konden worden. Met andere woorden, de in de begroting gekozen effectindicatoren bleken niet houdbaar.

Vergeleken met 2003 is de informatie over de maatschappelijke doelen in het Jaarverslag 2004 minder concreet en is er sprake van achteruitgang van de informatiewaarde van het verslag. In de begroting 2005 blijft het niveau van de beantwoording van de eerste w-vraag op hetzelfde niveau als de begroting 2004. Dit houdt het risico in dat ook het Jaarverslag 2005 eenzelfde geringe informatiewaarde zal krijgen.

#### *Informatie over prestaties en middelen*

De vraag «hebben we gedaan wat we van plan waren te doen» en de vraag «heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten», zijn in het jaarverslag concreet beantwoord (respectievelijk 83% en 100%). Er is een goede aansluiting tussen de informatie in de Begroting 2004 en het Jaarverslag 2004. Ten opzichte van 2003 is sprake van een verdere verbetering.

Overigens valt in positieve zin op dat het streven naar een bondiger tekst niet heeft geleid tot een minder goede beantwoording van de tweede w-vraag. De leeswijzer biedt uitleg over de gevolgde werkwijze en verwijst naar de begroting voor de meer toelichtende informatie over de beleidsinstrumenten. Voor 2005 constateert de Algemene Rekenkamer een verdere verbetering van de informatie over de prestaties. De informatie over de middelen blijft onveranderd goed: bij 100% van de operationele doelen is deze informatie concreet.

#### *Aanbeveling*

Ter verbetering van de informatiewaarde van het verslag zou de aandacht vooral nog uit moeten gaan naar verdere concretisering van de doelen door het kiezen van goede en houdbare effectindicatoren.

### 3 BEHEER MINISTERIE

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de bedrijfsvoering van het ministerie.

Bedrijfsvoering is de (interne) sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen en is gericht op het realiseren van taken en doelen van de organisatie. Onder de bedrijfsvoering vallen:

- het financieel beheer en materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties;
- de controle door de departementale auditdienst;
- de totstandkoming van de financiële informatie, bedrijfsvoeringsinformatie en beleidsinformatie in het jaarverslag.

De Algemene Rekenkamer baseert haar oordelen op eisen die de CW 2001 stelt aan de onderdelen van de bedrijfsvoering.

Dit hoofdstuk geeft eerst (§ 3.1) een beschrijving van de onvolkomenheden die de Algemene Rekenkamer heeft aangetroffen in de bedrijfsvoering. De opgeloste onvolkomenheden (§ 3.2) worden gevolgd door overige bevindingen over de bedrijfsvoering (§ 3.3). In de conclusie (§ 3.4) is het oordeel te vinden over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Hier wordt ook de ontwikkeling van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar met een figuur weergegeven.

#### 3.1 Onvolkomenheden

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van LNV hebben voldaan aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de onvolkomenheden die zijn geconstateerd bij:

- het beheer van openstaande voorschotten (§ 3.1.1);
- de administratie van het LNV-concern (§ 3.1.2);
- (het toezicht op het functioneren van) de interne controle (§ 3.1.3);
- het contractbeheer (§ 3.1.4);
- de controle- en verantwoordingsstructuur van het Plattelandsontwikkelingsplan (§ 3.1.5);
- het reviewbeleid (§ 3.1.6);
- het subsidiebeheer (§ 3.1.7).

##### *3.1.1 Beheer van openstaande voorschotten*

In 2004 heeft het ministerie maatregelen getroffen om de stand van de openstaande voorschotten aanzienlijk terug te brengen. Hierbij zijn tevens de onderliggende tekortkomingen in het financieel beheer aangepakt. De directie FEZ heeft de interne richtlijn voorschottenbeheer aangescherpt, na afstemming met de departementale auditdienst en na verwerking van ambtelijke reacties van de Algemene Rekenkamer.

##### *Forse inspanning verricht om oude voorschotten af te wikkelen*

Er is in 2004 voor een bedrag van € 3 109,3 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. Hiervan heeft € 3 048 miljoen betrekking op oude openstaande voorschotten. Dit betekent dat het ministerie in totaal 73% van de oude openstaande voorschotten in 2004 heeft afgerekend.

##### *Onzekerheid over de rechtmatigheid*

Aan de hand van de audits die de departementale auditdienst heeft

uitgevoerd en op basis van eigen waarnemingen heeft de Algemene Rekenkamer vastgesteld dat de afwikkeling van de oude openstaande voorschotten in enkele gevallen niet geheel zorgvuldig heeft plaatsgevonden.

Er is in 2004 voor een bedrag van € 315,5 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend zonder dat daarvoor voldoende zekerheid was verkregen over de rechtmatigheid. De onzekerheden worden veroorzaakt doordat de informatie om te kunnen vaststellen dat de uitgaven aan de daarvoor bestemde doelen zijn besteed, ontbreekt.

De rijksbijdragen aan de Wageningen Universiteit over de jaren 1996 tot en met 2003 zijn in 2004 afgewikkeld. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de minister in beginsel onvoldoende zekerheid heeft verkregen over de rechtmatigheid van de bestedingen in de jaren 1996 tot en met 1999, omdat in de accountantsverklaring een mededeling over de rechtmatigheid ontbreekt.

Voor de jaren daarna is deze mededeling wel opgenomen in de accountantsverklaring. Omdat de Wageningen Universiteit betrokken is geweest in het onderzoek van de commissie-Schutte en hieruit geen onrechtmatigheden naar voren zijn gekomen in de onderzochte jaren vanaf 1998, kwalificeert de Algemene Rekenkamer deze uitgaven niet als onzeker. De afgerekende voorschotten over de jaren 1996 en 1997 (€ 225,3 miljoen) kwalificeert zij nog wel als onzeker.

Daarnaast is er onzekerheid over de rechtmatigheid van € 53,6 miljoen aan afgerekende voorschotten waarvoor geldt dat de verrekenstukken met andere overheidsinstellingen (de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de stichting Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheids- en onderwijspersoneel USZO) onvoldoende zijn onderbouwd.

Een bedrag van € 9,3 miljoen heeft betrekking op voorschotten die zijn verstrekt voor de bouw van scholen.

Voorafgaand aan de definitieve afrekening van deze openstaande voorschotten heeft de Bestuursraad een handelswijze «generaal pardon» vastgesteld om tot een zo zorgvuldig mogelijke afrekening te komen. De Algemene Rekenkamer heeft begrip voor de wijze waarop het ministerie deze specifieke gevallen heeft afgerekend. Dit laat onverlet dat er onzekerheid bestaat over de rechtmatigheid van deze afgerekende voorschotten.

Bij de controle door de departementale auditdienst is voor een bedrag van € 27,3 miljoen aan onzekerheden geconstateerd in de afgerekende voorschotten.

#### *Afrekenen voorschotten; kritische succesfactor subsidiebeheer*

Net als in 2003 is ook in 2004 naar aanleiding van bevindingen van de departementale auditdienst een bedrag aan afgerekende voorschotten door de Dienst Regelingen teruggeboekt omdat de afrekening onzorgvuldig had plaatsgevonden.

De Algemene Rekenkamer wil in dit kader wederom benadrukken dat het afrekenen van voorschotten een kritische succesfactor is voor het functioneren van het subsidiebeheer. Bij de afrekening wordt vastgesteld of datgene is gedaan wat vooraf is afgesproken. Voor de geloofwaardigheid van de overheid is het van belang dat goede resultaten en het naleven van de voorwaarden wordt beloond, maar ook dat bij het niet-naleven van de gestelde voorwaarden de subsidieontvanger daarop

wordt aangesproken door een lagere subsidietoekenning of zelfs een sanctie.

De afwikkeling van oude openstaande voorschotten heeft duidelijk gemaakt dat vooraf bij de subsidietoekenning duidelijke voorwaarden moeten worden gesteld aan de wijze waarop de subsidieaanvrager verantwoording aflegt en de termijnen die gelden voor het indienen hiervan.

Daarnaast wil de Algemene Rekenkamer het belang van goede dossiervorming onderstrepen. Goede dossiervorming bij de beleidsdirecties had kunnen voorkomen dat informatie waarmee de afwikkeling had kunnen worden bespoedigd, verloren ging.

Voor het beheer is het tevens van belang dat de verantwoordelijke beleidsdirectie of de uitvoerende dienst over een systeem beschikt om de voortgang te bewaken en zonodig kan rappelleren. In § 3.1.7 worden enkele onderwerpen besproken die hiermee nauw verbonden zijn.

#### *Conclusie*

De directie FEZ en de verantwoordelijke beleidsdirecties hebben in 2004 een aanzienlijke achterstand in openstaande voorschotten weggewerkt. Duidelijk is geworden dat van een materieel gedeelte (10,2%) van de afgerekende voorschotten de rechtmatigheid niet meer is vast te stellen. De oorzaak hiervan is een erfenis uit het verleden.

De Algemene Rekenkamer kwalificeert het beheer van de voorschotten niet langer als ernstige onvolkomenheid, maar als onvolkomenheid. Zij beveelt het ministerie aan de nog resterende achterstanden in de afwikkeling van de openstaande voorschotten met voortvarendheid, en wederom met zorgvuldigheid, af te wikkelen.

#### *3.1.2 Administratie van het LNV-concern*

Een belangrijk deel van uitvoering van het beleid van het Ministerie van LNV vindt plaats op afstand. In 2004 waren er zes baten-lastendiensten en zes betaalorganen. Deze structuur vraagt om heldere afspraken, eenduidige definities en discipline om de comptabele gegevensverwerking goed te laten verlopen. In haar rapport bij het jaarverslag 2003 heeft de Algemene Rekenkamer hiervoor aandacht gevraagd.

In 2004 heeft de directie FEZ na veel inspanningen de verschillen die bestonden op de balansposten geanalyseerd en opgelost.

Uit de rapportages van de departementale auditdienst blijkt dat de comptabele afsluiting 2004 moeizaam verliep. De kritiek richt zich met name op de kwaliteit van de specificaties en het niet tijdig uitvoeren van herstelwerkzaamheden. Dit leidde er uiteindelijk toe dat voor belangrijke bedragen nog correcties moesten worden doorgevoerd.

De auditdienst concludeert daarnaast dat er ten aanzien van het beheer van de balansposten sprake is van onzekerheid over de «hardheid» van de vorderingen buiten begrotingsverband. Deze onzekerheid is te wijten aan het feit dat er nog onvoldoende aandacht is besteed aan de invordering (zie ook § 2.1).

De departementale auditdienst heeft de volgende aanbevelingen gedaan:

- Bevorder, binnen de LNV-organisaties, op managementniveau aandacht en deskundigheid op het gebied van financieel beheer.
- Verbeter de proefafsluitingen die gedurende het jaar plaatsvinden door bij het signaleren van problemen direct verbeteracties te initiëren. Verder kan een protocol van (tussentijdse) afsluiting hieraan een goede

bijdrage leveren als daarin duidelijk is vastgelegd wat de aanleverende diensten (met name de Dienst Regelingen en de Dienst Landelijk Gebied) moeten opleveren en in welk format.

- Versterk de interne controle op de comptabele administratie.

Op de langere termijn kan verdere integratie van administratieve systemen dit proces vereenvoudigen.

#### *Conclusie*

De directie FEZ heeft een grote inspanning verricht om de verschillen die eind 2003 bestonden te analyseren en op te heffen. Dit laat echter onverlet dat er nog sprake is van een onvolkomenheid in het beheer van de comptabele administratie. Deze wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de kwaliteit van het beheer bij de uitvoerende diensten. De Algemene Rekenkamer sluit zich terzake aan bij de aanbevelingen die de auditdienst heeft gedaan.

#### *3.1.3 (Toezicht op functioneren) interne controle*

Vorig jaar zegde de minister van LNV toe, naar aanleiding van aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, om de controle en het toezicht op de werking van de bestaande (interne) richtlijnen voor beheer en toezicht te intensiveren.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat het ministerie in 2004 in procedurele zin inderdaad maatregelen heeft getroffen. In een interne nota van de Bestuursraad is het resultaat weergegeven van het Verbeterprogramma LNV, «Koppeling jaarplan-/begrotingscyclus». Wat het toezicht vanuit de directie FEZ betreft is met name vermeldenswaard dat er formats zijn ontwikkeld voor rapportages over het managementcontrol-systeem (MCS). Daarnaast ontvangt de directie FEZ tegenwoordig jaarlijks interne mededelingen van de verantwoordelijke beleidsdirecties. Deze instrumenten bieden de directie FEZ inzicht in de manier waarop de verantwoordelijke directeur de kwaliteit van zijn beheer beoordeelt.

Een daadwerkelijke toetsing op de *werking* van de interne controle door de directie FEZ heeft de Algemene Rekenkamer niet waar kunnen nemen. Zij constateert dat in gesprekken veelal wordt verwezen naar de uitkomsten van audits die zijn uitgevoerd door de departementale auditdienst en door de interne auditdiensten van de Dienst Regelingen en de Dienst Landelijk Gebied. Zoals aangegeven in § 2.2 verwacht de Algemene Rekenkamer van de directie FEZ een actievere rol. Zij kan niet volstaan met verwijzingen naar auditdiensten, maar zal ook zelf de werking op onderdelen moeten testen.

In het samenvattende rapport van de departementale auditdienst worden met name voor de staf- en beleidsdirecties nog kanttekeningen geplaatst bij de kwaliteit van het financieel beheer. Daarnaast bevat het rapport op het punt van de interne controle nog opmerkingen bij de batenlastendiensten en de concernadministratie.

#### *Conclusie*

Hoewel er sprake is van vooruitgang kwalificeert de Algemene Rekenkamer (het toezicht op het functioneren van) de interne controle als een onvolkomenheid. Zij vindt vooral dat van de kant van de directie FEZ een actievere controle nodig is op de werking van de interne controle bij de

staf- en beleidsdirecties. Het overnemen van het advies van de departementale auditdienst om de taken te centraliseren in een «shared service»-faciliteit kan hieraan een bijdrage leveren.

### 3.1.4 Contractbeheer

De Algemene Rekenkamer heeft het contractbeheer van het Ministerie van LNV getoetst aan de Regeling contractbeheer 1996.

#### *Bevindingen*

Het Ministerie van LNV kent een departementaal contractbeleid. De eisen die de Regeling contractbeheer aan dit beleid stelt zijn in de administratieve organisatie opgenomen, met uitzondering van een procedure voor het verplicht inwinnen van juridisch advies bij het aanbesteden van opdrachten. Het ministerie gaf echter aan dat in de praktijk bij complexere aanbestedingen veelal advies wordt ingewonnen.

Ook het gebruik en de inhoud van contractdossiers zijn niet voorgescreven. Het gebruik van *aanbestedingsdossiers* is wel voorgescreven (ingevolge Europese richtlijnen), maar deze dossiers omvatten geen documenten inzake de contractuitvoering. Bovendien is het verplichte gebruik van aanbestedingsdossiers gekoppeld aan een hogere financiële drempel.

Het dossieronderzoek van de Algemene Rekenkamer bevestigde het zojuist geschetste beeld: documenten werden uit diverse archieven ter beschikking gesteld, waren inhoudelijk summier en soms ontbraken benodigde gegevens. Een positieve uitzondering op deze bevindingen vormde het contractbeheer van de Dienst Landelijk Gebied. Bij deze dienst trof de Algemene Rekenkamer wél contractdossiers aan.

De Algemene Rekenkamer stuitte bij haar dossieronderzoek op diverse gebreken in het financieel beheer. Het betrof onder meer:

- het niet-motiveren van de keuze van de aanbestedingsvorm;
- het niet-documenteren van de motivering om niet Europees aan te besteden;
- mondeling overeengekomen afspraken;
- onduidelijkheid bij tussentijdse termijnen over de (voorafgaand aan tussentijdse betaling) te leveren prestatie;
- het ontbreken van gegevens in de prestatieverklaring (geen verwijzing naar de opdracht, geen specificatie van de uitgevoerde werkzaamheden);
- het ontbreken van parafering (en daardoor onduidelijkheid over de betrokkenheid van het verantwoordelijke management bij de beslismomenten); en
- het niet-documenteren van een eindafrekening.

Daarnaast trof de Algemene Rekenkamer een onrechtmatige betaling en onzekerheden in de rechtmatigheid aan bij respectievelijk de Dienst Landelijk Gebied, de directie Industrie en Handel en de Dienst Regelingen. Ten slotte bleek tijdens het dossieronderzoek dat contracten niet consistent in het contractenregister waren opgenomen en dat informatie over contracten ontbrak of niet juist was.

#### *Conclusie*

Het contractbeheer van het Ministerie van LNV voldoet niet aan de daaraan te stellen eisen. De Algemene Rekenkamer merkt de gebreken in het contractbeheer, evenals over 2003, aan als een onvolkomenheid. Zij beveelt het ministerie aan contractdossiers te gebruiken en de contracten

eenduidig in het contractenregister te registreren. Verder beveelt de Algemene Rekenkamer aan het beheer van de contractdossiers te versterken.

### *3.1.5 Controle- en verantwoordingsstructuur Plattelandsontwikkelingsplan*

De Algemene Rekenkamer heeft bij de uitvoering van haar onderzoek vastgesteld dat zowel de projectuitvoering als de subsidievestiging van Europese subsidies uit het Plattelandsontwikkelingsplan (POP) voor een groot deel plaatsvinden binnen dezelfde organisatie. De verantwoordelijke organisatie, de Dienst Landelijk Gebied (DLG), betaalde over het Europese begrotingsjaar 2004 € 11,5 miljoen aan zichzelf. Het totale financiële belang aan EU-middelen van het POP bedroeg € 67,5 miljoen in 2004.

#### *Kwetsbare situatie*

Het aanvragen van subsidie bij de eigen organisatie is een kwetsbare situatie. De hoogste leiding van de DLG is verantwoordelijk voor de uitvoering van landinrichtingsprojecten, maar is daarnaast verantwoordelijk voor het betaalorgaan, en dus voor de rechtmatige en doelmatige besteding van de Europese subsidies van het POP.

Onder meer vanwege de politieke druk om zo veel mogelijk gebruik te maken van de Europese subsidiegelden, kan de leiding er belang bij hebben dat de subsidie zo hoog mogelijk wordt vastgesteld. Als zij daarbij, door de wijze waarop een en ander is georganiseerd, tevens de mogelijkheid krijgt te interveniëren, ontstaat er een verstrengeling van belangen. Dit zou er (lager in de organisatie) toe kunnen leiden dat de betaalfunctie minder streng oordeelt bij de behandeling van declaraties van de eigen organisatie dan bij de behandeling van declaraties van externe partijen.

De getroffen beheersmaatregelen binnen de DLG zijn niet voldoende om de gevaren die vastzitten aan de vermenging van de rol van de DLG bij de uitvoering van inrichtingsprojecten en de rol van de DLG als betaalorgaan, te voorkomen. Bovendien kan accountantscontrole het falen van de administratieve organisatie en interne controle niet ontdekken indien sprake is van samenspanning. Dit risico is bij de DLG niet denkbeeldig. Zo bleek uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer de realisatiedatum van een project te zijn verschoven om in aanmerking te komen voor een POP-subsidie. Bij het vaststellen van de subsidie was het betaalorgaan op de hoogte van het feit dat het project nog niet was gerealiseerd. Niettemin keurde het betaalorgaan de declaratie goed.

Bij een ander project bleek uit de interne controle van de DLG dat het betaalorgaan instemde met het niet-naleven van de Europese aanbestedingsregels, één van de subsidievoorwaarden van het POP. Voorts was bij nog een ander project de eindfactuur reeds betaald voordat de definitieve prestatie was geleverd en een concept was beoordeeld.

Ambtenaren van het ministerie en de DLG benadrukken dat er slechts sprake is van een incident en dat het systeem bovendien willens en wetens door de Europese Commissie is goedgekeurd.

#### *Conclusie*

De Algemene Rekenkamer acht de situatie dat de DLG zowel betaalorgaan als projectuitvoerder voor het POP is, waardoor zij subsidie bij de eigen organisatie aanvraagt, ongewenst. Zij kwalificeert deze situatie als een onvolkomenheid in het financieel beheer. De Algemene Rekenkamer



beveelt de minister van LNV aan de subsidievaststelling inzake het POP bij een andere organisatie onder te brengen.

### *3.1.6 Reviewbeleid*

Het Ministerie van LNV maakt veelal gebruik van accountantsverklaringen om zekerheid te verkrijgen over de rechtmatigheid van subsidie-uitgaven. Dit betekent dat de door de subsidieontvanger ingehuurde accountant moet vaststellen dat de subsidievoorwaarden zijn nageleefd. Of deze accountantsverklaring het ministerie voldoende zekerheid kan bieden over de rechtmatigheid van de uitgaven, hangt af van de kwaliteit van de verklaring. Daarom moet die kwaliteit worden getoetst. Dit doet het ministerie door reviews uit te voeren op de werkzaamheden van de externe accountant. Om te voorkomen dat voor alle verstrekte subsidies een review moet worden verricht is het van belang hiervoor een *beleid* te formuleren. Dit reviewbeleid heeft de Algemene Rekenkamer, net als in voorgaande jaren, ook in 2004 beoordeeld.

Omdat in voorgaande jaren een reviewbeleid bij het Ministerie van LNV ontbrak kwalificeerde de Algemene Rekenkamer dit als een onvolkomenheid. De minister zegde toe dat de beleidsdirecties de uit te voeren reviewonderzoeken zouden opnemen in hun jaarplan en dat hij een geïntegreerd document op zou laten stellen waarin het gehele reviewbeleid qua opzet en werking wordt beschreven.

#### *Kaderstelling reviewbeleid*

In december 2004 heeft het Audit Committee de «Kaderstelling reviewbeleid Ministerie van LNV» vastgesteld. De Kaderstelling heeft betrekking op het beleid voor reviews bij subsidie-uitgaven in het kader van nationale financiële regelingen. De directie FEZ is coördinator voor de uitvoering van het reviewbeleid. De Algemene Rekenkamer heeft enkele opmerkingen bij de Kaderstelling; deze worden hieronder besproken.

De minister van LNV is de toezegging die hij deed naar aanleiding van het rechtmatigheidsonderzoek over 2003, om een integraal reviewbeleid op te stellen, nagekomen. De Kaderstelling vraagt nog wel om een nadere uitwerking en verduidelijking. De vaststelling in december 2004 betekent dat het beleid voor het eerst in 2005 goed kan worden toegepast. Dit blijkt ook uit het feit dat een belangrijk aantal reviews over 2004 in 2005 nog moet worden uitgevoerd.

Een belangrijk aspect dat nog niet duidelijk blijkt uit de Kaderstelling, is dat de departementale auditdienst ter beoordeling van het systeem van controle en toezicht een *eigen* verantwoordelijkheid heeft voor het uitvoeren van reviews. De auditdienst moet in feite dus ook beschikken over een reviewbeleid, dat overigens kan aansluiten op de Kaderstelling. De auditdienst kan bij de planning en de uitvoering van reviews rekening houden met de verzoeken van de beleidsdirecties of de directie FEZ.

#### *Conclusie*

Op grond van bovenstaande bevindingen concludeert de Algemene Rekenkamer dat er sprake is van een positieve ontwikkeling in de opzet van het reviewbeleid, maar dat het daadwerkelijk uitvoeren van voldoende reviews nog niet heeft plaatsgehad. Het nog niet effectief uitvoeren van voldoende reviews kwalificeert zij als een onvolkomenheid in het reviewbeleid. Indien er structureel onvoldoende reviews worden uitgevoerd kan dit uiteindelijk leiden tot onzekerheid over de rechtmatigheid van uitgaven.

Een totaaloverzicht van regelingen, waarin is aangegeven wat het financieel belang is, of een accountantsverklaring verplicht is en of er een controleprotocol aanwezig is, dient de input te vormen voor het review-beleid. Dit overzicht ontbreekt bij het Ministerie van LNV (zie ook § 3.1.7).

### *3.1.7 Subsidiebeheer ministerie*

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rechtmatigheidsonderzoek 2004 bijzondere aandacht besteed aan het subsidiebeheer van het Ministerie van LNV. Naast de opzet van de algemene beheersmaatregelen die voor het gehele departement gelden heeft zij voor twee regelingen ook de kwaliteit van de totstandkoming van de regeling, de kwaliteit van de specifieke beheersmaatregelen en de naleving van de interne kaders beoordeeld. Het betreft de Regeling subsidiëring landinrichting en de Regeling beëindiging veehouderijtakken (RBV). Deze paragraaf gaat achtereenvolgens in op:

- de algemene beheersmaatregelen subsidiebeheer van het Ministerie van LNV;
- de Regeling subsidiëring landinrichting;
- de Regeling beëindiging veehouderijtakken;
- de bevindingen van de departementale auditdienst ter zake van het subsidiebeheer;
- de conclusies en aanbevelingen bij het subsidiebeheer.

*Algemene beheersmaatregelen subsidiebeheer Ministerie van LNV*  
De Handleiding Financiële Regelingen (HFR) is een belangrijk instrument van het Ministerie van LNV om de kwaliteit van nieuwe regelgeving te bewaken. De handleiding besteedt nadrukkelijk aandacht aan het risico van misbruik van regelingen. Als de HFR wordt toegepast biedt dit voldoende waarborgen om te komen tot een goede regeling, met een beperkt risico op misbruik en oneigenlijk gebruik. Uit onderzoek naar de specifieke regelingen blijkt echter (zie hierna), dat de HFR niet altijd wordt toegepast.

Om de toereikendheid van het subsidiebeheer vast te stellen is het van belang inzicht te hebben in het aantal regelingen, de omvang van de bijdragen en de mate waarin de financiële risico's zijn afgedekt. Uit het onderzoek is gebleken dat het ministerie niet beschikt over een dergelijk overzicht.

Resumerend: het subsidiebeheer bij het Ministerie van LNV voldoet volgens de Algemene Rekenkamer in opzet aan de daaraan te stellen eisen, al vraagt het reviewbeleid nog om nadere invulling (zie § 3.1.6). De Algemene Rekenkamer vraagt om verscherpte aandacht van de beleidsdirecties en de directie FEZ voor het inzicht in de getroffen beheersmaatregelen. Het gaat hierbij om een totaaloverzicht van regelingen waarbij inzicht bestaat in de aanwezigheid en toepassing van controlememoranda, controleprotocollen en de toepassing van sancties bij geconstateerd misbruik. Het zicht op deze beheersmaatregelen lijkt beperkt te zijn.

#### *De Regeling subsidiëring landinrichting*

De Regeling subsidiëring landinrichting is een relatief bescheiden en eenvoudig instrument in een ondoorzichtige uitvoeringsstructuur op het gebied van landinrichting. Bij deze uitvoering zijn veel actoren betrokken en er is complexe wet- en regelgeving van toepassing, zowel nationaal als Europees. De regeling is in belangrijke mate gebaseerd op de Landinrich-

tingswet en regelt de rijksbijdragen in de kosten van landinrichtingswerken. Die bijdragen worden in de regel verstrekt aan landinrichtingscommissies, die doorgaans bestaan uit vertegenwoordigers van de provincies, gemeenten of waterschappen en het Ministerie van LNV. De regeling is in 2000 ingesteld om aanspraak te kunnen maken op de Europese cofinanciering voor landinrichtingsprojecten in het kader van het Plattelandsontwikkelingsplan (POP) 2000–2006. Het bleek daarvoor noodzakelijk de gangbare wijze van subsidiëring volgens de circulaire van de Landinrichtingswet in een aparte regeling vast te leggen. Zonder wettelijk verankerde regeling zou geen declaratie in Brussel mogelijk zijn. Door het zuivere instrumentele karakter van de regeling kan niet gesproken worden van een volwaardige, zelfstandig te beoordelen subsidieregeling. De criteria voor het beheren van deze regeling en de controle daarop zijn nauwelijks te ontleen aan de regeling zelf, maar zijn vastgelegd in bedoelde wet- en regelgeving, inclusief de Algemene Wet Bestuursrecht en de Kaderwet LNV-subsidies. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat dit stelsel van regelgeving weliswaar toereikend is in het licht van de voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, maar uit haar zorg over de controleerbaarheid en handhaafbaarheid van de regeling door de versnippering van de regelgeving over de verschillende dossiers.

Het grootste risico bij de Regeling subsidiëring landinrichting is de kans dat de rijksbijdrage wordt verstrekt of besteed voor andere dan in de regeling genoemde werken en kosten. Dit risico wordt versterkt door het grote aantal subsidiabele werken in combinatie met verschillende subsidiepercentages (van 40% tot 100%). De aanvullende bepalingen in de circulaire van de Landinrichtingswet vormen in dit verband een extra complicatie. Deze differentiatie in de subsidiebepalingen geeft ruimte voor het noodzakelijke maatwerk bij landinrichtingsprojecten, maar roept vragen op over de eenduidigheid, toepasbaarheid en controleerbaarheid van de bepalingen betreffende subsidiabele werken en kosten. De Algemene Rekenkamer geeft het ministerie in overweging hierop een specifieke audit te verrichten.

Het budgettaire belang van deze regeling, exclusief de cofinanciering blijkt niet uit de begrotings- en verantwoordingsdocumenten en blijft daarmee onduidelijk. De Algemene Rekenkamer geeft het ministerie in overweging het budgettaire beslag van specifieke regelingen zoals de subsidieregeling landinrichting in de begroting op te nemen. Een grotere transparantie op dit punt zal de allocatieafweging over het budget voor landinrichting en daarmee de sturing van dit beleidsinstrument ten goede komen.

Tot slot merkt de Algemene Rekenkamer op dat de Handleiding Financiële Regelingen niet expliciet is toegepast bij de totstandkoming van de regeling.

#### *De Regeling beëindiging veehouderijtakken*

De Regeling beëindiging veehouderijtakken (RBV) is een financiële regeling van het Ministerie van LNV die ertoe dient om een bepaalde groep van veehouders de mogelijkheid te bieden een aantal specifieke veehouderijtakken van hun bedrijf met overheidssteun te beëindigen indien zij daarin geen perspectief meer zien. Het gaat daarbij vooral om de veehouders van pluimvee en varkens die als gevolg van de steeds strengere landbouwweisen (grotendeels ingegeven door het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU) moeite hebben het hoofd boven water te houden. De overheidssteun behelst een bedrag voor de afkoop van

mest- en/of dierrechten, en een vergoeding voor de sloop van de vrijkomende stallen. In totaal is met de afkoop van rechten een bedrag van € 247 miljoen gemoeid en met de vergoeding voor sloop van vrijkomende stallen € 286 miljoen. De uitgaven voor de afkoop van rechten (in totaal € 247 miljoen) zijn in de jaren 2000 tot en met 2004 verantwoord op de beleidsartikelen 4 en 5 (respectievelijk «Economisch perspectiefvolle agroketens» en «Bevorderen duurzame productie»). In 2004 heeft het ministerie in verband met deze afkoop van rechten € 41 miljoen betaald.

De vergoeding voor de sloop van vrijkomende stallen is in overleg met het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) gefinancierd door de vijf concentratieprovincies, die in ruil hiervoor de kosten mochten compenseren uit de opbrengst van extra door hen uit te geven woningbouwkavels. In 2004 is in verband hiermee een bedrag van € 46 miljoen betaald. Deze kosten worden door het Ministerie van LNV buiten begrotingsverband direct verrekend met de provincies.

De RBV is een complexe regeling waarbij veel actoren betrokken zijn en die door de vele eigenverklaringen gevoelig is voor misbruik en oneigenlijk gebruik. De regeling is onder druk van de EG-nitraatrichtlijn tot stand gekomen en met grote haast door het ministerie ingevoerd. Als gevolg van de haast in het aanvangstraject is onvoldoende aandacht gegeven aan de ex-ante-evaluatie, de opzet van een systeem waarmee de Tweede Kamer op structurele wijze kon worden geïnformeerd over de ruimtelijke doelstelling van de regeling en aan een adequate opdrachtverlening voor de door het ministerie ingestelde adviescommissie. Tijdens de uitvoering (en ook nu nog) moe(s)ten verder veel zaken (zoals het opstellen van samenwerkingsovereenkomsten, controlememoranda en dergelijke) worden geregeld of bijgesteld. Deze zaken zijn later in het traject op adequate wijze door de Dienst Regelingen ter hand genomen. In 2005 moet nog wel invulling worden gegeven aan de opzet van een beleid voor (fysieke) nacontroles.

De RBV is niet conform de departementale «Handleiding financiële regelingen» totstandgekomen.<sup>1</sup> Daardoor ontbreekt een goed subsidie-dossier aan de hand waarvan belangrijke totstandkomings-, uitvoerings- en verantwoordingsaspecten van de regeling hadden kunnen worden beoordeeld. De handleiding is een belangrijk instrument bij het opstellen van financiële regelingen en biedt, naast een goede dossiervorming (met name door de aandacht die daarin is gevraagd voor de diverse evaluaties) waarborgen voor een structurele informatievoorziening aan de Tweede Kamer. De Algemene Rekenkamer vindt dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer in begroting en verantwoording over het doelbereik van de regeling op een aantal doelstellingen te wensen heeft overgelaten. Het gaat om de informatie over de hoofddoelstelling inzake het sociaal flankerend beleid, over de bijdragen die de regeling levert aan de Ecologische Hoofdstructuur en aan het tegengaan van verloedering en verstening van het buitengebied. De aan de Tweede Kamer verstrekte informatie heeft vooral betrekking op de andere hoofddoelstelling van de regeling (afname hoeveelheid fosfaten).

Behalve de in begroting en verantwoording verstrekte informatie heeft het ministerie in diverse brieven (vooral kwantitatieve) voortgangsinformatie aan de Tweede Kamer verstrekt. Met uitzondering van het behalen van de fosfaatdoelstelling verschaft deze slechts in beperkte mate informatie over het bereik van de andere genoemde doelen.

---

<sup>1</sup> Deze handleiding dateert van maart 1999 en bestond derhalve al geruime tijd toen het ministerie begon met de opstelling van de RBV.

Als oorzaak voor de tekortkomingen in de informatievoorziening over de bijdrage van de RBV aan de ruimtelijke doelstelling (tegengaan van verloedering en verstening van het buitengebied) ziet de Algemene Rekenkamer dat de hiermee verbandhoudende geldstromen geheel buiten de rijksbegroting zijn gehouden. Met het oog op structurele informatievoorziening aan de Tweede Kamer was het beter geweest als de sloopvergoeding en de hiermee verband houdende ontvangsten van provincies bruto in de rijksbegroting waren verantwoord.

Het Ministerie van VROM heeft aangegeven dat het, gesteund door het onderzoek van de Algemene Rekenkamer, sneller dan gepland de Tweede Kamer wil informeren over de resultaten van het versteningsonderzoek. Daarbij zullen dan ook de (nog van de provincies te betrekken) gegevens worden verstrekt over de feitelijke voortgang van de woningbouw (aantallen).

#### *Bevindingen departementale auditdienst in relatie tot subsidiebeheer*

Het samenvattende accountantsrapport 2004 van de departementale auditdienst bevat opmerkingen over het beheer van subsidiegelden. De auditdienst constateert dat het toezicht op de uitvoering van Europese subsidies intensiever is dan op de uitvoering van de nationale subsidies. Deze constatering stemt overeen met de bevindingen van de Algemene Rekenkamer.

De auditdienst plaatst verder enkele kanttekeningen bij:

- de kwaliteit van de afhandeling van financiële transacties door de beleids- en stafdirecties;
- het accent van het toezicht op misbruik en oneigenlijk gebruik van nationale regelingen;
- de kwaliteit van de interne controle en de beoordeling van accountantsrapportages bij de Dienst Regelingen;
- het feit dat bij de DLG facturen zijn betaald zonder dat is vastgesteld dat daarvoor een prestatie is geleverd, en dat betalingen zijn verricht zonder te kijken naar de liquiditeitsbehoefte van de subsidieaanvragers.

#### *Conclusies en aanbevelingen*

In opzet beschikt het Ministerie van LNV over een toereikend subsidiebeheer.

Wat de werking van het subsidiebeheer betreft concludeert de Algemene Rekenkamer, mede aan de hand van de rapportages van de departementale auditdienst, dat er sprake is van een onvolkomenheid. Verbeteringen zijn mogelijk door het opvolgen van onderstaande aanbevelingen.

- De directie FEZ zou een inventarisatie moeten maken van alle actuele subsidieregelingen en daaraan gekoppeld de waarborgen voor een adequaat toezicht (accountantsverklaring en controleprotocollen). Zo kan een totaaloverzicht worden verkregen. Daarmee worden mogelijke hiaten in de controle en toezichtsstructuur zichtbaar. Bovendien kan zo'n inventarisatie behulpzaam zijn bij het maken van een planning voor het uitvoeren van reviews.
- In situaties waarbij voor het verkrijgen van zekerheid over de rechtmatigheid gebruik wordt gemaakt van accountantsverklaringen, zou het ministerie hierop daadwerkelijk reviews moeten uitvoeren.
- Bij de totstandkoming van subsidieregelingen zou het ministerie in toekomstige situaties moeten documenteren welke stappen uit de *Handleiding Financiële Regelingen* niet (helemaal) zijn doorlopen. Het belang hiervan is dat dan expliciet gemaakt wordt welke risico's nog

resteren en dat een samenhangende evaluatie van het beleid mogelijk is, zodat hieruit lering kan worden getrokken.

- Bij de opstelling van financiële regelingen waarbij de uitgaven door derden worden gefinancierd, zou het ministerie in het vervolg extra aandacht moeten geven aan de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. In die gevallen kan het namelijk, als waarborg voor een structurele informatievoorziening aan de Tweede Kamer, de voorkeur verdienen de uitgaven en ook de daarmee verband houdende ontvangsten *via de begroting* te verantwoorden.

### **3.2 Opgeloste onvolkomenheden**

#### *3.2.1 Beschrijving en onderhoud administratieve organisatie*

De vooruitgang in de beschrijving en het onderhoud van de administratieve organisatie is in 2004 voortgezet. De toezeggingen van de minister van LNV om achterblijvende directies aan te spreken zijn door de directie FEZ nagekomen. Een onderdeel daarvan is het digitaal beschikbaar stellen van de «blauwdruk LNV-processen». De Algemene Rekenkamer kwalificeert de beschrijving en het onderhoud van de administratieve organisatie niet langer als een onvolkomenheid. Zij vraagt wel blijvende aandacht voor het actueel houden van de beschrijvingen door de dienstonderdelen en voor het actief toezicht hierop door de directie FEZ.

#### *3.2.2 Implementatie Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR)*

De Algemene Rekenkamer constateert vooruitgang bij het implementeren van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR), maar zoals de bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarverslag 2004 ook aangeeft vraagt de informatiebeveiliging nog wel de nodige aandacht. Mede op basis van de aandacht die in 2004 is geschonken aan de informatiebeveiliging en de beperkte risico's voor het functioneren van het Ministerie van LNV kwalificeert de Algemene Rekenkamer de stand van zaken rond het VIR niet langer als een onvolkomenheid.

#### *3.2.3 Onvolkomenheden Dienst Regelingen, Dienst Landelijk Gebied en Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees*

Zowel bij de Dienst Regelingen als bij de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en de Rijksdienst voor de keuring van Vlees en Vee (RVV) constateerde de Algemene Rekenkamer vorig jaar dat de afstemming van de concernadministratie diende te worden verbeterd. Over deze afstemming met de concernadministratie is in § 3.1.2 gerapporteerd.

Vorig jaar zijn verder bij de Dienst Regelingen tekortkomingen geconstateerd in de interne controle op een aantal met name genoemde regelingen. De interne controle blijft ook in 2004 een aandachtspunt maar omdat er zich in 2004, anders dan in 2003, geen incidenten hebben voorgedaan wordt het punt niet meer als een onvolkomenheid in het financieel beheer van de dienst aangemerkt.

Bij DLG stelde de Algemene Rekenkamer vorig jaar verder vast dat:

- er onvoldoende concurrentiestelling bij contractuitgaven had plaatsgevonden;
- de interne controle op de complexe afrekeningen inzake landinrichtingsprojecten niet voldeed.

In 2004 is bij het aangaan van contracten voldoende aandacht besteed aan de concurrentiestelling. De interne controle op de landinrichtingsprojecten is in 2004 verbeterd.

Bij de RVV was verder vorig jaar de volledigheid van de administratie en de facturering inzake het inkoopproces niet gewaarborgd. In 2004 is vastgesteld dat het factureringssysteem zowel qua opzet als functioneren toereikend is.

Voor meer informatie over deze drie organisaties wordt verwezen naar § 3.3.1.

### **3.3 Overige bevindingen**

#### *3.3.1 (Tijdelijke) baten-lastendiensten*

De volgende organisatieonderdelen van het Ministerie van LNV kenden in 2004 een baten-lastenstelsel:

- de Dienst Regelingen;
- de Dienst Landelijk Gebied;
- de Plantenziektenkundige Dienst;
- de Voedsel- en Warenautoriteit/Centrale eenheid;
- de Voedsel- en Warenautoriteit/Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees;
- de Voedsel- en Warenautoriteit/Keuringsdienst van Waren.

Bij alle baten-lastendiensten is in 2004 een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Verder is de auditdienst van het ministerie tot de conclusie gekomen dat de kwaliteit van het financieel beheer van de beheersuitgaven en ontvangsten van deze baten-lastendiensten van voldoende niveau is geweest.

#### *Dienst Regelingen*

Per 1 januari 2004 is de Dienst Regelingen een tijdelijke baten-lastendienst. In deze dienst zijn opgegaan: de baten-lastendienst LASER, de Dienst Basisregistraties, het LNV-loket en het Bureau Heffingen. Het streven is om de Dienst Regelingen per 1 januari 2006 als volwaardige baten-lastendienst te laten opereren. De dienst voert behalve nationale regelingen ook EU-cofinancieringsregelingen uit.

De interne controle bij de Dienst Regelingen is nog niet geheel op niveau. Een belangrijk aandachtspunt is het goed op elkaar afstemmen van interne-controlemaatregelen die gedurende het jaar plaatsvinden. Het analyseren van onderliggende oorzaken van fouten verdient eveneens aandacht.

De beoordeling van accountantsrapportages die de Dienst Regelingen bij enkele specifieke regelingen ontvangt bij de verantwoordingsdocumenten van de subsidieaanvragers is voor verbetering vatbaar. Omdat de accountantsrapportage zekerheid verschaft over de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie, vraagt de Algemene Rekenkamer hiervoor nadrukkelijk aandacht. Hierbij is het ook van belang om op basis van risicoanalyse reviews uit te voeren en vast te stellen dat de controle van de verantwoordingen goed functioneert.

#### *Baten-lastendienst Dienst Landelijk Gebied (DLG)*

De DLG voert de administratie voor het Bureau Beheer Landbouwgronden

(BBL). In 2004 heeft de DLG de achterstanden ingelopen die waren ontstaan in het uitbrengen van de jaarrekeningen van de BBL over 2002 en 2003. De auditdienst van het ministerie vraagt aandacht voor:

- een beter beheer van de financieringsverhoudingen (vorderingen en schulden) met derden, zoals andere ministeries, provincies en overige instanties (schulden ultimo 2003 groot: € 317 miljoen);
- een betere incasso van uitstaande vorderingen en afstemming van de saldi van de uitstaande vorderingen en schulden met de betrokken instanties;
- de tijdige verwerking van grondtransacties zonder geldverkeer (bijvoorbeeld overdrachten «om niet» aan Staatsbosbeheer);
- het uitvoeren van kadastrale recherche op het grondbezit.

Bij de subsidieregeling «Inrichting glastuinbouwgebieden» is één van de voorwaarden dat er een liquiditeitsoverzicht moet worden ingediend. Omdat aan de vorm en inhoud geen voorwaarden zijn verbonden, bestaat er een wisselend inzicht in de liquiditeitsbehoefte van de subsidie-aanvragers. De auditdienst heeft vastgesteld dat de DLG in een enkel geval bevoorschot zonder rekening te houden met het subsidiepercentage.

De problematiek rond de controle en verantwoordingsstructuur voor het Plattelantontwikkelingsplan wordt in § 3.1.5 nader toegelicht.

#### *Plantenziektenkundige Dienst*

Niet altijd is duidelijk welke interne controlehandelingen bij de Plantenziektenkundige Dienst zijn uitgevoerd bij de betaalde facturen. Verder ontbreken in de dossiers nogal eens offertes, bestelbonnen en ontvangstdocumentatie, waardoor aan de hand van het dossier geen aansluiting tussen de in rekening gebrachte en de overeengekomen prijs was te maken. Uiteindelijk heeft de auditdienst van het ministerie wel kunnen vaststellen dat de facturen juist waren.

Door onvoldoende afstemming tussen de afdelingen van de Plantenziektenkundige Dienst heeft de auditdienst veel correcties moeten laten doorvoeren in de jaarrekening van de dienst.

#### *Tijdelijke baten-lastendienst Voedsel- en Warenautoriteit/Centrale eenheid*

Per 1 januari 2006 zullen de drie «werkmaatschappijen» van de VWA (RVV, de Keuringsdienst van Waren (KvW) en de centrale eenheid VWA) volledig integreren, zodat per die datum sprake zal zijn van de baten-lastendienst VWA. In 2002 is met het oog op deze integratie een verbeterplan opgesteld in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De Algemene Rekenkamer heeft in 2004 geconstateerd dat het verbeterplan gestaag wordt uitgevoerd.

#### *Baten-lastendienst Voedsel- en Warenautoriteit/Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees*

De transparantie over het beheer van de vorderingen is bij de VWA/RVV onvoldoende. Van de afgeboekte vorderingen (in totaal circa € 400 000) zijn geen inzichtelijke dossiers aanwezig, waardoor het niet altijd duidelijk is wie op welke gronden goedkeuring heeft gegeven aan de afboeking. De binnen het Ministerie van LNV gebruikelijke interne controle op de personele lasten gebeurt vaak te laat en wordt onvoldoende zichtbaar gemaakt.



*Baten-lastendienst Voedsel- en Warenautoriteit/Keuringsdienst van Waren*  
Bij de VWA/KvW kan de interne controle van ingekomen facturen op onderdelen worden aangescherpt. Verder kan de onderbouwing van de voorzieningen zoals verwerkt in de balans worden verbeterd.

### *Conclusie*

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de baten-lastendiensten de knelpunten uit voorgaande jaren deels hebben aangepakt, maar vraagt nog wel aandacht voor de kwaliteit van de interne controle. Voor de Dienst Landelijk Gebied en de Dienst Regelingen vraagt zij daarnaast in het bijzonder aandacht voor de comptabele administratie (zie § 3.1.2), onderdelen van het subsidiebeheer (zie § 3.1.7) en de uitvoering van administraties voor derden, zoals BBL.

### *3.3.2 Taakstellingen*

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de wijze waarop het Ministerie van LNV in de departementale begroting en de verantwoording invulling heeft gegeven aan de taakstellingen uit het Strategisch Akkoord 2002, het Hoofdlijnenakkoord 2003 en de aanvullende pakketten. Uit het onderzoek blijkt dat het ministerie de invulling van de taakstellingen op hoofdlijnen weergeeft in de begrotingsstukken van 2004. In het jaarverslag wordt niet in budgettaire zin ingegaan op de *realisering* van de taakstellingen. Het ministerie verwijst hiervoor naar de rapportage in het Rijksjaarverslag 2004 van de minister van Financiën.<sup>1</sup> In de bedrijfsvoeringsparagraaf geeft het ministerie aan dat de kwantitatieve doelstelling qua streefbezetting in fte's ultimo 2004 ruimschoots is gehaald.

Verder constateert de Algemene Rekenkamer dat er onduidelijkheden kleven aan de algemene beperking van de programma-uitgaven en aan de invulling van de bezuinigingen op de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De Algemene Rekenkamer plaatst vraagtekens bij de leenfaciliteit voor natuurbeherende organisaties waarmee het Ministerie van LNV de verwerving van gronden voor de EHS buiten begrotingsverband kan financieren. Hierdoor wordt op korte termijn een besparing op de begrotingsuitgaven bereikt, maar uit de stukken blijkt niet wat op langere termijn de kosten zijn voor de compensatie van rente en aflossing aan de natuurbeherende organisaties.

Deze vorm van bezuinigen, waarbij de kosten voor de EHS naar latere generaties worden doorgeschoven, is volgens het Ministerie van LNV te legitimeren «*vanuit de gedachte dat vooral latere generaties de vruchten plukken van de realisatie van de EHS*». De Algemene Rekenkamer interpreteert die zienswijze als een motief om met behulp van deze financieringsconstructie de nadelen van het kasstelsel te omzeilen en ruimte op de rijksbegroting te creëren. Deze keuze vermindert de budgetflexibiliteit en kan het budgetrecht van de Tweede Kamer aantasten als deze geen zicht krijgt op de langetermijnverplichtingen. Het ministerie heeft aangegeven dat de Tweede Kamer in het kader van de voorjaarsnota en najaarsnota 2004 is geïnformeerd over de financiële gevolgen van de leningconstructie.

Hoewel sprake is van gerealiseerde hogere apparaatsuitgaven dan gebudgetteerd in de begroting 2004 heeft het ministerie van LNV de budgettaire taakstellingen op apparaatuitgaven in 2004 gerealiseerd.<sup>2</sup> De hogere uitgaven hebben – afgezien van loon- en prijsbijstellingen – betrekking op nieuwe taken en extra werkzaamheden, met name in het kader van het mestbeleid en de vormgeving van het nieuwe gemeen-

<sup>1</sup> Monitor ombuigingen/intensiveringen SA, HLA en aanvullende pakketten, bijlage B7.

<sup>2</sup> Ten opzichte van de ontwerpbegroting 2004.

schappelijk landbouwbeleid. Hiervoor is bij voorjaars- en najaarsnota 2004 extra geld toegekend aan de LNV-begroting.

### *3.3.3 Garanties, leningen en deelnemingen*

De Algemene Rekenkamer heeft in 2004 onderzoek gedaan naar het beheer van garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk. De uitkomsten zijn op 20 april 2005 gepubliceerd. Voor het Ministerie van LNV zijn de volgende aanbevelingen relevant:

- Het ministerie zou moeten zorgdragen voor toegankelijke (deel)administraties, die de informatie bevatten die voor het beheer van garanties en leningen noodzakelijk zijn.
- De directie FEZ zou scherper toezicht moeten houden op deze deeladministraties door middel van periodieke inventarisatie en risicoanalyse.
- De departementale auditdienst zou in zijn controle meer structurele aandacht moeten geven aan het beheer van garanties en leningen. Daarbij wordt gedacht aan een uitwerking van controleplannen met specifieke aandachtspunten voor deze instrumenten en een uitwerking van het reviewbeleid (voorzover van toepassing) in verband met de juistheid en volledigheid van de aan te leveren gegevens door derden.

### *3.3.4 Europa*

#### *Structuurfondsen*

Naast 30-juni-rapportages (over de kwaliteit van de beheer- en controlestructuur) stellen de provincies ook jaarverslagen op. De externe accountants van de provincies geven accountantsverklaringen bij beide soorten verantwoordingen. In samenwerking met de auditdienst van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) reviewt de LNV-auditdienst de werkzaamheden van de externe accountants. Geconcludeerd kan worden dat die werkzaamheden zijn verricht in overeenstemming met het door EZ en LNV opgestelde controleprotocol.

#### *Communautair markt- en prijsbeleid*

Overeenkomstig artikel 3, lid 1 van Verordening (EG) Nr. 1663/95 heeft de auditdienst bij de betaalorganen certificerende audits uitgevoerd op de declaraties EOGFL tot een bedrag van € 1 264 miljoen. De betaalorganen zijn:

- het Hoofdproductschap Akkerbouw;
- het Productschap Tuinbouw;
- de Productschappen Vee, Vlees en Eieren;
- het Productschap Zuivel;
- de Dienst Landelijk Gebied en
- LASER.

Bij alle declaraties is een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven door de auditdienst. Verder constateert de auditdienst dat er sprake is van een positieve ontwikkeling in het financieel beheer. De auditdienst vraagt overigens wel aandacht voor de problematiek bij de DLG zoals weergegeven in § 3.1.5 van dit rapport.

De Ministeries van LNV en EZ hebben besloten de bestaande draaiboeken onregelmatigheidsmeldingen EOGFL en structuurfondsen aan te scherpen en het toezicht hierop te verbeteren.

### 3.3.5 Landbouwonderwijs

#### *Commissie vervolgonderzoek Rekenschap*

In haar Rapport bij het Jaarverslag 2003 vroeg de Algemene Rekenkamer aandacht voor de uitkomsten van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap (commissie-Schutte). In 2003 is in opdracht van de ministers van OCW en van LNV door de commissie Vervolgonderzoek Rekenschap diepgaand onderzoek gedaan naar mogelijke onregelmatigheden bij universiteiten, hoger beroepsonderwijs en beroeps- en volwasseneneducatie. De landbouwonderwijsinstellingen (Wageningen Universiteit, het hoger agrarisch onderwijs en de agrarische opleidingscentra) vallen onder dit onderzoek. De commissie bracht op 1 april 2004 haar eindrapport uit. In de rapportage vermeldt de commissie vijftien onderwijsinstellingen in de groene sector waar onregelmatigheden zijn geconstateerd. Op grond van de rapporten heeft het Ministerie van LNV onderzocht hoeveel kan worden teruggevorderd. Naar de huidige inzichten zal in totaal circa € 5 miljoen bij de landbouwinstellingen worden teruggevorderd. De Algemene Rekenkamer zal de afwikkeling met aandacht volgen.

Het ministerie had besloten om in 2003 niet tot afrekening van de onderwijsbijdragen over te gaan. Dit hield verband met het onderzoek van de commissie-Schutte. Het ministerie wilde eerst de resultaten van dit onderzoek afwachten alvorens tot definitieve afboeking over te gaan. Na het bekend worden van de genoemde resultaten zijn aanzienlijke onderwijsbijdragen in 2004 afgerekend (zie ook § 3.1.1).

#### *Toezicht op uitvoering door Centrale financiën instellingen (Cfi)*

Met ingang van 2005 worden de nog bij het ministerie van LNV resterende uitvoerende taken voor de bekostiging van het landbouwonderwijs overgedragen aan Centrale financiën instellingen (Cfi), een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van OCW.

In het Rapport bij het jaarverslag 2004 van het Ministerie van OCW concludeert de Algemene Rekenkamer dat er sprake is van een onvolkomenheid in het beheer van Cfi. De interne-controlemaatregelen hebben in een aantal gevallen niet goed gewerkt, waardoor fouten zijn gemaakt bij het toekennen en registreren van verplichtingen, het afwickelen van voorschotten en het voeren van de voorschotadministratie. Deze fouten zijn inmiddels gecorrigeerd. Daarnaast bleek uit de productiedossiers onvoldoende of en in hoeverre controlehandelingen zijn uitgevoerd en tot welke bevindingen en conclusies dit heeft geleid.

Mede gezien deze bevindingen bij Cfi vraagt de Algemene Rekenkamer bij de verantwoordelijke beleidsdirectie van het Ministerie van LNV bijzondere aandacht voor het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering. Het uitbesteden van de uitvoering ontslaat de verantwoordelijke beleidsdirectie niet van haar verantwoordelijkheid voor de verstrekte beleidsmiddelen.

### **3.4 Conclusies**

#### **Oordeel financieel beheer, materieelbeheer en daartoe bijgehouden administraties**

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2004 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben voldaan aan de gestelde eisen, met uitzondering van:

- het beheer van openstaande voorschotten;
- de administratie van het LNV-concern;

- (het toezicht op het functioneren van) de interne controle;
- het contractbeheer;
- de controle- en verantwoordingsstructuur van het Plattelandsontwikkelingsplan;
- het reviewbeleid;
- het subsidiebeheer.

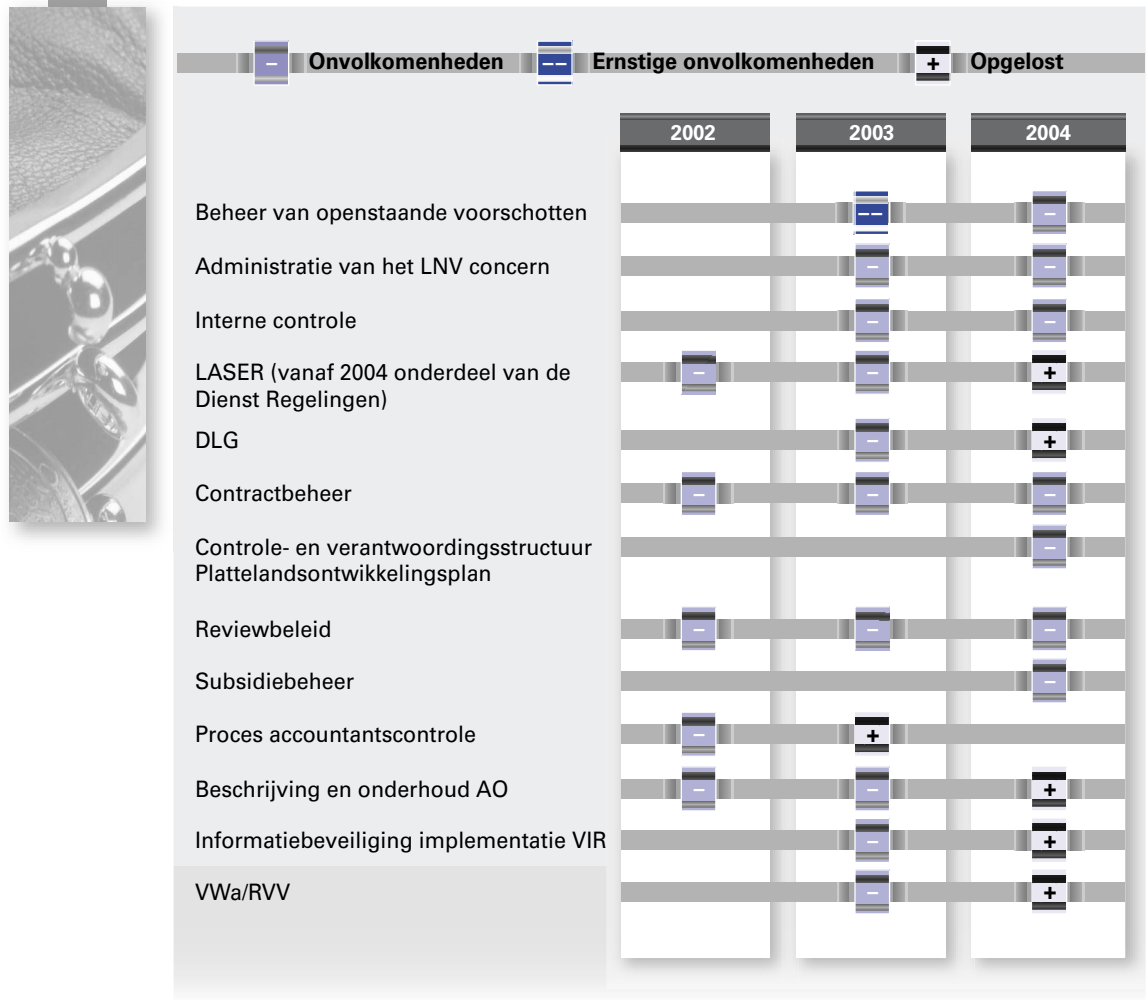
De Algemene Rekenkamer concludeert dat er sprake is van een positieve ontwikkeling in het beheer bij het Ministerie van LNV.

Er is sprake van een afname van het aantal onvolkomenheden van tien naar zeven, waarbij een ernstige onvolkomenheid is teruggebracht tot een «normale» onvolkomenheid. Figuur 4 geeft deze ontwikkeling schematisch weer. Bij de vier onvolkomenheden die ook in 2003 bestonden, is sprake van vooruitgang.

Daarnaast zijn er in 2004 belangrijke maatregelen getroffen ter verbetering van de informatievoorziening over de kwaliteit van het beheer. Het systematisch uitvoeren van risicomanagement en dan het documenteren van de uitkomsten hiervan moet nog nadere invulling krijgen binnen het departement. Nu de directie FEZ belangrijke stappen heeft gezet in de opzet van procedures, verdient een effectief toezicht op de uitvoering op dit moment meer aandacht.

# Ontwikkeling in (ernstige) onvolkomenheden 2004 Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit

Figuur 4



## **4. REACTIE MINISTERS VAN LNV EN VROM EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER**

### **4.1 Reactie minister van LNV**

De minister van LNV heeft op 2 mei 2005 op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer gereageerd. Hieronder volgt een samenvatting van zijn reactie. De volledige reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

In zijn reactie onderstreept de minister dat het ministerie zich het afgelopen jaar sterk heeft ingespannen om de bedrijfsvoering verder te verbeteren. Als gevolg van deze inspanning is 75% van het bedrag aan openstaande voorschotten weggewerkt en zijn de verschillen op de balans die eind 2003 bestonden geanalyseerd en opgeheven.

De minister zegt toe dat de nog resterende achterstanden in de openstaande voorschotten in 2005 met grote voortvarendheid en zorgvuldigheid zullen worden afgewikkeld. Dat geldt ook voor het wegwerken van de onzekerheid op het gebied van vorderingen buiten begrotingsverband. De onzekerheid over de rechtmatigheid van de afwikkeling van de rijksbijdragen 1996 en 1997 aan de Wageningen Universiteit acht de minister beperkt en passend binnen de destijds geldende opvattingen.

De minister neemt vrijwel alle aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer over. Een uitzondering vormt de aanbeveling op het punt van de (door de Algemene Rekenkamer als onvolkomenheid aangemerkte) controle- en verantwoordingsstructuur bij de Dienst Landelijk Gebied (DLG). De minister bestrijdt dat er bij de DLG sprake is van een «fundamentele organisatorische weeffout». Naar zijn oordeel voldoet de inrichting van het financieel beheer aan de daaraan te stellen eisen en zijn er voldoende beheersingsmaatregelen genomen om vermenging van de rollen van subsidieverstrekker en subsidieaanvrager bij de DLG te voorkomen. Hij geeft aan dat ook de Europese Commissie die mening is toegedaan. Om dit kracht bij te zetten merkt hij op dat de Europese Commissie de EU-declaratie van de DLG over 2003–2004 onlangs boekhoudkundig heeft goedgekeurd.

De minister betreurt het dat in twee gevallen op regionaal niveau sprake is geweest van de door de Algemene Rekenkamer beschreven handelswijze. Hij bestrijdt evenwel dat dit in de hand wordt gewerkt door onvoldoende belangenscheiding.

Hierbij tekent hij aan dat hij nauwlettend zal blijven volgen of de controle- en verantwoordingsstructuur inzake het Plattelandsontwikkelingsplan verdere versterking kan krijgen. Daartoe is, zo gaf hij aan, inmiddels de supervisie vanuit het centraal bureau betaalorgaan van de DLG richting de regio's versterkt.

Over de achteruitgang in de kwaliteit van de beleidsinformatie die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd, meldt de minister dat hij met de nieuwe indeling van de begrotingsartikelen (uitvoering van de motie-Douma<sup>1</sup>) verwacht de nodige voortgang te zullen boeken.

### **4.2 Reactie minister van VROM**

Ook de minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) heeft op 2 mei 2005 op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer gereageerd, meer speciaal op het deelonderzoek naar het subsidiebeheer. Hieronder volgt een samenvatting van haar reactie. De

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949, nr. 11.

volledige reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

De minister van VROM geeft aan het niet eens te zijn met de opvatting van de Algemene Rekenkamer dat het «Ruimte voor Ruimte»-deel van de Regeling beëindiging veehouderijtakken via de VROM-begroting had moeten worden verantwoord. Volgens de minister geeft de Comptabiliteitswet 2001 daarvoor namelijk geen ruimte. Bovendien, zo stelt zij, vindt de verantwoording over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van Gedeputeerde Staten elders plaats.

#### **4.3 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer is in het algemeen positief over de reactie van de minister van LNV. Zij stemt in met de maatregelen die deze minister treft en heeft aangekondigd om de geconstateerde onvolkomenheden op te lossen.

De Algemene Rekenkamer betreurt het dat de minister van LNV haar conclusie over de controle en verantwoording van het Plattelandsontwikkelingsplan niet deelt. Zij is van mening dat de kwaliteit van het beheer onnodig kwetsbaar blijft bij het in stand houden van de huidige structuur.

Wat de reactie van de minister van VROM betreft blijft de Algemene Rekenkamer van mening dat het voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer beter was geweest als de uitgaven in verband met de sloopvergoeding alsmede de ermee verband houdende ontvangsten binnen de begroting (van LNV of van VROM) waren verantwoord. De Comptabiliteitswet 2001 verzet zich daar niet tegen. Verantwoording via de rijksbegroting laat volgens de Algemene Rekenkamer onverlet dat de verantwoording over bevoegdheden en verantwoordelijkheden van Gedeputeerde Staten ook elders plaatsvindt. De Algemene Rekenkamer zal in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 2005 over de problematiek van het al dan niet binnen begrotingsverband verantwoorden van uitgaven en ontvangsten nader met het Ministerie van VROM communiceren.

**BIJLAGE 1**

**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET  
JAARVERSLAG 2004 VAN HET MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit  
(XIV)**

**A: Verplichtingen**

Art	Omschrijving	Totaal ver- antwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeke- heid (mln €) T	totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Toleran- tiegrens overschre- den?	Onzeke- heid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
1	Versterking landelijk gebied	351,8	1,3		1,3	0,4%	Nee		
2	Realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (verwerving en inrichting)	173,5							
3	Realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (beheer)	329,7	0,5	1,4	1,9	0,6%	Nee		
4	Economisch perspectiefvolle agroketens	46,4							
5	Bevorderen duurzame productie	173,6	1,9		1,9	1,1%	Nee		
6	Voedselveiligheid, voedsel- kwaliteit en diergezondheid	149,8							
7	Kennisontwikkeling en innovatie	261,6							
8	Kennisvoorziening	584,9							
9	Kennisverspreiding	54,6							
10	Nominaal en voorzien	0							
11	Algemeen	247,1							
<b>Totaal</b>		<b>2 373,0</b>	<b>3,7</b>	<b>1,4</b>	<b>5,1</b>				



**B: Uitgaven**

Art	Omschrijving	Totaal ver- antwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeker- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Toleran- tiegrens overschre- den?	Onzeker- heid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
1	Versterking landelijk gebied	272,2	1,3	4,6	5,9	2,2%	Ja		Aanvullende evaluatietolerantie bedraagt € 5 mln
2	Realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (verwerving en inrichting)	124,3	0,6	2,3	2,9	2,3%	Nee		
3	Realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (beheer)	158,3	0,8	3,4	4,2	2,7%	Nee		
4	Economisch perspectiefvolle agroketens	60,3	0,7	0,8	1,5	2,5%	Nee		
5	Bevorderen duurzame productie	216,6							
6	Voedselveiligheid, voedsel- kwaliteit en diergezondheid	147,8	0,5		0,5	0,3%	Nee		
7	Kennisontwikkeling en innovatie	309,3							
8	Kennisvoorziening	463,3							
9	Kennisverspreiding	57,4							
10	Nominaal en voorzien	0							
11	Algemeen	247,1	0,7	0,5	1,2	0,5%	Nee		
<b>Totaal</b>		<b>2 056,6</b>	<b>4,6</b>	<b>11,6</b>	<b>16,2</b>				

**C: Ontvangsten**

Art	Omschrijving	Totaal ver- antwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeker- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Toleran- tiegrens overschre- den?	Onzeker- heid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
1	Versterking landelijk gebied	68,9							
2	Realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (verwerving en inrichting)	15,8							
3	Realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (beheer)	7,7							
4	Economisch perspectiefvolle agroketens	9,6							
5	Bevorderen duurzame productie	96,1							
6	Voedselveiligheid, voedsel- kwaliteit en diergezondheid	55,1							
7	Kennisontwikkeling en innovatie	17,4							
8	Kennisvoorziening	0,6							
9	Kennisverspreiding	1,8							
10	Nominaal en onvoorzien	0							
11	Algemeen	474,2							
	<b>Totaal</b>	<b>747,2</b>							

**D: Saldibalans**

Debet/ Credit	Omschrijving Balanspost	Saldo balanspost (mln €)	Fout (mln €)	Onzeke- heid (mln €)	totaal F+O (mln €)	totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	onzekerheid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/ a *100	(ja/nee)		
Debet	Uitgaven ten laste van de begroting 2004	2 056,5							
Credit	Ontvangsten ten gunste van de begroting 2004	747,2							
Debet	Liquide middelen	21,6							
Credit	Rekening-courant RIC	1 825,5							
Debet	Uitgaven buiten begrotingsverband (intra-comptabele vorderingen)	570,4	3,9	37,8	41,7	7,3%	Ja		Tolerantie bedraagt 1% (€ 5,7 mln).
Credit	Ontvangsten buiten begrotingsverband (intra-comptabele schulden)	75,9		- 10,7	- 10,7	14,1%	Ja		Tolerantie bedraagt € 5 mln.
Debet	Openstaande rechten	0							
Debet	Extra-comptabele vorderingen	2 220,8	1,4	2,2	3,6	0,2%	Nee		Tolerantie bedraagt 1% (€ 22 mln).
Credit	Extra-comptabele schulden	0,3							
Debet	Voorschotten	2 378,4							Zie E: Afgerekende voorschotten.
Credit	Garantieverplichtingen	248,3							
Credit	Openstaande verplichtingen	2 108,3	1,9		1,9	0,1%	Nee		Tolerantie 1%
Debet	Deelnemingen	0							
Totaal		12 253,2	7,2	50,7	57,9				

**E: Afgerekende voorschotten**

Omschrijving	Totaal verantwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	totaal F+O (mln €)	totaal F+O (%)	Tolerantiegrens overschreden?	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)	
Generaal Pardon Wageningen Universiteit			62,9 225,3	62,9 225,3			Bijdrage 1996 en 1997
Overig fout en onzeker		0,5	27,3	27,8			
<b>Totaal</b>	<b>3 109,3</b>	<b>0,5</b>	<b>315,5</b>	<b>316,0</b>	<b>10,2%</b>	<b>Ja</b>	<b>De aanvullende evaluatietolerantie bedraagt 1%</b>

**F: Baten-lastendiensten**

	Totaal ver- antwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	totaal F+O (mln €)	totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	onzekerheid over volledigheid (mln €)	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
Dienst Regelingen								
Lasten	137,4							
Kapitaaluitgaven	18,7							
Baten	140,0	0,4	0,2	0,6	0,4%	Nee		Tolerantie 1%
Kapitaalontvangsten	10,8							
Plantenziektenkundige Dienst								
Lasten	29,1		0,5	0,5	1,7%	Nee		Tolerantie 3% (onzekerheden)
Kapitaaluitgaven	2,6							
Baten	29,5		0,6	0,6	2%	Nee		Tolerantie 3% (onzekerheden)
Kapitaalontvangsten	0,9							
Voorraden	-	0,3		0,3	100%	Ja		Voorraden zijn € 0,3 mln te laag weergegeven. Tolerantie is 10%
Voorzieningen	1,1	0,3		0,3	27,3%	Ja		
Dienst Landelijk Gebied								
Lasten	88,4							
Kapitaaluitgaven	8,7							
Baten	90,7	0,2			0,2%	Nee		
Kapitaalontvangsten	3,7							
VWA/Centrale Eenheid								
Lasten	16,6							
Kapitaaluitgaven	1,1							
Baten	16,4							
Kapitaalontvangsten	0							
VWA/Keuringsdienst van Waren								
Lasten	73,2							
Kapitaaluitgaven	6,7							
Baten	73,6							
Kapitaalontvangsten	2,7							
Voorzieningen	1,8							
VWA/Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees		0,2		0,2	8,6%	Nee		Tolerantie is 10%
Lasten	102,2							
Kapitaaluitgaven	1,8							
Baten	102,4							
Kapitaalontvangsten	2,2							
Totaal								

Bovenstaande tabellen geven een overzicht van de fouten en onzekerheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd. Het betreft fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en in de deugdelijke weergave in het jaarverslag.

De tolerantie op artikelniveau bedraagt voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld:

- voor artikelen < € 50 miljoen: 10% van het artikelbedrag (voor de saldi-balans: per individuele post);
- voor artikelen ≥ € 50 miljoen en < € 0,5 miljard: € 5 miljoen (voor de saldi-balans: per individuele post); en
- voor artikelen ≥ € 0,5 miljard: 1% van het artikelbedrag (voor de saldi-balans: per individuele post).

De goedkeuringstolerantie in de totalen bedraagt 1% voor alle fouten en 3% voor alle onzekerheden (exclusief onzekerheid over volledigheid).

Tegen fouten en onzekerheden kan de Algemene Rekenkamer bezwaar maken op grond van artikel 88 Comptabiliteitswet 2001.

**BIJLAGE 2**

**TOTAALOVERZICHT BEGROTE EN VERANTWOORDE BEDRAGEN IN JAARVERSLAG 2004 VAN  
HET MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit [XIV]**

	Uitgaven				Verplichtingen			
	Begroting 2004 (€ x 1000) (stand bij 2 <sup>e</sup> supp)	Verantwoording 2004 (€ x 1000)	verschil		Begroting 2004 (€) (stand bij 2 <sup>e</sup> supp)	Verantwoording 2004 (€)	verschil	
			abs (€)	%			abs (€)	%
<i>Beleidsartikelen:</i>								
Art 1 Versterking landelijk gebied	275 650	272 159	- 3 491		312 105	351 761	39 656	
Art 2 Realisatie van de EHS (verwerving en inrichting)	119 153	124 251	5 098		118 288	173 505	55 217	
Art 3 Realisatie van de EHS (beheer)	162 992	158 284	- 4 708		326 742	329 653	2 911	
Art 4 Economisch perspectiefvolle agroketens	64 878	60 306	- 4 572		68 678	46 433	- 22 245	
Art 5 Bevorderen duurzame productie	210 816	216 567	5 751		199 780	173 574	- 26 206	
Art 6 Voedselveiligheid, voedselkwaliteit en diergezondheid	122 844	147 834	24 990		122 849	149 811	26 962	
Art 7 Kennisontwikkeling en innovatie	313 003	309 301	- 3 702		248 702	261 583	12 881	
Art 8 Kennisvoorziening	463 361	463 315	- 46		579 566	584 933	5 367	
Art 9 Kennisverspreiding	58 213	57 391	- 822		56 482	54 630	- 1 852	
<i>Niet-beleidsartikelen:</i>								
Art 10 Nominaal en onvoorzien	69	0	- 69		69	0	- 69	
Art 11 Algemeen	247 929	247 145	- 784		247 934	247 143	- 791	
<b>Totaal</b>	<b>2 038 908</b>	<b>2 056 553</b>	<b>17 645</b>		<b>2 281 195</b>	<b>2 373 026</b>	<b>91 831</b>	
<b>Totaal overschrijdingen</b>			<b>35 839</b>				<b>142 994</b>	

**ONVOLKOMENHEDEN IN HET FINANCIËEL BEHEER , HET  
MATERIEELBEHEER EN DE DAARTOE BIJGEHOUDEN  
ADMINISTRATIES BIJ HET MINISTERIE VAN LANDBOUW,  
NATUUR EN VOEDSELKwaliteit [XIV]**

Omschrijving	Jaar van constatering	Artikel	Toelichting in paragraaf
		nr	Omvang (x € 1000)
Beheer van openstaande voorschotten	2003		3.1.1
Administratie van het LNV concern	2003		3.1.2
Interne controle	2003		3.1.3
Contractbeheer	2002		3.1.4
Controle- en verantwoordings- structuur Plattelands- ontwikkelingsplan	2004		3.1.5
Reviewbeleid	2002		3.1.6
Subsidiebeheer	2004		3.1.7

Bovenstaande tabel geeft alle (ernstige) onvolkomenheden weer die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd én die haar (kwalitatieve) tolerantiegrenzen overschrijden. Deze onvolkomenheden merkt de Algemene Rekenkamer aan als «potentiële bezwaargevallen». De Algemene Rekenkamer kan eventueel bezwaar maken tegen deze onvolkomenheden op grond van Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89.



AAL	Audit Actielijst
AD	Auditdienst
AID	Algemene Inspectiedienst
AO/IC	Administratieve organisatie en interne controle
BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden
CW	Comptabiliteitswet
DLG	Dienst Landelijk Gebied
DR	Dienst Regelingen
EG	Europese Gemeenschap
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EOGFL	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FEZ	(Directie) Financieel-Economische Zaken
HFR	Handleiding Financiële Regelingen
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
LASER	(Baten-lastendienst) Landelijke Service bij Regelingen
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MCS	Managementcontrol-systeem
PD	Plantenziektenkundige Dienst
POP	Plattelandsontwikkelingsplan
RBV	Regeling beëindiging veehouderijtakken
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
USZO	Uitvoeringsinstituut werknemers verzekeringen
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWA/CE	Voedsel- en Warenautoriteit/Centrale Eenheid
VWA/KvW	Voedsel- en Warenautoriteit/Keuringsdienst van Waren
VWA/RVV	Voedsel- en Warenautoriteit/Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees
WU	Wageningen Universiteit

Hieronder vindt u in alfabetische volgorde een aantal veel voorkomende belangrijke woorden en begrippen uit het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Van iedere term wordt de betekenis omschreven. Waar relevant wordt ook het gebruik van de term in het onderzoek uitgelegd.

**Accountantsrapport**

Schriftelijk verslag van een accountant over de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar het jaarverslag van een departement dan wel het jaarverslag van het Rijk.

**Accountantsverklaring**

Schriftelijke mededeling van een accountant waarin een oordeel wordt gegeven over de deugdelijkheid van het departementale jaarverslag. De accountantsverklaring geeft aan of de gegevens in het jaarverslag betrouwbaar zijn en of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de voorschriften, en bevat daarnaast ook een expliciete uitspraak over de rechtmatigheid.

**Administratieve systemen**

Systemen waarin de uitkomsten van de uitvoeringssystemen aan de hand van boekingsdocumenten worden vastgelegd en worden verwerkt tot deugdelijke informatie over het beheer.

**Baten-lastendienst**

Zie baten-lastendienst.

**Artikelgewijze oordeelsvorming**

Wijze waarop het oordeel van de Algemene Rekenkamer over begrotingsartikelen tot stand komt. Om het budgetrecht van de Staten-Generaal voor de afzonderlijke begrotingsartikelen tot zijn recht te laten komen, hanteert de Algemene Rekenkamer kwantitatieve tolerantiegrenzen op het niveau van begrotingsartikelen.

**Baseline financieel beheer en materieelbeheer**

De algemene normen en de daaruit afgeleide criteria voor het financieel beheer en het materieelbeheer van departementen. De baseline is door het Ministerie van Financiën op 13 juni 2001 aan alle directeuren van de departementale accountantsdiensten en van de directies Financieel-Economische Zaken toegezonden met het verzoek deze vanaf 1 juli 2001 als handleiding toe te passen en in deze toepassing ook het management te betrekken.

**Baten-lastendienst**

Onderdeel van de rijksdienst met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale (buiten)diensten. De ministeriële verantwoordelijkheid en het budgetrecht van de Tweede Kamer worden niet ingeperkt door de instelling van baten-lastendiensten. Een baten-lastendienst heeft een afzonderlijke plaats in de begroting en de financiële verantwoording en voert een administratie los van de begrotingsadministratie van het moederministerie.

**Bedrijfsvoering**

De bedrijfsprocessen die tot doel hebben de door de minister geformuleerde beleidsdoelstellingen te bereiken, alsmede de sturing en beheersing van deze processen.

**Begrijpelijkheid**

Norm voor vorm en presentatie van het jaarverslag van departementen. Informatie moet helder en eenvoudig gepresenteerd worden. Dit wordt bevorderd als er een duidelijke structuur is, als de informatie eenduidig is, als de informatie niet teveel vaktermen bevat, als het zelfstandig leesbaar is en zonodig duidelijke verwijzingen bevat. Ook is het belangrijk dat er een helder onderscheid is tussen middelen, activiteiten, prestaties en effecten.

**Beleidsintensiveringen**

Verhogingen van collectieve uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten ten opzichte van de begroting en/of meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt.

**Beleidsprioriteiten**

Speerpunten in het beleid van de minister. Deze kunnen gebaseerd zijn op het regeerakkoord en/of afspraken met de Tweede Kamer. Over de beleidsprioriteiten wordt apart verslag gedaan in het beleidsverslag.

**Bestuurskosten**

Uitgaven waarmee de top van het ministerie zich persoonlijk bemoeit of die rechtstreeks aan de top ten goede komen.

**Betrouwbaarheid**

Norm voor zowel de informatie in het jaarverslag van een ministerie zelf, als voor het proces van informatieverzameling en informatieverwerking. De informatie moet een getrouwe weergave vormen van hetgeen zij beoogt weer te geven. Dat wil zeggen: de informatie mag geen materiële onjuistheden of onvolledigheden bevatten en dient evenwichtig te zijn. Om betrouwbare informatie te kunnen krijgen, moet er goed gemeten worden en moet herhaalde meting tot hetzelfde resultaat leiden. Ook validiteit speelt een rol: er moet gemeten worden wat men beoogt te meten. Verder kan de betrouwbaarheid en continuïteit van geautomatiseerde systemen een rol spelen.

**Bezwaaronderzoek**

Onderzoek ten behoeve van de besluitvorming door de Algemene Rekenkamer over het al dan niet maken van bezwaar. De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken op grond van artikelen 88 en 89 van de Comptabiliteitswet 2001. De Algemene Rekenkamer hanteert een selectief bezwaarbeleid.

**Budgetrecht Tweede Kamer**

Recht van het parlement om van tevoren toestemming te verlenen aan de regering voor het aangaan van verplichtingen, het doen van uitgaven en het innen van ontvangsten (belastingen).

**Conformiteit aan wettelijke regels (voor de inhoud)**

De vereiste dat de beleidsinformatie van een ministerie voldoet aan bepaalde regels en richtlijnen. Een van de belangrijkste richtlijnen is de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE). Hierin is vastgelegd dat (a) de kwaliteit van de systemen van reguliere

prestatiegegevens en (b) de aanwezigheid van (en de onafhankelijkheid van) evaluatieonderzoek vast te stellen moeten zijn aan de hand van beschrijvingen van het systeem, de administratieve organisatie en/of de onderzoeksdossiers.

#### **Conformiteit aan wettelijke regels (voor vormvereisten)**

De presentatie van de informatie in het jaarverslag van een ministerie moet voldoen aan de verslaggevingseisen zoals die zijn opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

#### **Departementale accountantsdienst/auditdienst (DAD)**

Onderdeel van het ministerie dat belast is met de controle van het financieel beheer van het departement en de verantwoording daarover. De DAD voert een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD principieel als een interne accountant, zij het een relatief onafhankelijke. Een waarborg voor deze relatieve onafhankelijkheid vormt het feit dat de taak en de plaats van de DAD wettelijk geregeld zijn. De plaats, direct onder de secretaris-generaal, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten.

#### **Deugdelijke weergave**

De financiële verantwoording dient het gevoerde beheer deugdelijk weer te geven. Dit houdt in dat de informatie betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend moet zijn, zodat de Staten-Generaal als gebruiker van de informatie een oordeel over de uitkomsten kan vormen.

#### **Europese aanbestedingsrichtlijnen**

Richtlijnen voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten gebaseerd op de beginselen: non-discriminatie, transparant proces en objectieve selectie- en gunningscriteria.

#### **Financieel beheer**

Het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing en beheersing van, alsmede de verantwoording over, de financiële transacties en de saldi waarvoor de minister (mede)verantwoordelijkheid draagt. Deze begripsomschrijving is gebaseerd op de Comptabiliteitswet (CW 2001).

#### **Financieel Jaarverslag en saldibalans van het Rijk**

Deze vormen samen de jaarlijkse financiële verantwoording van het Rijk. Het jaarverslag bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk. De saldibalans van het Rijk sluit op deze rekening aan. Beide worden opgesteld door de minister van Financiën.

#### **Fouten**

Fouten zijn afwijkingen van de criteria rechtmatigheid en deugdelijke weergave. Rechtmatigheidsfouten en deugdelijke weergave fouten worden beide onderscheiden in onjuistheden en onvolledigheden.

#### **Jaarverslag (departementaal)**

Het departementale jaarverslag bestaat uit het beleidsverslag en de jaarrekening. Hiermee legt de minister verantwoording af over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering van het ministerie.

**M&O-beleid**

Het geheel van maatregelen genomen door ministers om misbruik en oneigenlijk gebruik van (subsidie)regelingen zoveel mogelijk te beperken.

**Materieelbeheer**

De zorg voor niet-geldelijke zaken vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting. Deze definitie is gebaseerd op het besluit Materieelbeheer 1996.

**Onvolkomenheid**

Overschrijding van de kwalitatieve tolerantiegrens van de Algemene Rekenkamer.

**Onzeker (onzekerheden)**

Oordeel dat de Algemene Rekenkamer in bepaalde gevallen geeft over het financieel beheer van een ministerie. Het oordeel onzeker wordt gegeven wanneer de Algemene Rekenkamer door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kan vaststellen of de betreffende bedragen al dan niet rechtmatig of al dan niet deugdelijk weergegeven zijn.

**Overdrachtsuitgaven**

Subsidies en specifieke uitkeringen.

**Potentieel bezwaargeval**

Onvolkomenheden in het financieel beheer of in de financiële verantwoording van een ministerie die de kwalitatieve of kwantitatieve tolerantiegrenzen van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

**Prestatiegegevens**

Onder prestatiegegevens kunnen zowel effect(indicator)en als informatie over de prestaties van de overheid worden verstaan.

**Rechtmatigheid**

Norm waaraan de financiële verantwoordingen van de ministeries en van het Rijk moeten voldoen, inhoudende dat: (a) de verantwoordingen zijn opgesteld overeenkomstig de wijze waarop dat in wettelijke regelingen is voorgeschreven, en (b) de in de verantwoordingen opgenomen bedragen bij de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

**Rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT)**

Instelling die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefent en daartoe geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.

**Review**

De beoordeling van de controle die is uitgevoerd door de departementale accountantsdienst/auditdienst (DAD). Deze review dient om vast stellen of de DAD-controle zodanig is uitgevoerd dat de Algemene Rekenkamer gebruik kan maken van de resultaten ervan.