

---

Vergaderjaar 2006–2007

---

**31 031 XIV**

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van  
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2006**

**Nr. 2**

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2006 VAN HET MINISTERIE  
VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit (XIV)**

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 mei 2007

Hierbij bieden wij u aan het op 7 mei 2007 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

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



## **INHOUD**

Deel I: Oordelen, aanbevelingen en bestuurlijke reactie	5
Deel II: Onderzoeksbevindingen en oordelen	23



**DEEL I: OORDELEN, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE  
REACTIE**



## **Inhoud**

<b>1</b>	<b>Over dit onderzoek</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Oordelen over 2006 en aanbevelingen</b>	<b>12</b>
2.1	Subsidiebeheer	13
2.2	Interne controle	14
2.3	Te hoge bevoorschotting DLO	14
2.4	Investeringsbudget Landelijk Gebied	15
2.5	Ecologische Hoofdstructuur	15
<b>3</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>17</b>
3.1	Reactie minister	17
3.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	18
	<b>Audit Actielijst 2007</b>	<b>19</b>





## 1 OVER DIT ONDERZOEK

### *Het rapport bij het jaarverslag*

Ministers verantwoorden zich in hun jaarverslagen over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie (financiële informatie), over de manier waarop het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en over de vraag of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid).

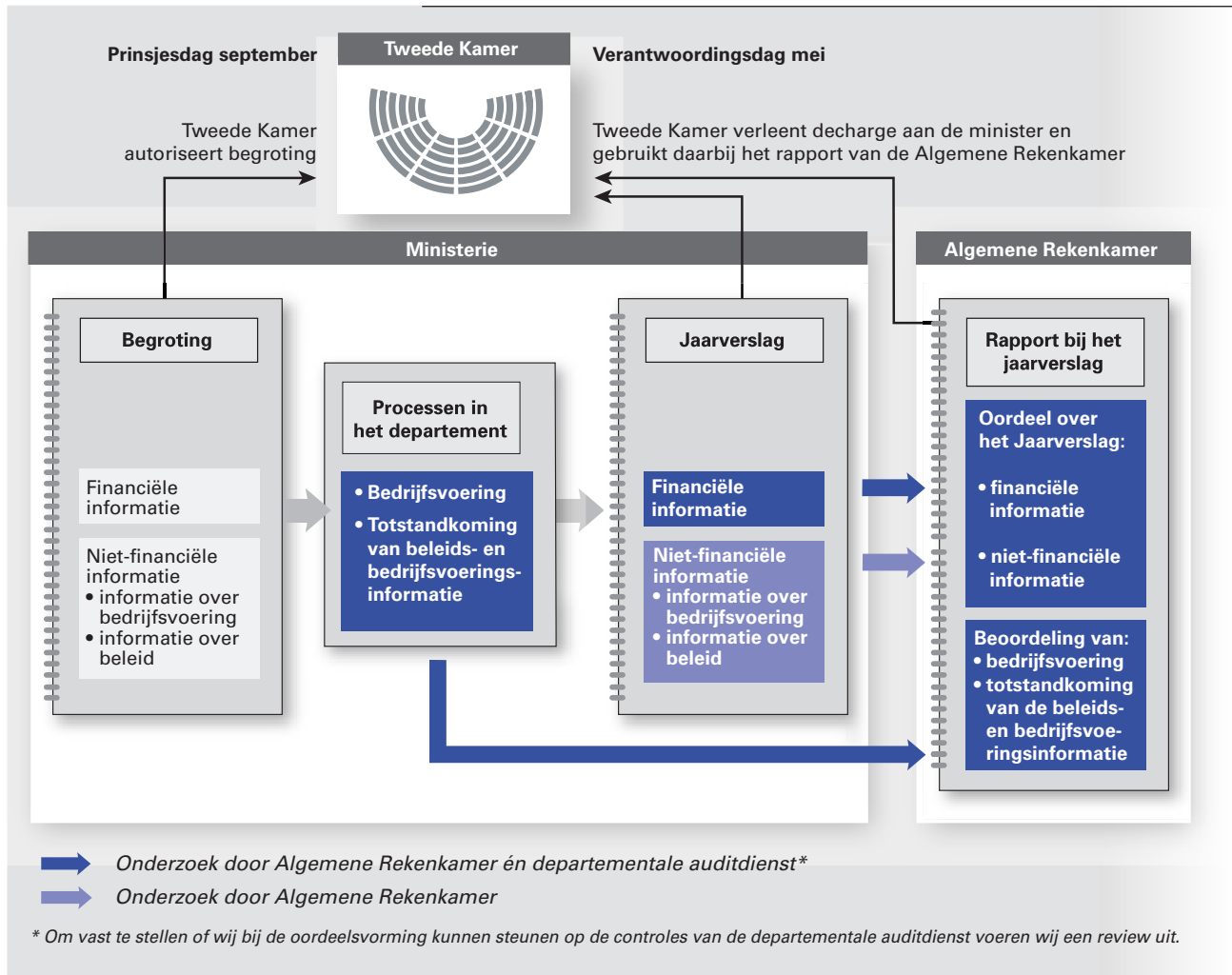
De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij de rijksoverheid. Dit doen wij door na te gaan of de jaarverslagen van de ministers voldoen aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt: is de financiële informatie, informatie over bedrijfsvoering en informatie over beleid tot stand gekomen volgens de daarvoor geldende regels en is deze goed weergegeven? Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Dit houdt in dat we onder andere nagaan of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Figuur 1 laat zien wat wij wanneer onderzoeken en voor wie. In onze brochure *Rechtmatig verantwoord; Het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer* kunt u meer lezen over onze werkwijze.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Zie [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

**Figuur 1 Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording**



### Het Ministerie van LNV

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) draagt verantwoordelijkheid voor het realiseren van een duurzame landbouw, een vitale natuur, het platteland en een hoogwaardig voedselaanbod. Het beleid wordt grotendeels decentraal gerealiseerd door lagere bestuursorganen en belangenorganisaties en door het verstrekken van subsidies. Het ministerie moet toezicht houden op 33 organisaties die als rechtspersoon met een wettelijke taak en/of als zelfstandig bestuursorgaan zijn aangemerkt.

De invloed van de Europese Unie (EU) op het beleid van LNV is groot. Als lidstaat is Nederland gehouden het EU-beleid uit te voeren. Wanneer Europese wet en regelgeving in Nederland niet wordt nageleefd, loopt het ministerie financiële risico's: de EU verstrekt dan geen bijdragen of legt boetes op.

De begrotingsuitgaven van het Ministerie van LNV bedroegen in 2006 € 2 393,3 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 2 982,1 miljoen en de

begrotingsontvangsten € 595,5 miljoen. In het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid heeft LNV in 2006 een EU-bijdrage van omstreeks € 1,2 miljard ontvangen. Deze ontvangsten worden grotendeels buiten begrotingsverband met de bijbehorende uitgaven verrekend.

Van de gerealiseerde uitgaven in 2006 is € 588 miljoen uitgegeven aan de bekostiging van agrarische opleidingscentra en de Wageningen Universiteit. De Dienst Landbouwkundig Onderzoek heeft een bedrag van € 193 miljoen voor onderzoek ontvangen.

Verder is een bedrag van € 582 miljoen uitgegeven voor de inrichting van het landelijk gebied. Ten slotte was een bedrag van € 390 miljoen bestemd voor «duurzaam ondernemen». Hiervan is een bedrag van € 100 miljoen besteed aan de afwikkeling van de uitkoop van kokkelvisserij.

In een aantal gevallen zijn met overheidsgelden fondsen gevormd. De omvang van deze fondsen blijkt niet uit de begroting of het jaarverslag van het Ministerie van LNV. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het Borgstellingsfonds voor de Landbouw, het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw en bij het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Visserij. Omdat de minister verantwoordelijk blijft voor de middelen die aan deze fondsen ter beschikking zijn gesteld, verdient het aanbeveling om in het departementale jaarverslag een overzicht op te nemen met enkele kerncijfers van de fondsen (vermogen, liquiditeit, nog te besteden overdrachtsuitgaven etc.) met verwijzing naar het jaarverslag van het desbetreffende fonds.

In het volgende hoofdstuk staan onze oordelen over het jaarverslag en de bedrijfsvoering van het Ministerie van LNV. Daarbij lichten we enkele onderwerpen toe. Dit is een selectie van onderwerpen die in deel II van dit rapport aan bod komen. In deel II van dit rapport gaan wij dieper in op de achterliggende bevindingen.

Achter in deel I hebben wij een lijst opgenomen met punten waarvan wij vinden dat de minister van LNV ze met voorrang moet oppakken, de zogenoemde Audit Actielijst (AAL).

## 2 OORDELEN OVER 2006 EN AANBEVELINGEN

### *Jaarverslag*

Wij hebben vastgesteld dat het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van LNV voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van een bedrag van € 18,9 miljoen aan verplichtingen, een bedrag van € 44,7 miljoen aan uitgaven, een bedrag van € 4,7 miljoen aan ontvangsten en een bedrag van € 37,5 miljoen aan saldi, die de tolerantiegrenzen op artikel- en saldibalanspostniveau overschrijden. Daarnaast hebben wij vastgesteld dat voor een bedrag van € 383,8 miljoen de afgerekende voorschotten niet aan de eisen voldoen. Dit bedrag betreft enerzijds de afwikkeling van oude openstaande voorschotten (€ 189,1 miljoen). Het ministerie heeft besloten deze voorschotten administratief af te boeken omdat extra inspanningen de onrechtmatigheid of onzekerheid niet kunnen opheffen. Anderzijds zijn in dit bedrag de afgerekende voorschotten over het begrotingsjaar 2004 van de Stichting DLO (€ 194,7 miljoen) begrepen.

### *Bedrijfsvoering*

De bedrijfsvoering van het Ministerie van LNV vertoont vooruitgang ten opzichte van vorig jaar. Het managementcontrolestelsel dat het ministerie heeft ontwikkeld, biedt voldoende basis voor de beheersing van de organisatie en de uitvoering van beleid.

De geldende normen voor het financieel beheer zijn adequaat uitgewerkt en alle verantwoordelijke directies rapporteren periodiek over de stand van zaken. De stafdirecties en het Audit Committee besteden verder aandacht aan de risico's in de bedrijfsvoering.

De minister erkent de belangrijkste onvolkomenheden (zoals blijkt uit de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag). Vier van de zes onvolkomenheden die wij in 2005 hebben geconstateerd zijn voor een belangrijk deel opgelost en wij spreken op die punten niet langer van een onvolkomenheid.

In 2006 hebben wij onvolkomenheden geconstateerd bij:

- het subsidiebeheer (zie § 2.1);
- de interne controle (zie § 2.2).

Helaas heeft de positieve ontwikkeling in de bedrijfsvoering als geheel nog geen positief effect op de omvang van de geconstateerde fouten en onzekerheden. Deels hangt dit samen met de bovengenoemde afwikkeling van de oude openstaande voorschotten.

In onderstaand overzicht staan onze oordelen vermeld over het Jaarverslag 2006 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van LNV. De Staten-Generaal baseren de decharge aan ministers op de oordelen die in overzicht 1 staan. In deel II van dit rapport lichten wij deze oordelen toe.

**Overzicht 1 Oordelen van de Algemene Rekenkamer over het Jaarverslag 2006 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit**

		Oordeel	Toelichting in
Jaarverslag	Financiële informatie	Voldoet aan de daarvoor geldende eisen, met uitzondering van fouten en onzekerheden ten bedrage van: <ul style="list-style-type: none"> <li>– € 18,9 miljoen in verplichtingen;</li> <li>– € 44,7 miljoen in uitgaven;</li> <li>– € 4,7 miljoen in ontvangsten.</li> </ul>	Deel II § 2.1
	Saldibalans	Voldoet aan de daarvoor geldende eisen, met uitzondering van fouten en onzekerheden ten bedrage van: <ul style="list-style-type: none"> <li>– € 0,048 miljoen in liquide middelen;</li> <li>– € 37,4 miljoen in extracomptabele vorderingen.</li> </ul> Daarnaast is in de in 2006 afgerekende voorschotten een totaal bedrag aan fouten en onzekerheden geconstateerd ten bedrage van € 383,8 miljoen.	Deel II § 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet aan de daarvoor geldende eisen.	Deel II § 2.3
	Informatie over beleid	Voldoet aan de daarvoor geldende eisen.	Deel II § 2.4
Bedrijfsvoering	Financieel beheer en materieelbeheer	Voldoet aan de daarvoor geldende eisen, met uitzondering van het subsidiebeheer en de werking van de interne controle.	Deel II § 3.1

*Beschikbaarheid en bruikbaarheid beleidsinformatie*

Los van ons oordeel over de vraag of de beleidsinformatie in het jaarverslag voldoet aan de wettelijke eisen, kijken wij elk jaar ook naar de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van de niet-financiële informatie over het gevoerde beleid.

Wij hebben vastgesteld dat het jaarverslag inzicht geeft in de doelstellingen, prestaties en gebruikte middelen. Er zijn op onderdelen nog wel verbeteringen mogelijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor de wijze waarop de beoogde prestaties zijn geformuleerd voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in Nederland. Naar dit EHS-beleid van het Ministerie van LNV hebben wij over 2006 een verdiepend onderzoek gedaan (zie § 2.5).

Hieronder gaan wij nader in op de belangrijkste verbeterpunten bij het Ministerie van LNV.

**2.1 Subsidiebeheer**

Hoewel het Ministerie van LNV invulling heeft gegeven aan onze opmerkingen uit voorgaande jaren, vertoont het subsidiebeheer nog tekortkomingen. Dit geldt vooral voor de door de beleidsdirecties uitgevoerde subsidieregelingen. De programma-uitgaven bedroegen in 2006 circa € 1 855 miljoen. Bij verschillende stappen in het subsidieproces hebben we tekortkomingen geconstateerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het beheer van de verplichtingen; deze worden te laat vastgelegd. Het gevolg daarvan is dat de verplichtingen in werkelijkheid mogelijk hoger zijn dan

verantwoord in het jaarverslag. Dit is strijdig met het budgetrecht van het parlement en leidt mogelijk tot onvoorziene uitgaven in toekomstige jaren.

Er wordt door het ministerie niet altijd gerappelleerd wanneer verantwoordingsinformatie van gesubsidieerde instellingen niet tijdig binnenkomt. Ook wordt de kwaliteit van de verantwoordings- en controle-informatie niet altijd kritisch getoetst.

Daarnaast wordt bij het verstrekken van voorschotten onvoldoende rekening gehouden met de liquiditeitsbehoefte van de ontvangende partij. Dit heeft tot gevolg dat er bij sommige instellingen die LNV-subsidies ontvangen sprake is van ondoelmatige reservering van gemeenschaps-geld. Dit hebben wij in 2006 vastgesteld bij de bijdragen aan de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO). Wij gaan in § 2.3 afzonderlijk in op de belangrijkste constatering ten aanzien van de bijdrage aan DLO.

Gezien het belang van het subsidie-instrument bij het Ministerie van LNV, en gezien de hoeveelheid en diversiteit van de geconstateerde tekortkomingen, concluderen wij dat er sprake is van een onvolkomenheid.

## **2.2 Interne controle**

De interne controle moet voorkomen dat er fouten worden gemaakt die leiden tot onrechtmatige betalingen en die gevolgen kunnen hebben voor de (financiële) informatie in het jaarverslag. De in 2006 geconstateerde overschrijdingen van onze tolerantiegrenzen, de tekortkomingen in het subsidiebeheer en contractbeheer zijn voor een belangrijk deel te voorkomen door de kwaliteit van de interne controle te verbeteren. Wij kwalificeren de interne controle derhalve als een onvolkomenheid.

## **2.3 Te hoge bevoorschotting DLO**

Wij hebben de bevoorschottingsproblematiek nader bekeken in een eigen onderzoek naar het beheer van onderzoeksopdrachten aan de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO).

Wij hebben in dat onderzoek vastgesteld dat de wijze waarop DLO door het Ministerie van LNV wordt gefinancierd, er toe kan leiden dat onderzoeksopdrachten pas ná het betreffende begrotingsjaar worden uitgevoerd. Wij hebben verder vastgesteld dat er onder de post «Nog uit te voeren onderzoek» bij DLO per ultimo 2004 een reserve is ontstaan van € 27 miljoen. De toename van de reserves in 2004 (dat jaar met € 4,7 miljoen) is volgens DLO veroorzaakt doordat het ministerie eind 2004 nog een bedrag van € 6,8 miljoen aan voorschotten heeft overgemaakt. In 2005 is de post eveneens als gevolg van te hoge bevoorschotting door LNV toegenomen. In dit geval betrof het een bedrag van € 6 miljoen, waardoor de reserve bij DLO in dat jaar is gegroeid tot € 33 miljoen.

Wij zijn van mening dat de wijze waarop het ministerie in 2006 de afrekening van de voorschotten 2004 heeft verantwoord, in strijd is met het universaliteitsbeginsel (artikel 28 lid 1 van de CW 2001). Wij dringen erop aan, dat:

- het bedrag ad € 4,7 miljoen waarmee de reserve van DLO in 2004 is toegenomen<sup>2</sup> alsnog onder de uitgaven en onder de ontvangsten van het Ministerie van LNV wordt verantwoord. Wij hebben het bedrag als onvolledigheid onder de uitgaven en de ontvangsten gekwalificeerd;
- het bedrag dat door DLO inmiddels is gereserveerd in 2007 door het ministerie wordt teruggevorderd en ten gunste van de algemene middelen 2007 wordt verantwoord;

---

<sup>2</sup> De toename van de reserve blijkt uit de afrekening die in 2006 heeft plaatsgevonden.

- de subsidieregeling vanwege de geconstateerde ondoelmatigheid wordt bijgesteld;
- de over 2005 en 2006 verstrekte voorschotten in 2007 worden afgerekend;
- de bevoorschotting van DLO in 2007 beter wordt afgestemd op de daadwerkelijke bestedingen en de overeengekomen prestaties van deze dienst.

## 2.4 Investeringsbudget Landelijk Gebied

In 2006 heeft het Ministerie van LNV de invoering voorbereid van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). In 2007 is de betreffende wet, de Wet inrichting landelijk gebied, in werking getreden. Op grond van deze wet wordt vanuit het Rijk voor een periode van zeven jaar een bedrag van € 3,2 miljard in een budget gestort. Met dat budget moeten provincies zorgdragen voor de inrichting van het landelijk gebied. Het gaat hier dus om een majeur decentralisatieproject. De provincies moeten prestaties realiseren die aansluiten op de doelen van het rijksbeleid voor het landelijk gebied. De omvangrijkste prestatie die moet worden gerealiseerd is de totstandkoming van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in 2018 (zie § 2.5 hierna).

### *Rechtmatigheid besteding ILG-gelden*

De rechtmatigheid van de besteding van de ter beschikking gestelde ILG-gelden is in opzet afgedekt met verantwoordings- en controlemaatregelen. De sisa-systematiek<sup>3</sup> draagt hieraan bij, doordat jaarlijks bij de provinciale jaarrekeningen een door de provinciale accountant gecontroleerde bijlage zit met de besteding van ILG-middelen. Er zijn echter nog wel enkele aandachtspunten:

- De Algemene Rekenkamer heeft voor nationale gelden geen controlebevoegdheden bij lagere overheden. Dit betekent dat een grote geldstroom en bijbehorende uitvoering voor een belangrijk deel buiten de reikwijdte van de directe controle door de Algemene Rekenkamer is komen te liggen. Voor onze controletaak zullen wij gebruikmaken van de informatie waarover de minister beschikt om toezicht te houden op de uitvoering van het ILG en de verantwoordingsinformatie die de minister opstelt ten behoeve van het parlement.
- Verder signaleren wij risico's bij de betrouwbaarheid van de informatie over de rechtmatige besteding van rijksmiddelen en van de informatie over de realisatie van gemaakte afspraken. Voor een deel zijn deze risico's inherent aan de systematiek van sisa.

### *Aanbevelingen*

Wij bevelen aan om de voortgangsoverzichten die jaarlijks worden opgesteld en waarin prestatiegegevens in de vorm van aantallen hectares zijn opgenomen, in de «sisa-bijlage» bij het jaarverslag van de provincie te voegen. Op deze wijze valt de informatie onder de reikwijdte van de accountantscontrole waardoor enige zekerheid aan de prestatiegegevens kan worden ontleend.

## 2.5 Ecologische Hoofdstructuur

Het einddoel van het EHS-beleid is om in 2018 een aaneengesloten netwerk te hebben van kwalitatief hoogwaardig, beschermde natuurgebieden met een omvang van 728 500 hectare. In ons rapport over de EHS (Algemene Rekenkamer, 2006) concludeerden wij dat het EHS-beleid in principe een geschikt instrument is, maar dat de doelstellingen op een

<sup>3</sup> sisa: single information, single audit. In de praktijk houdt dit in dat de rijksoverheid in het kader van de controle op de verantwoording over het ILG-budget (de besteding daarvan) vraagt naar informatie die zo veel mogelijk aansluit bij de informatiebehoefte en verantwoordingsmomenten van de provincies zelf. Dat betekent dat de rijksoverheid in principe voldoende heeft aan het jaarverslag en de jaarrekening van de provincie.

aantal punten onduidelijk zijn geformuleerd. Verder constateerden wij dat de beleidsinformatie die beschikbaar is voor de monitoring van de realisatie van de EHS niet volledig, niet betrouwbaar en niet consistent is.

De minister van LNV liet in zijn reactie weten dat de Algemene Rekenkamer te somber is over de realisatie van de EHS. Veel van de knelpunten wilde hij aanpakken door afspraken te maken met de provincies in de bestuursovereenkomsten over het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

Wij zijn in ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek nagegaan of het ILG inderdaad een oplossing kan bieden voor de geconstateerde knelpunten.

Wij hebben geconstateerd dat de overgang van de EHS in het ILG met de bepaling van restanttaakstellingen, lopende verplichtingen, normkostenvergoeding en dergelijke zoveel als mogelijk zorgvuldig en transparant is geschied. Wij hebben echter ook geconstateerd dat de bestuursovereenkomsten nog bepaalde onzekerheden omvatten. Het betreft de volgende punten:

- Op dit moment is nog niet duidelijk in welke mate de beoogde prestaties reeds zijn gerealiseerd. De ondertekende bestuursovereenkomsten zijn gebaseerd op een nulmeting die nog moet worden geactualiseerd.<sup>4</sup>
- De definitieve stand van de aan de provincies over te dragen verplichtingen wordt nu, na het afsluiten van de overeenkomst opgemaakt.
- Bij het opstellen van de bestuursovereenkomsten is voor de vaststelling van de te vergoeden normkosten uitgegaan van het prijspeil per 1 januari 2004. De normkosten zullen worden geactualiseerd waardoor de kosten waarschijnlijk hoger uitkomen. Hierdoor zullen bij een gelijkblijvend budget minder prestaties gerealiseerd kunnen worden.
- Voor belangrijke afspraken zoals die over de prestaties op het terrein van verwerving, inrichting en beheer is in de bestuursovereenkomsten een inspanningsverplichting vastgelegd die zich uitstrekt over de gehele ILG-periode (2007–2013).

Bij de beoordeling van de bestuursovereenkomsten verwachtten we te lezen dat de ene partij (het Rijk) zich heeft verplicht tot het betalen van een bepaald bedrag en de andere partij (de provincie) zich heeft verplicht tot het leveren van een bepaalde prestatie in 2013. Gezien bovengenoemde onzekerheden staat het niet vast dat de prestaties genoemd in de bestuursovereenkomsten ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Hierdoor bestaat het risico dat, met het oog op de einddoelstelling voor 2018, in de periode 2013–2018 verhoudingsgewijs veel meer werk verzet zal moeten worden.

---

<sup>4</sup> De huidige peildatum van 1 januari 2005 moet worden geactualiseerd op 1 januari 2007.



#### 3.1 Reactie minister

De minister van LNV heeft op 8 mei 2007 op ons onderzoek naar het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van LNV en het Diergezondheidsfonds gereageerd. Hieronder volgt een samenvatting van haar reactie. Een integrale weergave van de reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer ([www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)).

De minister geeft in haar reactie aan verheugd te zijn met de constatering dat de bedrijfsvoering van het ministerie vooruitgang vertoont ten opzichte van het vorige jaar. Zij geeft aan dat de aanpak in 2006 gericht was op het aanbrengen van een structurele verbetering in de bedrijfsvoering en het wegwerken van de onvolkomenheden. De minister herkent zich grotendeels in het beeld van de resterende onvolkomenheden, het subsidiebeheer en (het toezicht op) de interne controle. Zij zegt toe in 2007 en 2008 voortdurend aandacht te blijven geven aan deze problematiek, zodat de bedrijfsvoering bij LNV nog verder verbetert.

De minister onderkent dat er in het subsidiebeheer bij LNV verbeteringen nodig zijn. In haar «Toezichtprogramma financieel beheer 2007» zal de directie FEZ transparant maken hoe zij de tekortkomingen zal aanpakken die in het subsidiebeheer geconstateerd zijn. Zij geeft aan dat het toezichtprogramma een nauwe relatie heeft met de voortzetting van het actieplan Versterking Financiële Functie. Ook de vorming van het Financieel Diensten Centrum halverwege 2007 draagt volgens de minister bij aan een beter subsidiebeheer.

De minister geeft aan dat de onvolkomenheid in (toezicht op) de interne controle nauw verwant is met het bovengenoemde subsidiebeheer en dat de aanpak deels verweven is met het «Toezichtprogramma financieel beheer 2007». Een van de instrumenten die de minister hiervoor gaat inzetten, is het zogenoemde rondetafelgesprek. Deze gesprekken, gevoerd tussen beleidsdirecties, de directie FEZ en de auditdienst, moeten de basis vormen voor een gerichte aanpak van problemen bij de interne controle en hun oorzaken. Ook zouden zij de werking van de financiële functie in brede zin moeten versterken.

Bij de conclusies van de Algemene Rekenkamer over de aansturing en bekostiging van de stichting DLO geeft de minister aan dat de directie Kennis, in overleg met de directie FEZ, voorstellen heeft gedaan om tegemoet te komen aan de aanbevelingen. Zo heeft zij met DLO onder andere afspraken gemaakt om in twee jaar tijd de nog uit te voeren onderzoeken in te lopen. Over 2005 en 2006 zullen de afrekeningen dan ook plaatsvinden op basis van projectrealisaties en vanaf 2007 zal de bevoorschotting van DLO worden aangepast op basis van de verwachte realisatie. Over de in 2004 toegenomen post «nog uit te voeren onderzoeken LNV» geeft de minister aan dat de subsidie over 2004 is vastgesteld op het bedrag dat het ministerie heeft verleend en dat het juridisch niet mogelijk is om dat bedrag terug te vorderen. Het deel van de subsidie waarvoor het onderzoek pas in het volgende begrotingsjaar wordt uitgevoerd, verantwoordt DLO als schuld onder de genoemde post. Dit wordt volgens de minister niet gereserveerd en wordt dus ook niet aan het eigen vermogen van DLO toegevoegd.

In reactie op onze aanbevelingen voor het beheer van het Investeringsbudget Landelijk Gebied merkt de minister op dat in de bestuursovereenkomst over het ILG reeds is overeengekomen dat de gerealiseerde prestaties en middelen binnen het ILG deel zullen uitmaken van de sisa-verantwoording. Met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de minister in gesprek om de sisa-bijlage bij het jaarverslag van de provincies uit te breiden met zowel de kosten als de prestatiegegevens. Hiervoor zal de Wet inrichting landelijk gebied aangepast worden.

Verder hadden wij de minister aanbevolen om een alomvattende projectenadministratie te voeren voor de EHS en niet alleen te bouwen op de informatievoorziening uit de begrotingsadministratie. In reactie hierop geeft de minister aan dat zij deze aanbeveling nog nader zal bezien, in relatie tot de afspraken met de provincies in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied en in samenhang met de aanwijzing van de EHS als groot project door de Tweede Kamer.

#### *Diergezondheidsfonds*

Naar de mening van de minister zijn de risico's van een niet-stelselmatige en niet-inzichtelijke administratie van het Diergezondheidsfonds beperkt, maar zij neemt de aanbeveling ter harte om een stelselmatige en inzichtelijke administratie te voeren.

### **3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

Wij zijn positief over de maatregelen die de minister treft en aankondigt om de geconstateerde onvolkomenheden en aandachtspunten op te pakken.

Het onderzoeksprogramma dat het ministerie voor 2004 met DLO heeft afgesproken, is nog niet volledig uitgevoerd. Het ministerie heeft de voorschotten die het voor dit onderzoek verstrekt heeft, echter al wel volledig aan DLO ter beschikking gesteld door een definitieve subsidiebeschikking. Hierdoor ontbreekt een betrouwbare relatie tussen de geleverde prestaties en de bestede middelen. Hoewel wij waarderen dat de minister afspraken heeft gemaakt met DLO om in twee jaar tijd alsnog de definitief ter beschikking gestelde gelden aan desbetreffende onderzoeksopdrachten te besteden, zijn wij van mening dat een dergelijke situatie in de toekomst moet worden voorkomen.

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De AAL 2007 bouwt voort op de AAL 2006. De lijst meldt 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. De onderwerpen in deze AAL zijn gebaseerd op de bevindingen uit deel II van dit rapport.

Art. nr. en bedrag, eerste jaar constatering	Stand van zaken en conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen minister
<b>Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer*</b>			
Subsidiebeheer 2004 Verschillende beleidsartikelen	Toezegging minister uit 2006 gedeeltelijk ingelost: overzicht financiële regelingen beschikbaar. Check op volledigheid nog wel nodig. In 2007 modulair subsidiestelsel ingevoerd (Regeling LNV-subsidies). In uitvoering subsidiebeheer nog tekortkomingen op verschillende deelprocessen, zoals proces van bevoorschotten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verscherpen toezicht FEZ op uitvoering beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik en te hoge bevoorschotting.</li> <li>• Zorgdragen voor adequate follow-up van door auditdienst geconstateerde tekortkomingen.</li> </ul>	Het 'Toezichtprogramma financieel beheer 2007' en de daarbij gehanteerde 'ronde tafelgesprekken' voorzien in de versterking van de financiële functie rond het subsidiebeheer. Het actieplan Versterken Financiële Functie zal verder worden voortgezet.
(Toezicht functioneren) interne controle 2003 Verschillende beleidsartikelen	Verbetering in opzet toezicht op interne controle. Vooral vooruitgang bij agentschappen. Werking/kwaliteit nog niet op orde: overschrijdingen tolerantiegrenzen voor fouten en onzekerheden, tekortkomingen subsidiebeheer en contractbeheer.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In samenwerking met domein-eigenaren, directie en auditdienst analyse uitvoeren op geconstateerde tekortkomingen; onderliggende oorzaken gericht verbeteren.</li> <li>• Bij implementatie toezichtsplan FEZ gesignaleerde knelpunten in interne controle oplossen.</li> </ul>	Zie reactie minister bij vorig punt.
<b>Aandachtspunten</b>			
Beheer openstaande voorschotten 2003 Totaal: € 1.600 miljoen Ouder dan 2003: € 147 miljoen	Ministerie pakt het terugdringen van oude openstaande voorschotten voortvarend en zorgvuldig aan. De resterende achterstand vraagt nog wel aandacht in 2007.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resterende achterstanden in afrekening voorschotten wegwerken en toezicht op beheer en afwikkeling nieuwe voorschotten verscherpen.</li> </ul>	De afwikkeling maakt onderdeel uit van het 'Toezichtprogramma financieel beheer 2007' van de directie FEZ.
Financieel beheer DLG 2005	Financieel beheer bij DLG op verschillende onderdelen verbeterd. De werking van de administratieve organisatie en interne controle verdient nog de nodige aandacht. In 2006 gesignaleerde tekortkomingen zijn: overschrijden termijnen, ontbreken documenten, te late betaling van facturen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Via MCS-rapportages bewaken dat interne controle op niveau van vernieuwde opzet blijft, mede gezien de implementatie ILG in 2007.</li> </ul>	De directie FEZ bewaakt de blijvende kwaliteit van de interne controle via bestaande MCS-rapportages.
Administratie LNV-concern 2003	Eerder vastgestelde problemen voor belangrijk deel opgelost: analyse derdenrekeningen aansluiting administratie departement met batenlastendiensten. In enkel geval was hier veel inhuur voor nodig.	<p>In 2007 volgende punten verbeteren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• tussentijdse afsluitingen;</li> <li>• door beleidsdirecties bij derden in rekening brengen van buiten begrotingsverband geboekte uitgaven (€ 20 miljoen).</li> </ul>	Tussentijdse afsluitingen zijn overall geïmplementeerd en maken onderdeel uit van periodiek overleg tussen FEZ en betrokken dienst. Afgesproken verbeteringen in het financieel beheer worden via MCS-rapportages en uit eigen waarnemingen bewaakt.

\* Wij kunnen op grond van de Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89, eventueel bezwaar maken tegen alle onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administratie die wij hebben geconstateerd en die onze (kwalitatieve) tolerantiegrenzen overschrijden.

Art. nr. en bedrag, eerste jaar constatering	Stand van zaken en conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen minister
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• onderbouwing van post garantie-verplichtingen en van rente en aflossingsbedragen leningen.</li> </ul>	<p>Beleidsdirecties zijn gevraagd (ontbrekende) terugvorderingsbrieven op te stellen. De onderbouwing van de bedoelde balanspost wordt over 2007 verbeterd.</p>
Financierings- en fondsconstructies 2005	<p>Geen afname financierings- en fondsconstructies zoals beoogd door minister van Financiën (door middel van kritische toepassing instrument bevoorschotting). Jaarrekeningen van drie fondsen te laat binnen bij departement. Bij aantal fondsen toename van de reserves.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Op korte termijn actie ondernemen om geconstateerde hiaten in doelmatige inzet rijksgelden, beheer en aansturing aan te pakken.</li> </ul>	<p>Er is een aangepaste LNV-visie op uitvoeringstoezicht 'maatwerk voor diversiteit' ontwikkeld en geïmplementeerd. Deze voorziet onder andere in een tijdige oplevering van de jaarrekeningen.</p>
EU-geldstroom	<p>Rechtmatigheidsaspect expliciet betrokken bij ontwikkeling nationale betrouwbaarheidsverklaring over de landbouwgarantiegelden, conform onze aanbeveling uit 2006. Maar: tekortkomingen gesignaleerd bij beheer structuurfondsen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zie ons rapport bij de lidstaatverklaring (Algemene Rekenkamer, te verschijnen).</li> </ul>	<p>Zie hiervoor de reactie van de minister van Financiën op het rapport bij de lidstaatverklaring.</p>
Contractbeheer (transactie-uitgaven)	<p>Verbeteringen mogelijk bij:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- documentatie totstandkoming en uitvoering contracten;</li> <li>- volledigheid administratie DICTU;</li> <li>- beheersing uitgaven LNV-vertegenwoordiging in buitenland;</li> <li>- volledigheid contractdossiers;</li> <li>- verantwoording creditnota's;</li> <li>- concurrentiestelling bij aanschaffingen &gt; € 25.000;</li> <li>- interne controle inkoop-facturen;</li> <li>- functiescheiding en toezicht op activa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Via MCS-rapportages verbeteringen in activabeheer en interne controle op transactie-uitgaven bewaken.</li> </ul>	<p>Verbeteringen worden bewaakt via reguliere MCS-rapportages en overlegstructuren.</p>
Controle- en verantwoordingsstructuur Plattelandsontwikkelingsplan	<p>Risico van functievermenging bij uitvoeren Wet Inrichting Landelijk Gebied en Plattelandsontwikkelingsplan 2007-2013.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In 2007 nagaan of hier nog risico's bestaan en zonodig maatregelen treffen.</li> </ul>	<p>In overleg met DLG worden de reeds in 2006 getroffen (organisatorische) maatregelen op hun effectiviteit getoetst, intern en door de auditdienst. FEZ is hierbij nauw betrokken, als 'erkenner' van betaalorganen.</p>
Aansturing externe organisaties	<p>Nog geen aansturingarrangementen voor alle aan departement gelieerde instellingen. Toereikendheid bestaand toezicht op betrokken instellingen onduidelijk. Belangrijk aandachtspunt gezien bevindingen bij Dienst Landbouwkundig Onderzoek (zie § 3.3).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemen rond aansturing externe organisaties in 2007 oplossen.</li> <li>• Kerncijfers van fondsen en aan LNV gelieerde instellingen (als eigen vermo-</li> </ul>	<p>Er is een aangepaste LNV-visie op uitvoeringstoezicht 'maatwerk voor diversiteit' ontwikkeld en geïmplementeerd. Verwacht wordt dat hiermee alle problemen</p>

Art. nr. en bedrag, eerste jaar constatering	Stand van zaken en conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen minister
		gen) opnemen in departementaal jaarverslag.	eind 2007 zijn opgelost. Tussen directie Kennis en DLO zijn afspraken gemaakt om achterstanden in te lopen.
<b>Aandachtspunten Diergezondheidsfonds</b>			
<p>Beheer openstaande voorschotten 2005 Totaal: € 15,5 miljoen</p>	<p>In 2006 conform toezegging minister 72% van per ultimo 2005 openstaande voorschotten afgewikkeld. Voorschotten 2001 t/m 2003 voor € 12,9 miljoen ongewijzigd. Betreft voorschotten aan bedrijven waarmee discussie bestaat over eindafrekening en prestatieverklaringen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onverminderd aandacht besteden aan afwikkelen (oude) voorschotten.</li> </ul>	<p>De Directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid (VD) waarborgt in het reguliere bedrijfsvoeringsoverleg de onverminderde aandacht voor de afwikkeling van oude voorschotten. Voor de afwikkeling van de resterende openstaande voorschotten is LNV echter in belangrijke mate afhankelijk van juridische procedures.</p>
<p>Administratie en verantwoording</p>	<p>Geen stelselmatige wijze van administreren waardoor risico op fouten. Ook verantwoording op onderdelen onvoldoende transparant.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directies VD en FEZ: goede afspraken maken over stelselmatige en transparante (administratie en) verantwoording.</li> </ul>	<p>De VD waarborgt via MCS-rapportages van de agent-schappen DR en VWA en het bedrijfsvoeringsoverleg de volledigheid en juistheid van de administratie en de verantwoording. FEZ is als toezichthouder nauw betrokken bij de afspraken. Bij de tussentijdse MCS-rapportage vindt afstemming plaats tussen VD, FEZ en DR. Dit betreft administratieve aspecten en verslaggevings-, financierings- en begrotingsaspecten.</p>
<b>Afgerond in 2006</b>			
<p>Reviewbeleid 2003</p>	<p>Onvolledige planning en achterstanden in uitvoering reviewbeleid zijn opgeheven. De uitkomsten van de reviews vragen nog wel om vervolgactie in het kader van het subsidiebeheer.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Follow-up geven aan uitkomsten reviews.</li> </ul>	<p>De follow-up van reviews maakt onderdeel uit van reguliere overlegstructuren van FEZ met betrokken partijen (beleid en uitvoering).</p>



## **DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN EN OORDELEN**





## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>27</b>
1.1	Over het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	27
1.2	Opzet onderzoek en wijze van rapporteren	29
<b>2</b>	<b>Jaarverslag</b>	<b>31</b>
2.1	Oordeel over de financiële informatie	31
2.2	Oordeel over de saldibalans en toelichting	32
2.3	Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering	33
2.4	Oordeel over de informatie over beleid	34
2.5	Informatie over beleid nader beschouwd	34
2.5.1	Beschikbaarheid van de beleidsinformatie	34
2.5.2	Bruikbaarheid van de beleidsinformatie	36
<b>3</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>39</b>
3.1	Oordeel over het financieel beheer en het materieel-beheer	39
3.1.1	Onvolkomenheden	39
3.1.2	Opgeloste onvolkomenheden	41
3.1.3	Aandachtspunten	42
3.2	Investeringsbudget Landelijk gebied	46
3.2.1	Verantwoordings- en controlestructuur	47
3.2.2	EHS in het ILG	48
3.3	Dienst Landbouwkundig Onderzoek	50
3.4	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	53
<b>Bijlage 1</b>	<b>Overzicht fouten en onzekerheden 2006</b>	<b>55</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>59</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Verklarende woordenlijst</b>	<b>60</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>68</b>



## 1 INLEIDING

In dit deel van het rapport vindt u de oordelen en de belangrijkste bevindingen van ons rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Hieronder geven we eerst een beschrijving van het ministerie en gaan we in op onze onderzoeks-aanpak en wijze van rapporteren. In hoofdstuk 2 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van LNV. In hoofdstuk 3 gaan wij in op de bedrijfsvoering van het ministerie.

### 1.1 Over het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Wij rapporteren per begrotingshoofdstuk over de resultaten van ons onderzoek. In totaal zijn er 25 begrotingshoofdstukken, waarvan 7 begrotingsfondsen. Dit rapport gaat over begrotingshoofdstuk XIV: het Ministerie van LNV.

Het Ministerie van LNV draagt verantwoordelijkheid voor het realiseren van een duurzame landbouw, een vitale natuur, het platteland en een hoogwaardig voedselaanbod. Het beleid wordt grotendeels decentraal gerealiseerd via lagere bestuursorganen en belangenorganisaties en door subsidies te verstrekken. De subsidieregelingen worden voor een belangrijk deel uitgevoerd bij de departementale baten-lastendiensten.

De uitgaven van het ministerie in 2006 bedroegen € 2 393,3 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 2 982,1 miljoen en de ontvangsten € 595,5 miljoen. In het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid ontvangt LNV jaarlijks een EU-bijdrage van circa € 1,2 miljard.

Op beleidsartikel 26 Kennis en innovatie is een bedrag van € 889,5 miljoen uitgegeven. Hiervan is € 630 miljoen voor subsidies aan het groenonderwijs, Universiteit Wageningen en aan Dienst Landbouwkundig Onderzoek, € 30 miljoen voor benutting van samenhang tussen diverse instellingen, € 46 miljoen voor vernieuwing van het kennisstelsel en € 170 miljoen voor ondersteuning van het LNV-beleid met kennis uit voornamelijk onderzoeksopdrachten. Het restant ad € 14 miljoen betreft de apparaatsuitgaven van het departement op dit artikel.

Voor de inrichting van het landelijk gebied worden met ingang van 2007 uitgaven van verschillende artikelen gestort in het Investeringsbudget Landelijk gebied. De grootste gerealiseerde uitgaven voor inrichting van landelijk gebied zijn terug te vinden op de beleidsartikelen 23 Natuur (€ 418 miljoen) en 24 Landschap en recreatie (€ 165 miljoen).

Een bedrag van € 390 miljoen is uitgegeven op beleidsartikel 21 Duurzaam ondernemen. Hiervan is een bedrag van € 100 miljoen besteed aan de afwikkeling van de uitkoop van kokkelvisserij.

#### *Invloed Europa*

Het Europese speelveld en de Europese spelregels zijn sterk bepalend voor het beleid van LNV. Hoewel een groot deel van de genoemde EU-ontvangsten en -uitgaven niet via de begroting van LNV wordt begroot en verantwoord, maar via een rekening buiten begrotingsverband, blijft het ministerie verantwoordelijk voor een rechtmatige en effectieve uitvoering van de activiteiten. Er zijn dan ook specifieke maatregelen getroffen voor de sturing en beheersing van deze gelden.

### *Baten-lastendiensten*

Het ministerie heeft de volgende vijf baten-lastendiensten:

- Algemene Inspectiedienst (AID)
- Dienst Landelijk Gebied (DLG)
- Dienst Regelingen (DR)
- Plantenziektkundige Dienst (PD)
- Voedsel en Waren Autoriteit (VWA)

### *Omgeving: RWT's, zbo's en fondsen*

LNV kent een groot aantal externe organisaties waarmee het een (financiële) relatie onderhoudt. Uit de bijlage bij het Jaarverslag 2006 blijkt dat het ministerie toezicht moet houden op 33 organisaties die als rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) en/of als zelfstandige bestuursorgaan (zbo) zijn aangemerkt. Dit zijn scholen, de Wageningen Universiteit, inspecties, keurings- en controlediensten. In 2006 heeft het ministerie € 1,785 miljard bijgedragen in de exploitatie van deze RWT's en zbo's. De grootste bijdragen gaan naar onderwijs (zie toelichting artikel 26) en de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO) (€ 193 miljoen). Verder zijn de volgende bedragen illustratief: Staatsbosbeheer (€ 83,9 miljoen), Rendac (€ 14,1 miljoen) en het Faunafonds (€ 10,7 miljoen).

In een aantal gevallen zijn met overheidsgelden fondsen gevormd. De omvang van deze fondsen blijkt niet uit de begroting of het jaarverslag van LNV. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het Borgstellingsfonds voor de Landbouw, het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw (O&S-fonds L) en bij het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Visserij (O&S-fonds V).

Daarnaast zijn er nog andere instellingen/stichtingen waarmee het ministerie al dan niet een financiële relatie onderhoudt. Voorbeelden hiervan zijn het Nationaal Groenfonds en het Waddenfonds. Naast eventuele financiële risico's kunnen er ook politieke risico's kleven aan deze relaties: de instellingen/stichtingen worden immers geassocieerd met het departement. Het verdient daarom aanbeveling om in het departementale jaarverslag een overzicht op te nemen met enkele kerncijfers van fondsen (vermogen, liquiditeit, nog te besteden overdrachtsuitgaven etc.) met verwijzing naar het jaarverslag van het desbetreffende fonds.

### *Het Investeringsbudget Landelijk Gebied*

De belangrijkste ontwikkeling in 2006 op het terrein van LNV was de voorbereiding van de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. In 2006 heeft de Staten-Generaal de Wet inrichting landelijk gebied (WILG) aangenomen. Met ingang van 2007 stort het Rijk € 3,2 miljard in dit budget voor de periode 2007 tot en met 2013.

De invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied betreft een majeur decentralisatieproject waarbij de provincies verantwoordelijk zijn geworden voor de uitvoering van de inrichting van het landelijk gebied. Voor het realiseren van rijksdoelen zijn met de provincies prestatieafspraken gemaakt. De omvangrijkste daarvan is de totstandkoming van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in 2018.

In onderstaand overzicht geven wij een beschrijving van het Ministerie van LNV aan de hand van een aantal kengetallen.

## Het Ministerie van LNV in kengetallen 2006

Totaal verplichtingen	€ 3,0 mrd
Totaal begrotingsuitgaven	€ 2,4 mrd
Totaal begrotingsontvangsten	€ 596 mln
Boekingen buiten begrotingsverband	€ 775 mln
– waarvan EOGFL	€ 733 mln
Transactieuitgaven	€ 1,4 mrd
– waarvan personeelsuitgaven	438 mln
Overdrachtsuitgaven	€ 1,0 mrd
– waarvan subsidies	14%
– waarvan specifieke uitkeringen	8%
– waarvan overdrachten	78%
Aantal begrotingsartikelen	9
– waarvan beleidsartikel (met operationele doelstellingen)	6 (22)
– waarvan niet-beleidsartikel	3
Aantal personen werkzaam (in FTE)	7 051
Baten-lastendiensten	5 (PD, DR, AID, VWA, DLG)
Bijdrage van moederdepartement	€ 357 miljoen
Aantal directies en diensten (LNV heeft geen DG's)	17
Begrotingsfonds	Diergezondheidsfonds
Rechtspersonen met wettelijke taak	39
– waarvan begrotingsgefinancierd (bron: jaarverslag 2006 LNV)	27 (€ 893 mln)
– waarvan heffing gefinancierd	0
– waarvan premie- en tarief-gefinancierd	12
Recent onderzoek (vanaf 2000) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van LNV	Ecologische Hoofdstructuur (2006); Voedselveiligheid en diervoeders (2005); Effectiviteit energiebesparing in de glastuinbouw (2003); Toelating bestrijdingsmiddelen (2002); Bestrijding uitstoot broeikasgassen (2002); Invoering mineralen-aangiftesysteem (2001); Aanmelden van steunmaatregelen bij de Europese Unie (2001); Toezicht op Staatsbosbeheer (2000); Verdieping Westerschelde (2000); Uitvoering destructiewetgeving (2000).

### 1.2 Opzet onderzoek en wijze van rapporteren

In onze brochure *Rechtmatig verantwoord; Het jaarlijkse rechtmatigheids-onderzoek van de Algemene Rekenkamer*<sup>5</sup> kunt u lezen hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Hieronder gaan wij kort in op onze onderzoeksopzet en wijze van rapporteren.

#### *Programma*

Op basis van een risicoanalyse hebben we dit jaar aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

Rijksbrede onderwerpen:

- (totstandkoming) niet-financiële beleidsinformatie;
- eindejaarsdrukte;

<sup>5</sup> Zie [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

- bestuurskosten;
- boeken buiten begrotingsverband;
- informatiebeveiliging;
- totstandkoming bedrijfsvoeringsparagraaf.

Departementspecifieke onderwerpen:

- sturing en beheersing van onderzoeksopdrachten aan DLO;
- implementatie Investeringsbudget Landelijk Gebied;
- realisatie Ecologische Hoofdstructuur in Investeringsbudget Landelijk Gebied.

Daarnaast hebben wij buiten het kader van dit rapport de volgende onderzoeken uitgevoerd op het terrein van LNV:

- Ecologische Hoofdstructuur (Algemene Rekenkamer, 2006);
- EU-trendrapport 2007 (Algemene Rekenkamer, 2007).

#### *Uitzonderingsrapportage en tolerantiegrenzen*

Het rapport bij het jaarverslag is een uitzonderingsrapportage: we melden alleen de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de tolerantiegrenzen overschrijden en de onvolkomenheden die wij constateren in de bedrijfsvoering. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* is (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of die niet *deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). Van «onzekerheden» spreken we wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

In het Jaarverslag 2006 legt de minister voor het eerst zelf verantwoording af over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven). De minister meldt hierbij de fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden. Om te bepalen of zich op artikelniveau overschrijdingen hebben voorgedaan, hanteert de minister een andere systematiek dan de Algemene Rekenkamer. Wij tellen het bedrag van de geconstateerde fouten en onzekerheden per artikel op en toetsen dit totaalbedrag vervolgens aan de tolerantiegrenzen op artikelniveau. De minister telt de fouten en onzekerheden niet op, maar toetst deze afzonderlijk aan verschillende toleranties voor fouten en onzekerheden. Dit heeft tot gevolg dat wij meer overschrijdingen van de tolerantiegrenzen op artikelniveau rapporteren dan de minister. Dit betekent overigens niet dat de minister zich niet goed heeft verantwoord.

## 2 JAARVERSLAG

Wij hebben het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van LNV beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of hij daarover in het jaarverslag goed verantwoording heeft afgelegd. Waar dit niet het geval is, spreken we respectievelijk van een *onrechtmatigheid* of van een *ondeugdelijke weergave*.

Verder hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de *bedrijfsvoering* en over het gevoerde *beleid*, deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

In dit hoofdstuk lichten wij ons oordeel over het jaarverslag toe. Dit oordeel bestaat uit deelvondelen over:

- de financiële informatie (§ 2.1);
- de departementale saldibalans (§ 2.2);
- de informatie over de bedrijfsvoering (§ 2.3);
- de informatie over het gevoerde beleid (§ 2.4 en 2.5).

In dit hoofdstuk geven we niet alleen onze oordelen over het jaarverslag, we gaan ook in op de bevindingen van het aanvullende onderzoek dat we jaarlijks doen naar de beleidsinformatie. Is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (zie § 2.5)?

### 2.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag bestaat uit de volgende onderdelen:

- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij;
- de baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten in de samenvattende verantwoordingsstaat van de batenlastendiensten en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001):

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

#### Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van LNV (begrotingshoofdstuk XIV) voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden in de (samenvattende) verantwoordingsstaat die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden:

- fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid in de aangegane verplichtingen op:
  - artikel 21 Duurzaam ondernemen: een bedrag van € 7,8 miljoen;
  - artikel 23 Natuur: een bedrag van € 11,1 miljoen;
- fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid in de uitgaven van:
  - artikel 21 Duurzaam ondernemen: een bedrag van € 6,9 miljoen;
  - artikel 23 Natuur: een bedrag van € 6,2 miljoen;
  - artikel 26 Kennis en innovatie: een bedrag van € 18,4 miljoen;
  - artikel 29 Algemeen: een bedrag van € 8,5 miljoen;

- fouten met betrekking tot de deugdelijke weergave in de uitgaven en ontvangsten van:
  - artikel 26 Kennis en innovatie: een bedrag van € 4,7 miljoen.

In bijlage 1 van dit deel van het rapport staat een overzicht van alle fouten en onzekerheden. Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten, baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal € 294,6 miljoen, respectievelijk € 46,0 miljoen aan overschrijdingen. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de slotwetmutaties over deze overschrijdingen, dan zullen wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk moeten herzien.

## **2.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting**

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meege-nomen. Bij de saldibalans hoort een toelichting waarin nadere informatie wordt verstrekt over de afzonderlijke posten op deze balans.

De informatie in de saldibalans dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

### **Oordeel**

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van LNV voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van:

- fouten en onzekerheden met betrekking tot de deugdelijke weergave die de tolerantiegrenzen voor de volgende saldibalansposten overschrijden:
  - liquide middelen: € 48 000;
  - extra-comptabele vorderingen: € 37,4 miljoen.

In 2006 heeft het Ministerie van LNV voor een bedrag van € 1 374 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij stellen vast dat € 383,8 miljoen aan afrekeningen niet aan de eisen voldoen. Voor een totaalbedrag van € 21,8 miljoen zijn voorschotten afgewikkeld terwijl niet aan alle subsidievoorwaarden is voldaan. Daarnaast konden wij voor een totaalbedrag van € 362,0 miljoen bij de afrekening onvoldoende vaststellen dat de gelden waren besteed aan de daarvoor bestemde doelen.

Ten aanzien van de onzekerheid over de rechtmatigheid vragen wij hier specifiek aandacht voor controleprotocollen en/of accountantsverklarin-gen over de rechtmatige besteding van de subsidies aan grote externe relaties. Het ontbreken van dergelijke protocollen en/of accountants-verklaringen kan leiden tot onzekerheid over de rechtmatige besteding van subsidiegelden. Wij hebben deze onzekerheden niet in ons oordeel betrokken.

Wel hebben wij de afgerekende voorschotten over het begrotingsjaar 2004 met de Stichting DLO voor een bedrag van € 194,7 miljoen meegenomen in ons overzicht van fouten en onzekerheden. Uit ons rechtmatigheids-



onderzoek is namelijk gebleken dat in dit geval een controleprotocol en een specifieke accountantsverklaring over de rechtmatigheid ontbreken én dat het ministerie niet door aanvullende acties zekerheid omtrent de rechtmatigheid heeft verkregen (zie ook § 3.3 Dienst Landbouwkundig Onderzoek).

Overigens hebben wij vernomen dat het ministerie inmiddels voor alle grote externe relaties actie heeft ondernomen om dit hiaat in de toekomst op te lossen.

In bijlage 1 van dit deel van het rapport staat een overzicht van alle fouten en onzekerheden.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de saldibalans als geheel.

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

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), over de totstandkoming van de beleidsinformatie, over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en over de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsparagraaf heeft het karakter van een uitzonderingsrapportage: de minister meldt alleen fouten en onzekerheden in de begrotingsuitvoering die de tolerantiegrenzen overschrijden. Daarnaast meldt de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf de onvolkomenheden in het financieel beheer en het materieelbeheer, de overige aspecten van de bedrijfsvoering en eventuele tekortkomingen in de totstandkoming van de beleidsinformatie.

#### **De bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag 2006**

De minister van LNV vermeldt in de bedrijfsvoeringsparagraaf een onrechtmatigheid van € 21 miljoen en een onzekerheid over de rechtmatigheid van € 166 miljoen in de afgerekende voorschotten op de saldibalans. Van dit laatste bedrag is € 54 miljoen afgewikkeld via een procedure die door de bestuursraad is goedgekeurd. Deze procedure is gericht op een zorgvuldige afweging en autorisatie van de afwikkeling van de dossiers waarvan feitelijk niet meer te achterhalen is waaraan de gelden zijn besteed en/of is voldaan aan de gestelde subsidievoorwaarden.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf rapporteert de minister van LNV verder over de volgende onderwerpen:

- totstandkoming van beleidsinformatie;
- financieel beheer en materieelbeheer;
- Nationale Verklaring voor EU-gelden;
- overige specifieke aspecten van bedrijfsvoering, waaronder:
  - aansturing zbo's;
  - pilot baten-lastenstelsel;
  - erkenning betaalorganen;
  - informatiebeveiliging.

#### *Reikwijdte oordeel en onderzochte aspecten*

Ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering heeft betrekking op de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf en de vraag of deze paragraaf aan de verslaggevingseisen voldoet.

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001 op een deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen. In dat kader hebben wij de volgende aspecten onderzocht:

- de wijze waarop het ministerie risico's inventariseert;
- de tussentijdse beschikbaarheid van informatie over de risico's en de getroffen beheersmaatregelen;
- het afwegingsproces bij de onderwerpen die in de bedrijfsvoeringsparagraaf worden behandeld.

### **Oordeel**

Op grond van de onderzochte aspecten zoals hiervoor vermeld zijn wij van oordeel dat de informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van LNV op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zélf zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

## **2.4 Oordeel over de informatie over beleid**

In het jaarverslag verstrekt de minister ook *beleidsinformatie*: informatie over de gerealiseerde effecten van zijn beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten. Wij beoordelen ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevingseisen. Voor ons oordeel sluiten we aan bij de eisen die aan het totstandkomingsproces van beleidsinformatie worden gesteld in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006.

### **Oordeel**

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van LNV is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

## **2.5 Informatie over beleid nader beschouwd**

Ons oordeel over de beleidsinformatie betreft de totstandkoming van de informatie en de vraag of deze voldoet aan de verslaggevingseisen. In ons onderzoek naar de jaarverslagen onderzoeken wij verder de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van de beleidsinformatie.

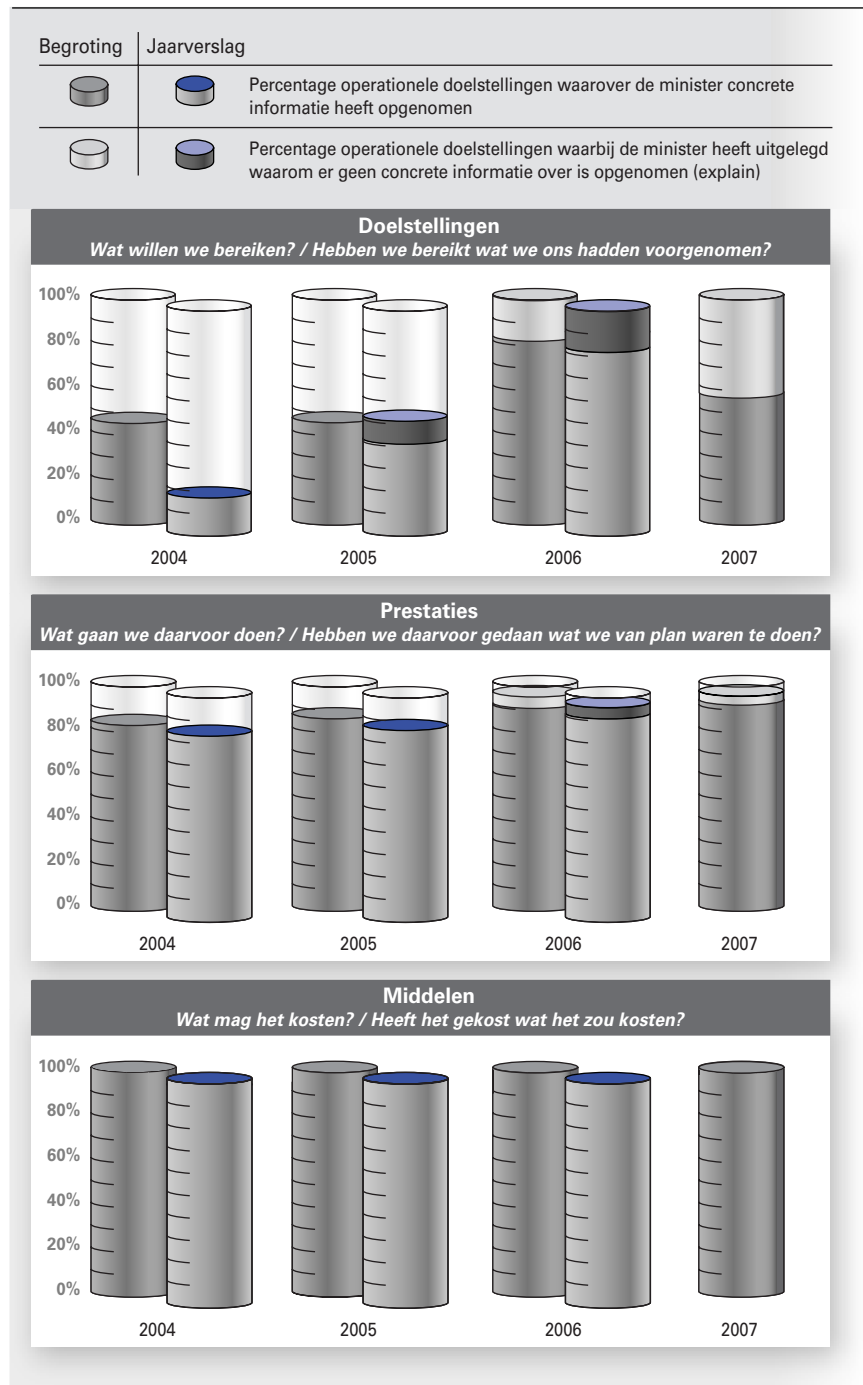
### *2.5.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie*

Wij onderzoeken ieder jaar hoe de minister zich in zijn jaarverslag verantwoordt over het realiseren van doelen, prestaties en de inzet van middelen die in de begroting zijn afgesproken. We gaan daarvoor na in hoeverre concrete informatie over beleidsresultaten beschikbaar is: heeft de minister in het jaarverslag per operationele doelstelling informatie opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, wordt het ontbreken van die informatie uitgelegd (het zogenoemde «comply or explain»-principe)?

Informatie over beleid is concreet wanneer de bij een beleidsartikel behorende doelen en prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn en wanneer de middelen zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen.

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie zijn weergegeven in figuur 2. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de resultaten van 2006 vergeleken met de resultaten van 2004, 2005 en de begroting van 2007.

**Figuur 2 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag**  
**Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit**



Uit figuur 2 blijkt dat het Ministerie van LNV in de begroting en het jaarverslag op dit moment bijna over de gehele linie een voldoende antwoord geeft op de vragen:

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

- Wat hebben we bereikt?
- Wat hebben we gedaan?
- Wat heeft het gekost?

Daarmee geeft het ministerie de Tweede Kamer een goed inzicht in doelstellingen, prestaties en middelen. Waar dit niet het geval is, geeft het ministerie voldoende aan waarom voor het desbetreffende artikel- (onderdeel) nog onvoldoende effect- en/of prestatie-indicatoren ontwikkeld zijn. Hierbij houdt de minister waar nodig op goede wijze rekening met actuele ontwikkelingen in de beleidsvorming.<sup>6</sup>

Slechts bij een van de operationele doelstellingen, namelijk het «bevorderen van maatschappelijk geaccepteerde productievoorwaarden en dierenwelzijn» ontbreken prestatie-indicatoren, zonder dat dit op adequate wijze is toegelicht. Bij de genoemde doelstelling is daarentegen wel op goede en concrete wijze aangegeven welke effecten beoogd worden.

Op onderdelen kon de toelichting bij het jaarverslag nog worden verbeterd. Hiertoe heeft de Algemene Rekenkamer voorstellen gedaan die het departement (in het definitieve jaarverslag) heeft overgenomen.

### 2.5.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

Wij hebben niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het jaarverslag. Voor vier prestatiegegevens hebben wij ook onderzocht of de informatie bruikbaar is voor de Tweede Kamer. Informatie is volgens ons bruikbaar als deze enerzijds van voldoende kwaliteit is, dus: betrouwbaar, valide, juist, volledig, consistent, tijdig en actueel. Anderzijds moet de Tweede Kamer zich met deze informatie een oordeel kunnen vormen over de mate waarin een minister zijn beleidsdoelen en prestaties heeft gerealiseerd met behulp van de daarvoor ingezette middelen.

De vier onderzochte prestatiegegevens zijn (tussen haakjes staan de operationele doelstellingen):

- Aantal gerealiseerde bilaterale economische samenwerkingsactiviteiten (21.15 Bevorderen van duurzame ketens)
- Financiële indicatoren onderwijsinstellingen op orde (26.11 Waarborgen van het kennisstelsel)
- Percentage positief beoordeelde onderzoeksprogramma's DLO (26.14 Ondersteunen LNV-beleid met kennis)
- Percentage jaarprogramma's WOT met positieve beoordeling (26.14 Ondersteunen LNV-beleid met kennis)

Het eerstgenoemde prestatiegegeven is te typeren als een departementale activiteit. De andere prestatiegegevens betreffen de output van rechtspersonen met een wettelijke taak, waarbij het in de twee laatstgenoemde gevallen specifiek de Dienst Landbouwkundig Onderzoek betreft.

Wij hebben ten aanzien van de vier prestatiegegevens onderzocht:

1. of de definities aansluiten bij de desbetreffende (onderdelen van) begrotingsartikelen vermelde doelstellingen, en of zij eenduidig gedefinieerd zijn;
2. of bij de totstandkoming van de prestatiegegevens aandacht is geweest voor de wijze waarop basisgegevens zijn bewerkt om tot de indicatoren te komen, en of er afspraken zijn gemaakt door het departement met de externe leveranciers van de basisgegevens.

<sup>6</sup> Beleidsvorming kan tot gevolg hebben dat indicatoren moeten wijzigen, zodat het kan voorkomen dat in jaar t meer «explain»-passages opgenomen worden dan in jaar t-x, zonder dat er sprake is van een dalende lijn in de kwaliteit van de opgeleverde beleidsinformatie.

### *Ad 1 aansluiting definities en eenduidige definiëring*

De prestatiegegevens sluiten voldoende aan bij de geformuleerde doelstellingen en zijn daarmee bruikbaar. Bovendien zijn alle vier de genoemde prestatiegegevens eenduidig gedefinieerd. Ter illustratie volgt hieronder een voorbeeld van prestatiegegevens voor onderwijsinstellingen.

#### *Voorbeeld (van een financiële indicator):*

Over de financiële indicatoren van de groene onderwijsinstellingen is vastgelegd wat er gemeten wordt. Er wordt ieder jaar op dezelfde wijze gemeten en grotendeels conform de wijze die het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hanteert. De solvabiliteit wordt als onvoldoende beoordeeld als het eigen vermogen (inclusief egalisatierekening, exclusief voorzieningen) niet hoger is dan 10% van het totale vermogen. De liquiditeit wordt als onvoldoende beoordeeld als de vlottende activa niet hoger zijn dan 60% van de kortlopende schulden. De rentabiliteit wordt als onvoldoende beoordeeld als het resultaat niet hoger is dan – 1% van de totale baten (uit gewone bedrijfsvoering).

In het jaarverslag geeft de minister aan dat de bevindingen over onder andere de *financiële indicatoren* aan de orde zullen worden gesteld in gesprekken met de desbetreffende instellingen. Hierbij worden afspraken gemaakt over eventuele verbetertrajecten.

Het ministerie streeft ernaar dat de financiële indicatoren voor honderd procent op orde zijn. De score voor de Wageningen Universiteit in 2006 is echter nihil: de instelling voldeed wat liquiditeit en rentabiliteit betreft niet aan de normen. De score voor de hbo-instellingen was 80%, die voor de mbo- en vmbo-instellingen 92%. Ten opzichte van het referentiejaar 2003 is er een stijging van 30% voor de hbo-instellingen en 9% voor de mbo- en vmbo-instellingen.

De minister geeft in het jaarverslag niet concreet aan wat de inzet zal zijn voor Wageningen Universiteit. Wij zijn van mening dat met deze instelling voor wat betreft de indicatoren liquiditeit en rentabiliteit concrete afspraken gemaakt moeten worden.

De financiële indicatoren geven geen beeld van de door het departement beoogde effecten, maar richten zich louter op de financiële positie van de instellingen. Voor de effecten heeft de minister de beschikking over andere indicatoren, zoals de beoordeling van de kwaliteit van de instellingen, waarvoor onder meer rapporten van visitatiecommissies en de Onderwijsinspectie als bron worden gebruikt. Andere relevante indicatoren die de minister in dit verband gebruikt zijn diplomeringpercentages en de gemiddelde tijdsduur waarin kwalificaties worden behaald. De norm die de minister bij de tijdsduur hanteert, is dat de tijdsduur minder dan 15% boven het landelijke gemiddelde ligt. De minister streeft ernaar dat alle instellingen aan deze norm voldoen.

### *Ad 2 Wijze totstandkoming en afspraken*

Door derden aangeleverde basisgegevens worden op efficiënte en juiste wijze bewerkt en er zijn over de aanlevering van de basisgegevens en de kwaliteit daarvan voldoende afspraken gemaakt.

*Voorbeeld (afspraken over kwaliteit niet financiële indicatoren):*

Aan de (onafhankelijke) commissies die de programma's van DLO moeten beoordelen zijn gedetailleerde beoordelingsvoorschriften gegeven. Het is duidelijk welke vragen de commissies moeten beantwoorden en welke criteria ze daarbij moeten hanteren.

### *Conclusie*

Ten aanzien van de vier onderzochte indicatoren concluderen wij dat de informatie bruikbaar is. De informatie is van voldoende kwaliteit en de prestatiegegevens sluiten voldoende aan bij de geformuleerde doelstellingen.

### 3 BEDRIJFSVOERING

Wij hebben de bedrijfsvoering van het Ministerie van LNV onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting.

Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over het financieel beheer en het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties.

Dit hoofdstuk begint met ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer en een beschrijving van de op dit terrein geconstateerde onvolkomenheden (§ 3.1). Vervolgens geven we de resultaten van onze beoordeling van de wijze waarop het Investeringsbudget Landelijk Gebied wordt ingericht en in hoeverre hierin de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur is gewaarborgd (§ 3.2). Daarnaast hebben we de bevindingen van ons eigen onderzoek naar de sturing en beheersing van onderzoeksopdrachten aan de Dienst Landbouwkundig onderzoek in dit hoofdstuk opgenomen (§ 3.3). Ter afsluiting geven we een beeld van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar (§ 3.4).

#### 3.1 Oordeel over het financieel beheer en het materieelbeheer

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties moeten op grond van de CW 2001 voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.

##### Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van LNV voldeden in 2006 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- het subsidiebeheer van het ministerie;
- de interne controle.

##### 3.1.1 Onvolkomenheden

###### *Subsidiebeheer*

LNV maakt gebruik van subsidies om zijn beleidsdoelstellingen te realiseren. In eerdere jaren hebben wij gebreken geconstateerd in het subsidiebeheer.

Om goed inzicht te krijgen in bestaande regelingen en eventueel aanwezige beheersingsmaatregelen hebben wij het ministerie onder meer aanbevolen om een overzicht op te stellen van alle subsidieregelingen. Daarin zou ook te vinden moeten zijn of controlememoranda en controleprotocollen aanwezig zijn en toegepast worden en of bij geconstateerd misbruik sancties worden toegepast.

Het ministerie heeft deze aanbeveling ter harte genomen. De toezegging om een volledig overzicht op te stellen om de naleving van de voorschriften inzake het beheer van financiële regelingen te toetsen is ultimo 2006 deels gerealiseerd. Uit ons onderzoek bij de departementale auditdienst is gebleken dat een aantal regelingen nog op het overzicht ontbrak.

Bij nieuwe subsidieregelingen ziet de directie FEZ erop toe dat de departementale voorschriften (Handleiding Financiële Regelingen) worden nageleefd. Hiermee garandeert het ministerie dat er voldoende

aandacht is voor het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) te voorkomen.

Ook heeft het ministerie gekozen voor een modulair subsidiestelsel om de huidige verzameling van grote en kleine subsidieregelingen te harmoniseren en uniformeren in 2007. Het ministerie verwacht hiermee de administratieve lasten van burgers en ondernemers te verminderen. Deze nieuwe Regeling LNV-subsidies is op 14 februari 2007 in de Staatscourant gepubliceerd. We hebben nog niet onderzocht in hoeverre hiermee ook de risico's van M&O zijn afgedekt.

Ondanks bovenstaande maatregelen vertoont het subsidiebeheer van het ministerie nog tekortkomingen. Dit is met name het geval bij de subsidieregelingen die door de beleidsdirecties worden uitgevoerd. Het hiermee in 2006 gemoeide bedrag is € 850 miljoen. Het ontbreken van een accountantsverklaring over de rechtmatigheid van de besteding van subsidiegelden door grote externe relaties is in 2006 nog niet opgelost (zie ook § 2.2).

Hieronder staan de tekortkomingen ten aanzien van de verschillende stappen in het subsidieproces. Een deel van deze tekortkomingen heeft geresulteerd in de fouten en onzekerheden (zie ook § 2.1).

Bij het aangaan en registreren van verplichtingen gaat het om:

- verplichtingen te laat boeken;
- verplichtingen dubbel boeken;
- ten onrechte geen aanvullende eisen stellen aan de accountantscontrole.

Bij het bevoorschotten van de begunstigde gaat het om:

- bijdragen te vroeg betalen;
- voorschotbedragen onjuist berekenen;
- ontbrekende liquiditeitsprognoses.

Wij vragen hierbij in het bijzonder aandacht voor onze opmerkingen over de bevoorschotting en afrekening van de bijdragen aan Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO).

In het onderzoek naar de onderzoeksopdrachten van DLO hebben we vastgesteld dat LNV jaarlijks te hoge voorschotten aan DLO verstrekt. Hierdoor is er inmiddels een grote reserve bij DLO gevormd. Uit het Jaarverslag 2005 van DLO blijkt dat DLO per ultimo van dat jaar al € 33 miljoen had gereserveerd voor nog uit te voeren onderzoek. Deze reserve is ontstaan doordat de directie Kennis bij haar bevoorschotting onvoldoende rekening houdt met de daadwerkelijke realisatie van onderzoeksprojecten. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de directie Kennis stelselmatig eind december nog voorschotten aan DLO betaalt (zie ook § 3.3). In dit kader zijn ook onze opmerkingen over de fonds- en financieringsconstructies relevant (zie § 3.1.3).

Bij de eindafrekening van de bijdragen (waarbij vaak voor het eerst zekerheid wordt verkregen over de rechtmatigheid van de bestedingen) gaat het om:

- accountantsverklaringen bij projectverantwoording of jaarrekening onjuist interpreteren;
- bijdragen te laat afrekenen;
- het ontbreken van rechtmatigheidsverklaringen niet signaleren;
- ontbrekende jaarrekeningen en andere financiële overzichten;



- verschillen bij eindafrekeningen niet documenteren;
- niet-subsidiabele kosten vergoeden;
- rekenfouten in onderliggende bescheiden;
- verschil tussen betaling en bedrag genoemd in accountantsverklaring;
- ontbrekende controleprotocollen;
- onvoldoende aandacht voor naleving van subsidievoorwaarden.

Wij vragen het ministerie om de uitkomsten van de reviews die de auditdienst uitvoert, goed te interpreteren en op te volgen (zie ook § 3.1.2).

Gezien het belang van het subsidie-instrument bij het Ministerie van LNV, en de hoeveelheid en diversiteit van de geconstateerde tekortkomingen concluderen wij dat er sprake is van een onvolkomenheid.

*(Toezicht op) het functioneren van de interne controle*

De interne controle moet voorkomen dat er fouten worden gemaakt die leiden tot onrechtmatige betalingen en die gevolgen kunnen hebben voor de (financiële) informatie in het jaarverslag. De concerncontroller en de AD hebben als taak de kwaliteit hiervan in opzet, bestaan en werking te beoordelen en zondig bij te dragen aan het verbeteren hiervan. In 2005 hebben wij geconstateerd dat onvoldoende duidelijkheid was over de taakverdeling tussen de AD en FEZ.

Het ministerie heeft in 2006 actie ondernomen om de onduidelijkheden in de taakverdeling tussen interne controle, het toezicht daarop en de accountantscontrole binnen het departement op te lossen. Ook heeft het ministerie de toezegging om duidelijke werkafspraken te maken tussen FEZ en de AD gestand gedaan. FEZ houdt toezicht op het functioneren van de interne controle binnen LNV via reguliere MCS-rapportages/managementverklaringen, informatie uit eigen ervaringen en controle-informatie van de AD.

Hoewel het toezicht in opzet is verbeterd heeft dit nog geen direct effect gehad op het terugdringen van het aantal fouten en onzekerheden, de tekortkomingen in het subsidiebeheer en het contractbeheer en in mindere mate bij de batenlastendienst DLG. Wij kwalificeren de interne controle derhalve als een onvolkomenheid.

*3.1.2 Opgeloste onvolkomenheden*

Er zijn vier onvolkomenheden in 2006 voor een belangrijk deel opgelost. Voor het Beheer openstaande voorschotten, Financieel beheer Dienst Landelijk Gebied en administratie LNV-concern geldt dat deze nog wel als aandachtspunt door ons zullen worden gevolgd. De onvolkomenheid in het reviewbeleid is in 2006 weggewerkt.

*Reviewbeleid*

Het ministerie heeft in 2006 de RWT's en zbo's toegevoegd aan de lijst met uit te voeren reviews. De achterstand die in 2005 bestond in het aantal uit te voeren reviews is in 2006 ingelopen. Er zijn in 2006 ongeveer zeventig reviews uitgevoerd.

De uitkomsten van de reviews tonen aan dat verbeteringen in het sluitstuk van het subsidieproces – beschikbaarheid van verantwoordings- en controle-informatie en de beoordeling door de verantwoordelijke beleidsdirectie hiervan – mogelijk zijn.

Voor een aantal grote subsidierelaties is geen controleprotocol beschikbaar en/of worden door hen geen rechtmatigheidsverklaringen verstrekt. Staatsbosbeheer heeft een rechtmatigheidsverklaring (maar geen controleprotocol). Bureau Beheer Landbouwgronden beschikt over een accountantsverklaring waarin elementen van rechtmatigheid zijn opgenomen (er is aan twee regelingen getoetst). Alleen DLO heeft geen rechtmatigheidsverklaring, DLO heeft echter wel een concept controleprotocol.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf geeft de minister aan dat bij negen externe organisaties over 2005 een rechtmatigheidsverklaring ontbreekt, maar dat deze over 2006 naar verwachting worden verstrekt. Dit geldt voor de volgende organisaties: Borgstellingsfonds voor de Landbouw, O&S-fonds Landbouw, O&S-fonds visserij, St. landelijke inspectiedienst dierenbescherming, Nationaal Groenfonds, Grevelingschap, DLO, Faunafonds en COKZ.

De achterstanden in de uitvoering van het reviewbeleid zijn ingelopen. De uitkomsten van de reviews vragen nog wel om een follow-up. Dit betrekken wij in 2007 in onze beoordeling van het subsidiebeheer.

### *3.1.3 Aandachtspunten*

#### *Beheer openstaande voorschotten*

De afgelopen jaren heeft het ministerie van LNV een aanzienlijke inspanning geleverd om de achterstanden in de afwikkeling van openstaande voorschotten in te lopen. Ook in 2006 is dit voortgezet. Ultimo 2005 stond nog voor een bedrag van € 368 miljoen aan oude voorschotten (ouder dan 3 jaar) open, ultimo 2006 is € 147 miljoen van de openstaande voorschotten ouder dan 3 jaar.

Het beginsaldo openstaande voorschotten was in 2006 € 2 882,4 miljoen. In 2006 is er voor een bedrag van € 1 253,3 miljoen aan nieuwe voorschotten verstrekt. In totaliteit heeft het ministerie voor een bedrag van € 1 374 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend in 2006. De auditdienst heeft vastgesteld dat voor een totaalbedrag van € 189,2 miljoen de afrekeningen niet aan de eisen voldoen. Dit wil zeggen dat de gelden niet rechtmatig zijn besteed (€ 21,8 miljoen) dan wil dat onzekerheid bestaat over de rechtmatige besteding van de gelden (€ 167,4 miljoen). De grote omvang van de geconstateerde fouten en onzekerheden hangt samen met de door het departement uitgevoerde inhaalslag bij het afrekenen van oude voorschotten. Met name bij de oude voorschotten zijn bij de subsidietoekenning geen (heldere) voorwaarden gesteld aan de wijze waarop begunstigden verantwoording moeten afleggen of is achteraf geen informatie meer beschikbaar op basis waarvan kan worden afgerekend. Mogelijk dat een deel van de nu nog openstaande (oude) posten daarom eveneens niet volgens de eisen kan worden afgerekend.

De totale stand van de voorschotten is ten opzichte van voorgaand jaar verminderd met € 1 282 miljoen. Deze afname wordt grotendeels veroorzaakt door een gewijzigde systematiek van de verantwoording van de normatieve bijdragen aan onderwijsinstellingen. Met ingang van 2006 worden deze bijdragen niet meer als voorschotbetaling behandeld maar als een bestemmingsbedrag. Het ministerie heeft met terugwerkende kracht de normatieve bijdragen 2006 en 2005 uit de voorschotten gehaald (€ 1 161,6 miljoen).

Aangezien er nog oude openstaande voorschotten moeten worden afgewikkeld, blijft aandacht geboden. We kwalificeren het beheer van openstaande voorschotten derhalve als een aandachtspunt. In het kader van de onvolkomenheid subsidiebeheer vragen wij nog wel aandacht voor de uitvoering van het verstrekken en afrekenen van voorschotten.

#### *Financieel beheer DLG*

DLG (Dienst Landelijk Gebied) heeft in 2006 een groot aantal acties ingezet om de knelpunten in het financieel beheer op te lossen. Over de hiervoor gekozen aanpak en de prioriteitstelling zijn wij positief. De daadwerkelijke effecten van deze maatregelen zijn gedeeltelijk in 2006 zichtbaar geworden. Zo is het Jaarverslag 2005 van Bureau Beheer Landbouwgronden tijdig opgeleverd en voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. (Wel ontbreekt over 2005 nog het oordeel over de rechtmatigheid.)

De interne controle vanuit het betaalorgaan dat zorg draagt voor de betaling van Europese gelden is in 2006 verscherpt toegepast. De volgende borgingsmaatregelen zijn getroffen:

- De verbeteracties zijn nu onderdeel van de aansturing door de lijn.
- De BBL-administratie van het Bureau Beheer Landbouwgronden is verbeterd.
- Tussentijdse afsluitingen zijn uitgevoerd.
- Het toezicht op de controle van risicopunten is verscherpt.
- In 2007 wordt een interne managementverklaring ingevoerd.

Er is in 2006 vooruitgang geboekt in de procedures en de borgingsmaatregelen. Ten aanzien van de uitvoering in 2006 hebben wij nog wel enkele tekortkomingen geconstateerd in met name de interne controle. Dit heeft ertoe geleid dat wettelijke termijnen voor subsidieaanvragen zijn overschreden, documenten ontbreken en dat facturen te laat worden betaald.

Aangezien de gebreken in het beheer geen directe gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van transacties en er bovendien belangrijke verbeteringen zijn gerealiseerd zullen we het financieel beheer van DLG niet langer als onvolkomenheid aanmerken maar als aandachtspunt blijven volgen.

#### *Contractbeheer*

Voor het contractbeheer en de ermee samenhangende materiële uitgaven binnen het Ministerie van LNV zijn met name de directie Informatiebeleid en Facilitaire Zaken (IFZ) en de Dienst ICT-uitvoering (DICTU) verantwoordelijk.

Vorig jaar constateerden wij ten aanzien van dit aandachtspunt dat er verbeteringen mogelijk zijn in:

- documentatie over de totstandkoming en uitvoering van contracten;
- volledigheid van de administratie van DICTU.

De minister zegde toe de administratie van DICTU volledig te maken.

De DAD constateert in haar samenvattende accountantsrapport over de apparaatsuitgaven van het departement dat:

- het ministerie het toezicht op de interne beheersing van uitgaven van de LNV-vertegenwoordiging in het buitenland intensificeert, omdat de auditdienst heeft vastgesteld dat de interne beheersing van die uitgaven in het verleden niet altijd optimaal heeft gefunctioneerd;
- contractdossiers onvolledig zijn, waardoor de controle vaak tijdrovend is;

- creditnota's op onjuiste wijze worden verantwoord.

Verder meldt de DAD ten aanzien van de apparaatsuitgaven van DICTU dat:

- er bij aanschaffingen boven de € 25 000 onvoldoende sprake is van concurrentiestelling;
- de interne controle op inkoopfacturen niet toereikend is;
- er inzake het materieelbeheer sprake is van onvoldoende functiescheiding en toezicht op de activa;
- er grote verschillen zijn geconstateerd tussen de activa-administratie en de op de werkplek aangetroffen pc's.

Met betrekking tot het laatste punt heeft de minister toegezegd hier actie op te ondernemen. IFZ heeft vervolgens DICTU in 2006 opdracht gegeven om de registratie bij te werken. De effecten hiervan moeten in 2007 blijken uit het interne periodieke overleg over de MCS-rapportages.

Hoewel het financieel belang enigszins beperkt is geven bovenstaande tekortkomingen wel aan dat aandacht geboden is. Dit is mede van belang gezien het voornemen om van DICTU in 2008 een agentschap te maken.

#### *Administratie LNV-concern*

Vorig jaar merkten wij de departementale concernadministratie aan als een onvolkomenheid. Wij constateerden:

- onvoldoende kwaliteit van dossiers die de financiële informatie onderbouwen;
- onvoldoende beheer van leningen;
- geen tussentijdse verantwoording over baten en lasten. Baten-lastendiensten waren daartoe niet in staat omdat zij hun administratie nog niet ten volle benutten;
- late beschikbaarheid van de verantwoordingsstaat, de saldibalans en jaarrekeningen over 2005 van de baten-lastendiensten.

Deze tekortkomingen hadden vooral gevolgen voor de jaarafsluiting en tussentijdse controles van de DAD en voor de analyse van de balansposten die het departement in dat kader moet uitvoeren. Daarom raadden wij aan om uniformiteit en consistentie te bewerkstelligen door onder meer:

- één rekeningschema in te voeren voor het hele departement;
- de kwaliteit van de dossiers die de financiële informatie onderbouwen te verbeteren;
- prioriteit te geven aan het op orde brengen van de administraties van de baten-lastendiensten.

Dit jaar is de jaarafsluiting en zijn de tussentijdse afsluitingen beter verlopen en zijn er geen grote correcties nodig geweest. Ook de analyse van de saldibalansposten is in 2006 verbeterd. Overigens geldt wel dat de jaarafsluiting in 2006 bij de baten-lastendiensten weliswaar beter is verlopen, maar dat daarvoor veel capaciteit is ingehuurd. Ook geldt dat bij de Dienst Regelingen als gevolg van beperkingen van de financiële administratie per ultimo 2006 € 25 miljoen op de post voorschotten gecorrigeerd moest worden.

Er is dus sprake van enige vooruitgang, maar de departementale administratie zal ook in 2007 nog de nodige aandacht vragen. Belangrijke aandachtspunten zijn:

- de tussentijdse afsluitingen in 2007;
- het door de beleidsdirecties bij derden in rekening brengen van voorgeschoten bedragen (€ 20 miljoen);
- de onderbouwing van de post garantieverplichtingen en van rente en aflossingsbedragen van de leningen.

#### *Geldstromen EU*

De minister van LNV is 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 het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het plattelandsontwikkelingsbeleid.

Jaarlijks controleert en certificeert de auditdienst van het ministerie de declaraties van de betaalorganen. Onze aanbeveling in het Rapport bij het Jaarverslag 2005 om het rechtmatigheidsaspect expliciet te betrekken bij de ontwikkeling van nationale betrouwbaarheidsverklaringen, is gestand gedaan. Met ingang van 2006 geeft de minister van LNV voor de «lidstaatverklaring» bij de Europese geldstromen een deelverklaring af. In deze deelverklaring legt de minister verantwoording af over het beheer van en de rechtmatige besteding van Europese landbouw gelden. Op verzoek van de Algemene Rekenkamer geeft de auditdienst van LNV ook een oordeel over de rechtmatige besteding van deze gelden.

In de deelverklaring en in de bedrijfsvoeringverklaring heeft de minister de volgende twee aandachtspunten voor het financieel beheer van de Europese geldstromen benoemd:

1. *Controles op randvoorwaarden*: de minister geeft hierbij aan dat de implementatie van Europese regelgeving complex is en dat het in strijd hiermee handelen onder andere gevolgen heeft voor de steunbetaling aan agrariërs. Hij vestigt daarbij de aandacht op de (voorlopige) constatering van de Europese Commissie dat de wijze waarop cross-compliance in Nederland wordt toegepast niet EU-conform is;
2. *Lang openstaande vorderingen*: Omdat vorderingen te lang hebben opengestaan moet Nederland in 2007 € 6,2 miljoen afdragen aan de Europese Commissie.

De Europese Commissie financiert met de zogenoemde structuurfondsen EOGFL-O en het FIOV een aantal programma's waarvoor de minister van LNV eindverantwoordelijk is. Het Ministerie kon de omvang van de uit deze structuurfondsen voor genoemde programma's in 2006 gedane uitgaven niet exact aangegeven. Een deel van de genoemde programma's is gedecentraliseerd en wordt onder toezicht van het Ministerie door de Provincies uitgevoerd. Het andere deel wordt door de directie Visserij van het Ministerie van LNV zelf gerealiseerd.

De auditdienst van LNV heeft vastgesteld dat de door de programma-accountants van de Provincies uitgevoerde controles over het geheel genomen toereikend zijn geweest. Kritische kanttekeningen worden daarbij echter wel geplaatst ten aanzien van de tijdigheid van de zogenoemde 5% controles en de tijdigheid en volledigheid van de rapportage van de controlebevindingen. Verder zijn er onnauwkeurigheden geconstateerd in de voortgangsrapportages van de provincies, worden er door de provincies ten onrechte voorschotten verstrekt en bestaat er onzekerheid over het subsidiabel zijn van de kosten. Verder

heeft de auditdienst van de programma's die door de directie Visserij zijn uitgevoerd opgemerkt dat de verslaglegging door deze directie al enige jaren te wensen overlaat.

De Europese Commissie heeft bij controles van de Europese subsidie-programma's FRO van het Ministerie van EZ tekortkomingen aangetroffen van systematische aard in de systemen voor controles, de certificering van uitgaven en 5%-controles. De Europese Commissie heeft Nederland gemaand snel orde op zaken te stellen. Dit heeft ook zijn uitstraling op het Plattelandsontwikkelings Programma. In verband hiermee is inmiddels door het Ministerie van EZ een actieplan opgesteld dat ook door LNV zal worden uitgevoerd. De Commissie heeft positief gereageerd op de in het actieplan voorgestelde maatregelen. Ook is de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van het actieplan. De eindrapportage vindt plaats in het najaar van 2007. Zie ook ons rapport bij het Jaarverslag 2006 van Economische Zaken.

#### *Fonds- en financieringsconstructies*

Fondsconstructies kunnen door het departement worden gebruikt om de jaarbudgetten die de Staten-Generaal autoriseert, over te hevelen naar volgende jaren. Het budget dat voor dat jaar beschikbaar gesteld is, wordt daartoe in een aparte stichting ondergebracht, van waaruit dit budget in latere jaren daadwerkelijk kan worden besteed. Het probleem bij de beoordeling van de voorschotten is onder meer dat jaarverslagen van de diverse rechtspersonen te laat uitkomen. Bedenklijk is verder dat het bestuur van enkele stichtingen geheel bestaat uit functionarissen van het departement en dat zij verder geen personeel in dienst hebben. De minister van Financiën vindt deze fondsvorming onwenselijk en wil deze (in de woorden van de minister) «parkeerstichtingen» tegengaan door het instrument van de bevoorschotting kritisch toe te passen. Onze bevindingen over de fondsconstructies die bij het Ministerie van LNV in gebruik zijn, tonen aan dat het aantal fondsen bij LNV nog niet is afgenomen.

Het departement heeft de aanbevelingen die wij in het Rapport bij het Jaarverslag 2005 ten aanzien van de fondsconstructies hebben gedaan in zoverre ter harte genomen dat een adviesbureau is gevraagd om na te gaan hoe, op een binnen het LNV-domein doelmatige methode, aan de door ons geconstateerde tekortkomingen tegemoet kan worden gekomen, waarbij zo veel mogelijk rekening gehouden wordt met bijzondere (LNV-beleids)wensen. Wij zullen de uitwerking van deze adviesaanvraag en de implementatie van aanbevelingen met aandacht volgen.

Verder is gebleken dat de jaarrekeningen van het Borgstellingsfonds voor de Landbouw en de Ontwikkeling- en saneringsfondsen voor respectievelijk de Landbouw en de Visserij, ook dit jaar niet tijdig aan de minister zijn aangeboden. De vaststelling van deze jaarrekeningen blijkt ernstig te zijn vertraagd. Bij het Borgstellingsfonds voor de Landbouw en het Ontwikkelings- en saneringsfonds voor de Visserij is sprake van een toename van het vermogen. In het rijtje hiervoor kunnen we inmiddels ook de Dienst Landbouwkundig Onderzoek opnemen: hier is een forse reserve gevormd (ultimo 2005 € 33 miljoen).

### **3.2 Investeringsbudget Landelijk gebied**

De Wet inrichting landelijk gebied (WILG) is in 2007 ingegaan. Deze wet geeft het Ministerie van LNV vanaf 1 januari 2007 de ruimte om met een Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) de uitvoering te decentraliseren

van het beleid dat gericht is op de inrichting van het landelijk gebied. In verband hiermee heeft LNV in december bestuursovereenkomsten afgesloten met de provincies om de decentralisatie van de middelen en de uitvoering van het beleid te bekrachtigen. In deze bestuursovereenkomsten staat met welke (rijks)middelen welke prestaties de provincies in de komende zeven jaar moeten leveren. Het Rijk stort in de periode 2007–2013 € 3,2 miljard in dit budget. Het ILG geeft provincies een grote mate van vrijheid in de uitvoering. De prestaties die in het kader van de bestuursovereenkomsten met de provincies zijn overeengekomen, betreffen de rijksdoelen. De omvangrijkste daarvan is de realisatie van de EHS in 2018. De EHS moet een aaneengesloten netwerk worden van kwalitatief hoogwaardige, beschermde natuurgebieden dat bescherming biedt aan de biodiversiteit.<sup>7</sup>

Met de aanneming van de WILG door de Staten-Generaal is de grondslag gelegd om te mogen afwijken van de jaarlijkse begrotingscyclus zoals deze is verankerd in de Comptabiliteitswet 2001. De provincies verstrekken wel jaarlijks informatie over de voortgang in ILG-verband, maar hoeven pas na afloop van een termijn van zeven jaar verantwoording af te leggen.<sup>8</sup> Wij hebben daarom onderzocht in hoeverre er bij de implementatie van het ILG is voorzien in een structuur die, ondanks de zevenjarige verantwoordingstermijn, voldoende waarborgen biedt voor een rechtmatige besteding van de middelen. Daarnaast hebben wij onderzocht of er in de bestuursovereenkomsten zodanige afspraken zijn gemaakt dat voldoende duidelijkheid bestaat over de prestaties die door de provincies in 2013 geleverd moeten zijn. Bij dit deel van het onderzoek heeft de EHS centraal gestaan.

### 3.2.1 Verantwoordings- en controlestructuur

Ons uitgangspunt bij de beoordeling van de kwaliteit van het beheer van decentrale besteding van rijksmiddelen is dat er sprake moet zijn van een sluitende controle- en verantwoordingsstructuur (volkomen arrangement). Het is hierbij essentieel dat er duidelijke afspraken over taken en verantwoordelijkheden van betrokken partijen bestaan. De ministeriële verantwoordelijkheid vereist een adequaat beheersingskader en toezicht. Onderdelen daarvan zijn onder meer:

- de mogelijkheid om te sturen en te interveniëren;
- de mogelijkheid om op basis van verantwoordings- en controleinformatie sancties te kunnen opleggen;
- inzicht in de geldstromen en de beheersing door onderliggende bestuurslagen;
- duidelijke afspraken over (tussentijdse) informatieverstrekking en verantwoordingsinformatie;
- de mogelijkheid om onderzoek uit te voeren bij twijfel aan de kwaliteit van de informatie en/of uitvoering;
- de reikwijdte van de controlebevoegdheden van het ministerie en de auditdienst.

Aan dit normenkader hebben we de constructie van het ILG getoetst. Daaruit blijkt dat de rechtmatigheid van de besteding van het ter beschikking gestelde ILG-budget in de opzet is afgedekt met verantwoordingseisen en controlemaatregelen. Het ministerie heeft de belangrijkste financiële risico's onderkend. De volgende aandachtspunten zijn van belang:

1. Er is naar het zich laat aanzien onvoldoende aandacht voor betrouwbare tussentijdse informatie over de gerealiseerde prestaties.

<sup>7</sup> Het rijksdoel is om in 2018 728 500 hectare EHS op het land en 6,3 miljoen hectare in de grote wateren gerealiseerd te hebben (Algemene Rekenkamer, 2006).

<sup>8</sup> In het Rapport bij het Jaarverslag 2005 wezen wij al op de implicaties daarvan.



2. De minister kan interventiemogelijkheden pas na zes jaar toepassen. Zij zal daartoe wel moeten kunnen beschikken over betrouwbare informatie over de realisatie van prestaties. Ook zal zij informatie moeten hebben of zij achterblijvende prestaties kan toerekenen aan de provincies.
3. De Algemene Rekenkamer heeft voor nationale gelden geen controlebevoegdheden bij lagere overheden. Dit betekent dat een grote geldstroom en bijbehorende uitvoering voor een belangrijk deel buiten de reikwijdte van de directe controle door de Algemene Rekenkamer is komen te liggen. Voor onze controletaak zullen wij gebruik maken van de informatie waarover de minister beschikt om toezicht te houden op de uitvoering van het ILG en de verantwoordingsinformatie die de minister opstelt ten behoeve van het parlement.

Verder signaleren wij – als gevolg van de invoering van sisa – risico's bij de betrouwbaarheid van de informatie over de rechtmatige besteding van rijksmiddelen en van de informatie over de realisatie van gemaakte afspraken. Deze risico's zijn niet specifiek voor het ILG, maar zijn inherent aan de systematiek van sisa, een wijze van verantwoording en controle die bij Algemene Maatregel van Bestuur is ingesteld. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar ons Rapport Rijk Verantwoord dat gelijktijdig met dit rapport is gepubliceerd.

### *3.2.2 EHS in het ILG*

De EHS heeft een prominente plaats in het ILG. De overgang van het EHS-beleid in het ILG is een omvangrijk en complex proces. Wij hebben geconstateerd dat het ministerie dit proces zorgvuldig en transparant heeft uitgevoerd. Wij hebben echter wel enkele complicaties en aandachtspunten geconstateerd.

Het einddoel van het EHS-beleid is om in 2018 een aaneengesloten netwerk te hebben van kwalitatief hoogwaardig, beschermde natuurgebieden met een omvang van 728 500 hectare. In ons rapport over de EHS (Algemene Rekenkamer, 2006) concludeerden wij dat het EHS-beleid in principe een geschikt instrument is, maar dat de doelstellingen op een aantal punten onduidelijk zijn geformuleerd. Verder constateerden wij dat de beleidsinformatie die beschikbaar is voor de monitoring van de realisatie van de EHS niet volledig, niet betrouwbaar en niet consistent is.

De minister van LNV liet in zijn reactie weten dat de Algemene Rekenkamer te somber is over de realisatie van de EHS. Veel van de knelpunten wilde hij aanpakken door afspraken te maken met de provincies in de bestuursovereenkomsten over het ILG.

Wij zijn in ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek nagegaan of het ILG inderdaad een oplossing kan bieden voor de geconstateerde knelpunten.

In ons onderzoek hebben we als startpunt inzicht willen krijgen in de inmiddels gerealiseerde kosten van de EHS. Een door ons uitgevoerde terugblik op de voorgaande jaren wijst uit dat het lastig is om betrouwbare gegevens te krijgen over uitgaven en prestaties uit oudere jaren. Dat het hierbij gaat om een aanzienlijk bedrag blijkt wel uit het feit dat in de periode 1990–2005 volgens een opgave van het departement alleen al door het Ministerie van LNV € 2,6 miljard aan verwerving, inrichting en beheer is uitgegeven. Over de volledigheid en juistheid van deze opgave bestaat onzekerheid omdat voor de onderbouwing noodzakelijkerwijs



gebruik moest worden gemaakt van de begrotingsadministratie van het departement die door de diverse wijzigingen binnen de beleidsartikelen onvoldoende waarborgen biedt voor continuïteit in de informatievoorziening.

In verband hiermee bevelen wij aan om bij dergelijke grote projecten een alomvattende projectadministratie te voeren en niet alleen te bouwen op de informatievoorziening uit de begrotingsadministratie.

Het voor de EHS in de periode 2007–2013 beschikbare bedrag is volgens een opgave van het ministerie € 2,8 miljard. Over veel zaken moeten echter nog nadere afspraken worden gemaakt die mogelijk tot verrekeningen zullen leiden. Wij noemen in dit verband de volgende punten:

- Bij het sluiten van de bestuursovereenkomsten was nog niet duidelijk in welke mate de beoogde prestaties reeds waren gerealiseerd. De ondertekende bestuursovereenkomsten zijn gebaseerd op een nulmeting die nog moet worden geactualiseerd.<sup>9</sup>
- De definitieve stand van de aan de provincies over te dragen verplichtingen wordt nu, na het afsluiten van de overeenkomst opgemaakt.
- Bij het opstellen van de bestuursovereenkomsten is voor de vaststelling van de te vergoeden normkosten uitgegaan van het prijspeil per 1 januari 2004. De normkosten zullen worden geactualiseerd waardoor de kosten waarschijnlijk hoger uitkomen. Hierdoor zullen bij een gelijkblijvend budget minder prestaties gerealiseerd kunnen worden.
- Voor belangrijke afspraken zoals die over de prestaties op het terrein van verwerving, inrichting en beheer is in de bestuursovereenkomsten een inspanningsverplichting vastgelegd die zich uitstrekt over de gehele ILG-periode (2007–2013).

Bij de beoordeling van de bestuursovereenkomsten verwachtten we te lezen dat de ene partij (het Rijk) zich heeft verplicht tot het betalen van een bepaald bedrag en de andere partij (de Provincie) zich heeft verplicht tot het leveren van een bepaalde prestatie in 2013. Gezien bovengenoemde onzekerheden staat het niet vast dat de prestaties genoemd in de bestuursovereenkomsten ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.

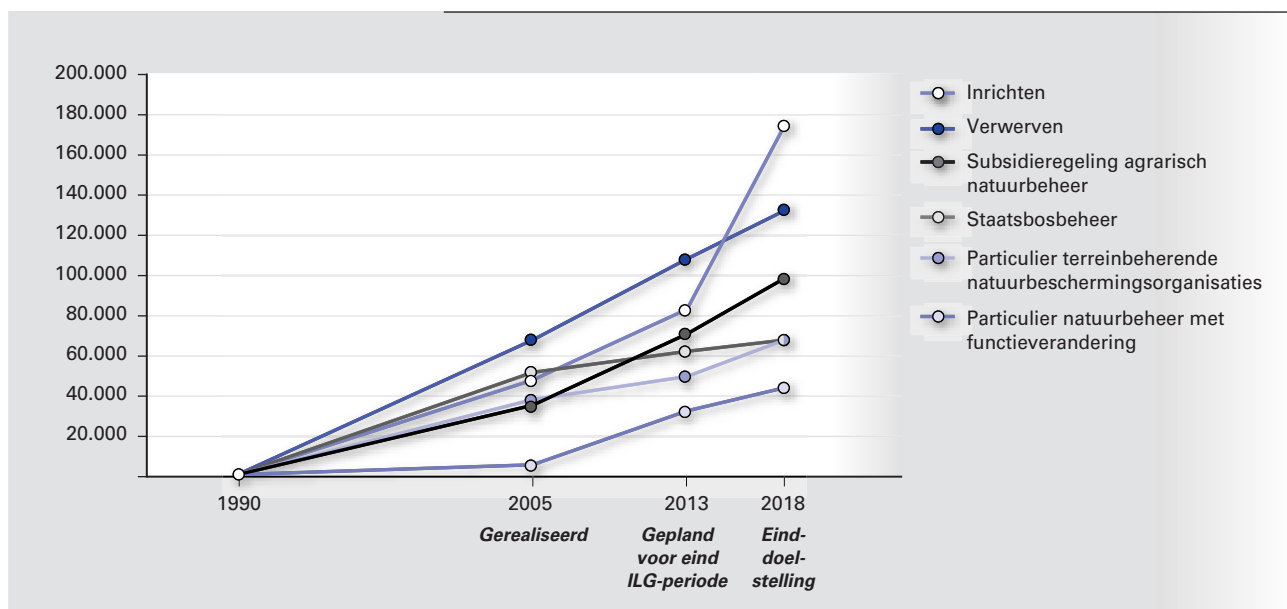
De bestaande onzekere factoren brengen het risico met zich mee dat in 2013 het niveau van de gewenste rijksdoelen nog niet zal zijn bereikt respectievelijk dat de informatie daarover diffuus is. Hierdoor zal wellicht met het oog op de einddoelstelling voor 2018, in de periode 2013–2018 verhoudingsgewijs veel meer werk verzet moeten worden.

---

<sup>9</sup> De huidige peildatum van 1 januari 2005 moet worden geactualiseerd op 1 januari 2007.

Onderstaande figuur geeft een beeld van de gerealiseerde en geplande uitbreiding van de EHS ten opzichte van de taakstelling in 2018.

#### Gerealiseerde en geplande uitbreiding van de EHS



Als aan het doel om de *verwerving* van de EHS in 2015 af te ronden wordt vastgehouden, zou het tempo van verwerven in de jaren 2014 en 2015 meer dan twee keer zo hoog moeten worden als in de jaren daarvoor. Een nog groter probleem lijkt zich voor te doen met de *inrichting*, die in 2018 gereed zou moeten zijn. In de vier jaren die na de ILG-periode (2007–2013) resteren zou nog meer dan vijftig procent van de oorspronkelijke inrichtingstaakstelling moeten worden gerealiseerd. De realisatie van de andere helft van de inrichtingstaakstelling heeft tegen die tijd 23 jaar in beslag genomen.

### 3.3 Dienst Landbouwkundig Onderzoek

De Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO) is een onderzoeksinstituting die sterk is gelieerd aan het departement. De stichting is in 1997 door de Staat met de zogenoemde voorhangprocedure opgericht. Jaarlijks betaalt het Ministerie van LNV op grond van de Regeling subsidie DLO circa € 160 tot € 200 miljoen aan DLO. Ongeveer € 150 miljoen daarvan had in 2006 betrekking op de onderzoeksopdrachten. Wij hebben de sturing en beheersing van de uitvoering van onderzoeksopdrachten aan de Dienst Landbouwkundig Onderzoek onderzocht. Ook hebben wij daarbij aandacht besteed aan het toezicht dat het ministerie op deze organisatie uitoefent. Het ministerie moet erop toezien dat DLO de kwaliteits- en prijsafspraken nakomt, die het ministerie met de dienst gemaakt heeft.

#### *De sturing*

De verantwoordelijkheid van de directie Kennis (DK) voor de sturing en beheersing van deze onderzoeksopdrachten aan de Stichting DLO was eind 2006 nog niet schriftelijk gewaarborgd in het primaire beleidsproces van DK. Wel zijn er inmiddels diverse acties om deze verantwoordelijkheid vast te leggen. Door het gebrek aan procesbeschrijvingen konden wij

verder slechts via interviews inzicht krijgen in de opzet en het bestaan van de aansturing en beheersing van de onderzoeksprogrammering.

In de Regeling subsidie DLO artikel 22 is opgenomen dat het departement de regeling drie jaar na inwerkingtreding moet evalueren op doelmatigheid en uitvoerbaarheid. Dit is sinds de inwerkingtreding van de regeling in april 1999 nog niet gebeurd. Het departement heeft toegezegd dat de subsidieregeling in 2007 zal worden geëvalueerd, en heeft aangegeven dat dit impliciet reeds was meegenomen in het onderzoek naar de sturingsrelatie van het ministerie met de Wageningen Universiteit en Research Centrum. De minister heeft de Tweede Kamer reeds van de resultaten van dit onderzoek op de hoogte gesteld.

Het algehele beeld is dat de initiatiefase van onderzoeksprojecten een traject is waar het departement en DLO veel energie in steken. De financiële monitoring van projecten is echter minimaal. Door de wijze waarop de onderzoeksprogrammering is vormgegeven, is er slechts in beperkte mate zicht op de financiële uitputting van de onderzoeksmiddelen. De beleidsambtenaren van het ministerie en de Stichting DLO hebben in de praktijk een behoorlijke autonomie in de besteding van de middelen.

Forse achterstanden in de uitvoering van het onderzoek van DLO hebben in 2004, 2005 en begin 2006 ten onrechte niet geleid tot financiële verrekening of bijstelling van de verstrekte voorschotten. Er blijkt geen adequate koppeling te zijn tussen de voortgang in de realisatie van projectopdrachten en de gelden die jaarlijks aan DLO verstrekt worden. Als het jaarlijks aan DLO ter beschikking gestelde budget niet volledig is uitgeput, gaat het ministerie er automatisch van uit dat het ter zake opgedragen onderzoek nog in een volgend jaar moet plaatsvinden. Eventuele meevallers in de uitvoering van projecten vallen daardoor automatisch aan DLO toe. Maar tegenvallers die zich tijdens de uitvoering voordoen, worden soms wel verrekenbaar gesteld. Al met al wijst dit op een weinig zakelijke opstelling ten opzichte van DLO.

Ook leeft het ministerie de termijnen voor afrekening die zijn gesteld in de Regeling subsidies DLO niet na. Het jaar 2005 was ultimo 2006 nog niet afgerekend. Wel zijn medio 2006 de voorschotten 2004 afgerekend.

#### *De beheersing*

De € 150 miljoen aan uitgaven voor onderzoeksopdrachten in 2006 worden verstrekt op grond van een subsidieregeling. Het ministerie en DLO dienen naar de mening van de Algemene Rekenkamer op een zakelijke wijze de uitvoering en de kwaliteit van de programma's te bewaken. Wij hebben vastgesteld dat deze zakelijke opstelling ontbreekt. De financieringswijze komt er in feite op neer dat DLO het overschot van het door LNV verstrekte voorschot aan haar reserves mag toevoegen. Dit werkt niet als prikkel tot productiviteit.

De financieringswijze brengt belangrijke risico's met zich mee voor de prioriteitstelling binnen DLO. Deze zal (omdat DLO de niet-bestede rijksbudgetten toch blijkt te kunnen houden) immers voorrang geven aan het onderzoek voor private partijen. Dit gegeven legt een (onnodig) zware druk op de voortgangsbewaking. Het hoge abstractieniveau waarop sturing en verantwoording op dit moment plaatsvinden bij het departement, maakt het voor de beleidsmedewerkers noodzakelijk om fysiek heel dicht op de uitvoering bij DLO te zitten, zodat zij daadwerkelijk op

projectniveau de voortgang van onderzoeken kunnen meten. Door dit nauwe samenwerkingsverband tussen de beleidsmedewerkers van het ministerie en de projectleiders van DLO, dat met name gericht is op finetuning van de onderzoeksopdrachten, bestaat het risico van belangenvermenging (de beleidsmedewerker vereenzelvigd zich te veel met de onderzoeksinstelling).

#### *Rechtmatigheid van de verantwoording*

Behalve dat de financieringswijze als ondoelmatig en risicovol kan worden aangemerkt is ook de wijze waarop het departement deze in de administratie verwerkt onrechtmatig. Als gevolg van deze onrechtmatigheid heeft LNV inmiddels een forse reserve bij DLO gevormd. Dit is in strijd met het universaliteitsbeginsel. Per ultimo 2005 bedroeg de reserve € 33 miljoen. De jaarlijkse toename van deze reserve (in 2004 met € 4,7 miljoen en in 2005 met € 6 miljoen) is ontstaan doordat de directie Kennis van het ministerie in december stelselmatig grote voorschotten aan DLO heeft overgemaakt. Op deze wijze worden grote bedragen bij DLO geparkeerd, wat in strijd is met de Regeling verlening voorschotten<sup>10</sup>. De afrekening van de voorschotten wordt ook op onjuiste wijze in de departementale rekening verwerkt.

In 2006 heeft zoals gezegd de afrekening over 2004 plaatsgevonden. Daaruit blijkt dat de voorschotten over 2004 € 4,7 miljoen hoger zijn dan de waarde van de diensten die DLO in dat jaar gerealiseerd heeft. Het ministerie heeft dit bedrag ten onrechte niet teruggevorderd en daarmee niet onder de uitgaven en ontvangsten van het ministerie verantwoord. Dit komt door een onjuiste interpretatie van artikel 12 van de Regeling subsidie Stichting DLO en de desbetreffende bepalingen in de Comptabiliteitswet 2001. In artikel 12 van deze regeling is namelijk bepaald dat als in een subsidiejaar een overschot ontstaat, dit in principe bij DLO wordt gereserveerd om tekorten te compenseren die in een volgend jaar optreden bij de uitvoering van werkplannen. In feite geeft het ministerie hierdoor DLO een doorlopende machtiging om de schulden die bij DLO in het verantwoordingsjaar ten opzichte van LNV zijn ontstaan, te verrekenen (=vergelijken) met de vorderingen die in het daarop volgende begrotingsjaar op LNV zullen ontstaan. In artikel 1 sub a van de Aanwijzingsregeling niet-geldelijke betalingen en ontvangsten 2004<sup>11</sup> is bepaald dat het ministerie dergelijke schuldvergelijkingen als geldelijke betaling en ontvangst in de departementale begrotingsadministratie dient te verwerken. Door de gevolgen van artikel 12 uit de genoemde subsidie-regeling niet (conform artikel 28, 1e lid van de Comptabiliteitswet 2001)<sup>12</sup> in de departementale rekening te verwerken, zijn de uitgaven respectievelijk de ontvangsten van artikel 26 Kennis en innovatie onvolledig.

Verder zijn de opzet en de werking van het controlebeleid ontoereikend. Dit komt doordat er een rechtmatigheidsverklaring van de accountant van DLO ontbreekt. Er kan geen accountantsverklaring worden afgegeven, omdat de controles die daarvoor noodzakelijk zijn, niet kunnen worden uitgevoerd. Dit komt omdat een controleprotocol ontbreekt. Ook ontbreken er waarborgen om de rechtmatigheid vast te stellen.

#### *Conclusie en aanbevelingen*

De aansturing van DLO en de verdeling van verantwoordelijkheden zijn onvoldoende duidelijk. Een beschrijving hiervan ontbreekt. Het aansturingsprotocol dat op 15 januari 2007 is vastgesteld, moet dit hiaat ondervangen.

<sup>10</sup> Handboek financiële informatie en administratie rijksoverheid: A 4.08.

<sup>11</sup> Handboek financiële informatie en administratie rijksoverheid: A 4.06.

<sup>12</sup> In artikel 3 lid 1 onder b van de CW 2001 is bepaald dat onder uitgaven en ontvangsten van een jaar ook de niet-geldelijke betalingen worden verstaan. In artikel 30, 1e lid van de CW 2001 (waarop de aanwijzingsregeling niet geldelijke betalingen en ontvangsten is gestoeld) is ten aanzien van de invulling van het begrip «niet-geldelijke betalingen en ontvangsten» een delegatiebepaling opgenomen. De minister van Financiën heeft op grond van die bepaling geregeld dat schuldvergelijkingen onder dit begrip vallen. In artikel 28 lid 1 van de CW 2001 is vervolgens vastgelegd hoe deze schuldvergelijkingen dienen te worden verantwoord (dat wil zeggen bruto ten laste onderscheidenlijk ten gunste van de begroting).

Het ontbreken van waarborgen om de rechtmatigheid vast te stellen kwalificeren wij als een onvolkomenheid in het M&O-beleid (gebreken in wet- en regelgeving). Dit hiaat in de regelgeving impliceert dat er onvoldoende waarborgen zijn om vast te stellen dat de gelden zijn besteed in overeenstemming met de begrotingswet en de overige geldende bepalingen. Er is daarom sprake van onzekerheid over de rechtmatigheid van de aan DLO verstrekte subsidiegelden (transactie-uitgaven). Wij dringen erop aan dat:

- het bedrag van € 4,7 miljoen waarmee de reserve van DLO in 2004 is toegenomen<sup>13</sup> alsnog wordt verantwoord onder de uitgaven en onder de ontvangsten van het ministerie. Wij hebben het bedrag als onvolledig onder de uitgaven en de ontvangsten gekwalificeerd;
- het bedrag dat DLO inmiddels heeft gereserveerd in 2007 door het ministerie wordt teruggevorderd en ten gunste van de algemene middelen 2007 wordt verantwoord. Het Ministerie gaf aan dat de verstrekte subsidies tot en met 2004 reeds zijn vastgesteld en dat het daardoor juridisch gezien niet meer goed mogelijk is deze van DLO terug te vorderen. Wel zijn volgens het ministerie afspraken gemaakt om in 2 jaar de achterstand in de nog uit te voeren onderzoeken weg te werken;
- de subsidieregeling vanwege de geconstateerde ondoelmatigheid wordt bijgesteld;
- de over 2005 en 2006 verstrekte voorschotten in 2007 worden afgerekend. Dit is reeds door het ministerie aan ons toegezegd;
- de bevoorschotting van DLO in 2007 beter wordt afgestemd op de daadwerkelijke bestedingen van DLO. Ook dit heeft het ministerie reeds aan ons toegezegd;
- bij de uitwerking van het aansturingprotocol rekening wordt gehouden met het karakter van de uitgaven. Onderzoeksopdrachten vragen veelal om een andere aansturing en beheersing dan subsidies;
- de termijnen voor het evalueren van regelingen in het vervolg daadwerkelijk worden gehandhaafd.

Het ministerie stelde dat DLO een organisatie is in transitie, die vanuit een ambtelijke status groeit naar een extern verzelfstandigde organisatie met een opdracht in de markt. Dit vergt van beide partijen (DLO en LNV) een voortdurende herijking van de relatie. Er zijn op de door ons gesignaleerde punten reeds verscheidene verbeteringstrajecten.

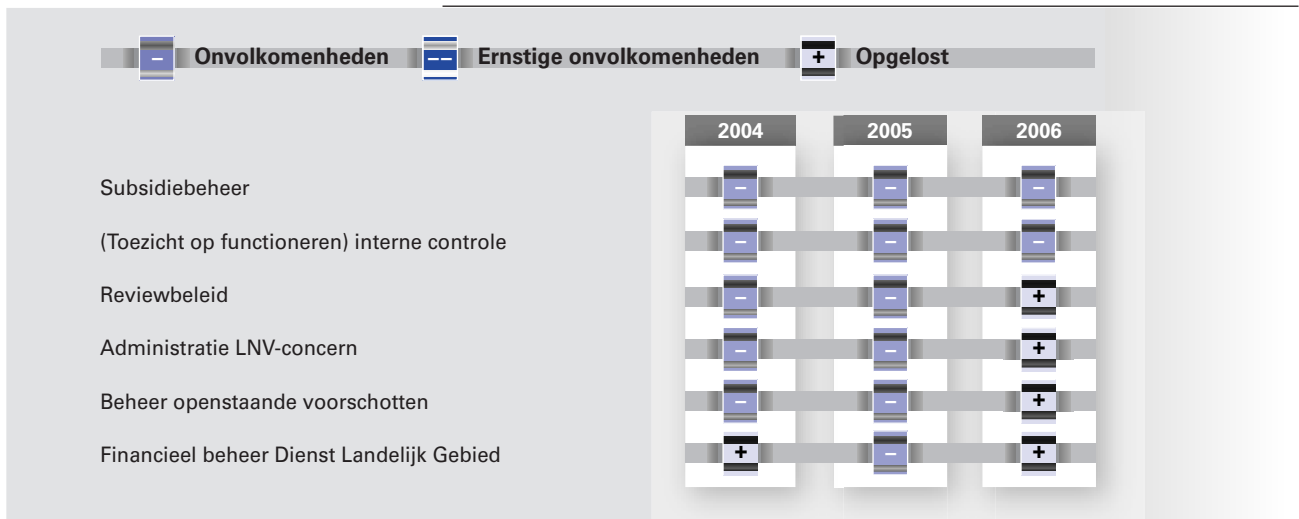
### **3.4 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering**

In figuur 3 hebben we de ontwikkeling in de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar opgenomen. De figuur laat zien welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

---

<sup>13</sup> Dit blijkt uit de afrekening die in 2006 heeft plaatsgevonden.

**Figuur 3 Ontwikkeling in onvolkomenheden 2006**  
*Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*



**BIJLAGE 1**
**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2006**
**A. Verplichtingen (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave			
21	Duurzaam ondernemen	382 207	4 755	-	3 084	-	7 839	2,1	Ja
22	Agrarisch ruimte	128 838	-	-	3 780	-	3 780	2,9	Nee
23	Natuur	769 120	-	-	11 111	-	11 111	1,4	Ja
24	Landschap en recreatie	244 588	601	-	3 450	-	4 051	1,7	Nee
25	Voedselkwaliteit en diergezondheid	150 058	-	-	-	-	-	-	-
26	Kennis en innovatie	922 439	30	-	1 878	-	1 908	0,2	Nee
27	Reconstructie	144 824	-	-	4 884	-	4 884	3,4	Nee
	- Niet-beleidsartikelen	-	-	-	-	-	-	-	-
28	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-
29	Algemeen	240 044	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		2 982 118	5 386	-	28 187	-	33 573		

**B. Uitgaven (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave			
21	Duurzaam ondernemen	390 184	4 041	-	2 851	-	6 892	1,8	Ja
22	Agrarisch ruimte	81 465	1 113	-	967	-	2 080	2,6	Nee
23	Natuur	418 103	4 428	-	1 802	-	6 230	1,5	Ja
24	Landschap en recreatie	164 626	561	-	1 225	-	1 786	1,1	Nee
25	Voedselkwaliteit en diergezondheid	148 196	1 712	-	644	-	2 356	1,6	Nee
26	Kennis en innovatie	889 507	61	4 682	18 380	-	23 123	2,1	Ja
27	Reconstructie	61 154	47	-	202	-	249	0,4	Nee
	- Niet-beleidsartikelen	-	-	-	-	-	-	-	-
28	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-
29	Algemeen	240 018	2 940	-	5 583	-	8 523	3,6	Ja
Totaal		2 393 253	14 903	4 682	31 654	-	51 239		

### C. Ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave				
21	Duurzaam ondernemen	51 619	-	-	-	-	-	-	-	-
22	Agrarisch ruimte	70 254	-	-	-	-	-	-	-	-
23	Natuur	47 418	-	-	-	-	-	-	-	-
24	Landschap en recreatie	8 057	-	-	-	-	-	-	-	-
25	Voedselkwaliteit en diergezondheid	18 397	-	-	-	-	-	-	-	-
26	Kennis en innovatie	29 269	-	4 682	-	-	4 682	16	Ja	-
27	Reconstructie	17 114	-	-	-	-	-	-	-	-
	- Niet-beleidsartikelen	-	-	-	-	-	-	-	-	-
28	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-
29	Algemeen	353 376	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal	595 504	-	4 682	-	-	4 682	-	-	-

### D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave				
<b>Algemene Inspectiedienst</b>										
	Baten	66 286	-	-	-	-	-	-	-	-
	Lasten	64 460	-	20	-	500	520	0,8	Nee	-
	Kapitaalontvangsten	7 325	-	-	-	-	-	-	-	-
	Kapitaaluitgaven	8 848	-	-	-	-	-	-	-	-
	Balansposten	44 364	-	-	-	-	-	-	-	-
	Bijdrage moederdepartement	65 300	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Dienst Landelijk Gebied</b>										
	Baten	110 261	-	300	-	300	600	0,5	Nee	-
	Lasten	108 030	-	650	-	-	650	0,6	Nee	-
	Kapitaalontvangsten	8 046	-	-	-	-	-	-	-	-
	Kapitaaluitgaven	12 533	-	-	-	-	-	-	-	-
	Balansposten	76 628	-	-	-	-	-	-	-	-
	Bijdrage moederdepartement	86 900	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Dienst Regelingen</b>										
	Baten	163 753	-	-	-	-	-	-	-	-
	Lasten	168 326	99	66	761	-	925	0,5	Nee	-
	Kapitaalontvangsten	20 000	-	-	-	-	-	-	-	-
	Kapitaaluitgaven	36 256	-	-	-	-	-	-	-	-



Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
	Balansposten	184 662	-	1 977	3 329			
	Bijdrage moederdepartement	140 493						
	<b>Plantenziektenkundige Dienst</b>							
	Baten	35 112	-	-	174	0,5	Nee	
	Lasten	35 112	-	39	39	0,1	Nee	
	Kapitaalontvangsten	930	-	-	-			
	Kapitaaluitgaven	2 561	-	-	-			
	Balansposten	24 846	-	196	196	0,8	Nee	
	Bijdrage moederdepartement	20 178						
	<b>Voedsel en Warenautoriteit</b>							
	Baten	169 291	-	-	450	0,3	Nee	
	Lasten	169 447	-	500	500	0,3	Nee	
	Kapitaalontvangsten	8 278	-	-	-			
	Kapitaaluitgaven	11 798	-	-	-			
	Balansposten	88 106	-	-	-			
	Bijdrage moederdepartement	43 940						
	Totaal bijdrage moederdepartement	356 811	99	2 777	1 424			
	Totaal lasten	545 375			7 382			

#### E. Saldbalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid	
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave				
D	3. Liquide middelen	31 868	-	-	48	0,2	Ja		
C	4. Rekening Courant RijksHoofdboekhouding	2 584 233	-	-	0		Nee		
D	5. Uitgaven buiten begrotingsverband	774 694	-	1 283	257	0,2	Nee		
C	6. Ontvangsten buiten begrotingsverband	20 073	-	-	25	0,1	Nee		
D	7. Openstaande rechten	-	-	-	0				
D	8. Extra-comptabele vorderingen	2 064 880	-	-	32 690	1,8	Ja		
C	9. Extra-comptabele schulden	-	-	-	0				
D	10. Voorschotten	1 600 162	-	14 461	891	1,0	Nee		
C	11. Garantieverplichtingen	337 237	-	-	0				
C	12. Openstaande verplichtingen	2 572 829	-	7 662	1 785	0,4	Nee		
D	13. Deelnemingen	-	-	-	0				
	Totaal beoordeeld	9 985 977		28 122	35 696			63 818	0

**F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)**

Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave					
Totaal afgerekende voorschotten 2006	1 373 936	21 771	-	362 070	189 156	13,8	Ja	-

AID	Algemene Inspectiedienst
BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden
BBR	Bureau Bestuursraad
BV-paragraaf	Bedrijfsvoeringsparagraaf
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DICTU	Dienst ICT Uitvoering
DK	directie Kennis
DLG	Dienst Landelijk Gebied
DLO	Dienst Landbouwkundig Onderzoek
DR	Dienst Regelingen
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EOGFL	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw
FEZ	Directie Financieel Economische Zaken
IFZ	Directie Informatiebeleid en Facilitaire Zaken
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
MCS	Management Control systeem
O&S-fonds L	Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw
O&S-fonds V	Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Visserij
P&O	Personeel en Organisatie
PD	Plantenziektkundige Dienst
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
sis	Singel Information Single Audit
VWA	Voedsel en Waren Autoriteit
WILG	Wet inrichting landelijk gebied
WOT	Wettelijke onderzoekstaken
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

Hieronder vindt u in alfabetische volgorde een aantal veel voorkomende 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.

*Cursief* weergegeven woorden in de betekenisomschrijvingen worden elders in de lijst nader toegelicht.

### **Accountantsrapport/auditrapport**

Schriftelijk verslag van een accountant/auditor over de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar: (a) de totstandkoming van de *bedrijfsvoeringsinformatie* en de *beleidsinformatie* van een departement, (b) het *financieel beheer* en het *materieelbeheer* van een departement en (c) de *financiële informatie* in het jaarverslag van een departement (dan wel in het jaarverslag van het Rijk).

### **Accountantsverklaring**

Schriftelijke mededeling van een accountant van een departementale auditdienst waarin een oordeel wordt gegeven over het getrouwe beeld van de in het jaarverslag opgenomen jaarrekening met de daarbij behorende financiële toelichtingen en over de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering. De accountantsverklaring geeft ook aan of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de daarvoor geldende verslaggevingsvoorschriften en of de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële informatie niet-strijdig is met de financiële informatie.

Wanneer een accountant in het jaarverslag fouten en onzekerheden constateert die het getrouwe beeld van de financiële informatie in het jaarverslag of het getrouwe beeld van de rechtmatigheidsinformatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf aantasten, geeft hij geen goedkeurende accountantsverklaring. Wanneer een accountant niet vast kan stellen of de financiële informatie in het jaarverslag een getrouw beeld geeft, kan hij een verklaring van oordeelonthouding geven.

### **Apparaatsuitgaven**

Kosten voor personeel en materieel die nodig zijn om het departement te doen functioneren, zoals salarisuitgaven, (onderhouds)uitgaven voor de huisvesting, overheaduitgaven. Andere uitgaven die een ministerie heeft zijn *programma-uitgaven*.

### **Artikelsgewijze oordeelsvorming**

Wijze waarop het oordeel van de Algemene Rekenkamer over begrotingsartikelen tot stand komt. Ten behoeve van het *budgetrecht* van de Tweede Kamer voor de afzonderlijke begrotingsartikelen, hanteert de Algemene Rekenkamer kwantitatieve *tolerantiegrenzen* op het niveau van begrotingsartikelen. Dat wil zeggen: per begrotingsartikel wordt gekeken hoeveel fouten en/of onzekerheden er zijn, hoeveel geld daarmee in totaal gemoeid is en of dit totaal het bedrag te boven gaat dat de Algemene Rekenkamer voor het begrotingsartikel in kwestie nog toelaatbaar acht.

### **Autoriseren**

Eén van de taken van de Tweede Kamer is het goedkeuren van de begroting van ieder departement. Dit betekent dat de Tweede Kamer bepaalt hoeveel de regering maximaal kan besteden en aan welke doelen.

**Balanspost**

Post in de balans van een *baten-lastendienst* met de activa (bezittingen) en passiva (eigen vermogen en schulden) van de dienst.

**Baten**

Baten: de (op een staat van baten en *lasten* op te nemen) bedragen die worden beschouwd als voordelen die verband houden met de activiteiten in de betreffende periode.

**Baten-lastendienst**

Een dienstonderdeel van een ministerie met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale diensten. Deze grotere zelfstandigheid laat onverlet dat er sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid en dat het budgetrecht van de Tweede Kamer van toepassing is.

Een baten-lastendienst heeft een afzonderlijke plaats in de begroting en de financiële verantwoording van het moederministerie. Ook voert een baten-lastendienst een eigen administratie, los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. De term «baten-lastendienst» verwijst naar de boekhoudmethode die deze diensten hanteren, het *baten-lastenstelsel*.

**Baten-lastenstelsel**

Bij een stelsel van *baten* en *lasten* worden de opbrengsten en uitgaven voor een geleverde of ontvangen dienst verantwoord in het jaar waarin die dienst geleverd of ontvangen is. Deze methode verschilt van het *kasstelsel*, waarbij het moment van uitgeven of ontvangen bepalend is voor het moment waarop een post wordt opgenomen in de verantwoording.

**Bedrijfsvoering**

Onder de bedrijfsvoering vallen alle processen die ervoor zorgen dat een ministerie kan functioneren: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting.

**Bedrijfsvoeringsparagraaf/bedrijfsvoeringsinformatie**

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over (a) de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), (b) de totstandkoming van de beleidsinformatie, (c) het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en (d) de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsparagraaf heeft het karakter van een uitzonderingsrapportage: de minister meldt alleen fouten en onzekerheden in de begrotingsuitvoering die de tolerantiegrenzen overschrijden.

**Begrotingshoofdstuk**

De Rijksbegroting bestaat uit de begrotingen van het Huis der Koningin, de Hoge Colleges van Staat, de Kabinetten, alle ministeries en alle begrotingsfondsen. In totaal omvat de rijksbegroting 25 afzonderlijke hoofdstukken: de zogenoemde begrotingshoofdstukken. Elk hoofdstuk heeft een eigen begroting, een eigen jaarverslag en een eigen rapport bij het jaarverslag.

### **Begrotingsartikel/Beleidsartikel**

Ieder begrotingshoofdstuk kent twee soorten begrotingsartikelen: beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen. In de beleidsartikelen geeft de minister een toelichting op de door hem te realiseren beleidsresultaten. Een beleidsartikel bestaat uit een overkoepelende (algemene) doelstelling, en indien van toepassing één of meer *operationele doelstellingen*, met bijbehorende *prestatiegegevens*. Aan niet-beleidsartikelen worden verplichtingen, uitgaven en ontvangsten toegerekend die geen verband houden met het realiseren van beleidsdoelstellingen.

### **Beleidsinformatie**

Beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de gerealiseerde effecten als gevolg van het gevoerde beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten. De beleidsinformatie in het jaarverslag wordt ook wel *niet-financiële informatie* genoemd.

### **Bezwaar**

De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of (niet) heeft ontvangen. We kunnen ook bezwaar maken wanneer een minister onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer van zijn departement heeft laten voortbestaan. We doen dit niet snel. We brengen de minister eerst op de hoogte van ons voornemen om bezwaar te maken en we overleggen met hem. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt, komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn. De bezwaarprocedure is wettelijk geregeld in de artikelen 88 en 89 van de *Comptabiliteitswet 2001*.

### **Bezwaaronderzoek**

Voordat de Algemene Rekenkamer besluit om *bezwaar* te maken, doet zij nader onderzoek naar het betreffende probleem. Dergelijk onderzoek heet een bezwaaronderzoek. De bevindingen uit dit onderzoek dienen als mogelijke onderbouwing van het bezwaar. Op grond van de resultaten van dit onderzoek neemt de Algemene Rekenkamer een besluit over het al dan niet maken van bezwaar.

### **Budgetrecht Tweede Kamer**

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

### **Comply or explain**

«Pas toe of leg uit». In het jaarverslag moet de minister per operationele doelstelling informatie opnemen over de realisatie van de doelen, de geleverde prestaties en de uitgegeven middelen (comply). Sinds 2005 mag de minister afzien van het opnemen van concrete beleidsinformatie in zijn jaarverslag (motie Douma c.s., 2005). Hij moet dan wel uitleggen waarom hij het niet zinvol of relevant acht om die informatie op te nemen (explain).

### **Comptabiliteitswet 2001**

De Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. De CW 2001 schrijft ook de taken van de Algemene Rekenkamer voor. Deze wet draagt ons onder meer op om jaarlijks te onderzoeken of de jaarverslagen van de ministeries voldoen aan een aantal nader omschreven eisen.

### **Controleerbaar**

Het financieel beheer is controleerbaar als de beheershandelingen duidelijk zijn vastgelegd, opdat de organisatie goed kan functioneren en opdat audits efficiënt kunnen worden uitgevoerd.

### **Controletoren**

Het stelsel van control (sturing en beheersing van beleids- en beheersprocessen), controle (verificatie) en (budgetair) toezicht binnen het Rijk.

### **Decharge**

Goedkeuring door de Staten-Generaal van de begrotingsuitvoering van de minister. Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de *slotwetten* goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: ze worden ontheven van hun verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid en de daaraan verbonden financiële consequenties, waarover ze zich in de jaarverslagen hebben verantwoord.

### **Departementale auditdienst (DAD)**

De DAD is een onderdeel van het ministerie dat onder meer belast is met de controle van het departementale jaarverslag, het onderzoek naar het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de ten behoeve daarvan bijgehouden administraties en het onderzoek naar de totstandkoming van de *niet-financiële informatie*. De DAD voert daarmee een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD als een interne accountant, die relatief onafhankelijk functioneert. 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 van het ministerie. Daarbij kan de DAD rechtstreeks aan de minister rapporteren.

### **Deugdelijke/ondeugdelijke weergave**

De in het jaarverslag opgenomen financiële informatie dient *deugdelijk* te zijn weergegeven. Dit houdt in dat de informatie betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend moet zijn, zodat de Tweede Kamer zich als gebruiker van die informatie een oordeel over de uitkomsten kan vormen.

### **Europese aanbestedingsrichtlijnen**

Richtlijnen voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten. De richtlijnen zijn gericht op een transparant aanbestedingsproces op basis van objectieve selectie- en gunningscriteria.

### **Financieel beheer**

Het financieel beheer van een ministerie omvat 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 2001*.

### **Financiële informatie**

Financiële informatie betreft de *verplichtingen*, *uitgaven* en *ontvangsten* van een ministerie in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij (en voor zover van toepassing: de *baten*, *lasten*, *kapitaaluitgaven*, *kapitaalontvangsten* en *balansposten* in de samenvattende

verantwoordingsstaat van de onder een ministerie vallende *baten-lastendiensten* en de toelichting daarbij).

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

Het Financieel jaarverslag van het Rijk en de saldibalans van het Rijk vormen tezamen de jaarlijkse financiële verantwoording van het Rijk. Het Financieel jaarverslag van het Rijk bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, die aansluit op de in de departementale en niet-departementale jaarverslagen opgenomen verantwoordingsstaten. De saldibalans van het Rijk sluit aan op de departementale saldibalansen. Beide documenten worden opgesteld door de minister van Financiën.

### **Fouten**

Fouten zijn afwijkingen van de criteria *rechtmatigheid* en *deugdelijke weergave*. We spreken van een *fout* als bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten onrechtmatig zijn (de minister heeft het geld niet uitgegeven of ontvangen volgens de daarvoor geldende wetten en regels) of ondeugdelijk zijn weergegeven (de minister heeft de financiële informatie niet juist of volledig verantwoord).

### **Indemniteitswet**

Wetsvoorstel bedoeld om een bezwaar van de Algemene Rekenkamer op te heffen. In een indemniteitswet vraagt de minister de Tweede Kamer om de verplichtingen, uitgaven of ontvangsten, ondanks het bezwaar van de Algemene Rekenkamer toch goed te keuren.

### **Jaarverslag**

Het jaarverslag bestaat uit verantwoordingsinformatie over:

- (a) *beleidsinformatie*: het door het departement gevoerde beleid;
- (b) *financiële informatie*: de *verplichtingen, uitgaven en ontvangsten* van het departement en voor zover van toepassing de *baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten* van de onder een ministerie vallende *baten-lastendiensten*;
- (c) *bedrijfsvoeringsinformatie*: het gevoerde *financieel beheer en materieelbeheer (bedrijfsvoeringsinformatie)*.

### **Kapitaaluitgaven/kapitaalontvangsten**

Uitgaven respectievelijk ontvangsten in verband met investeringen en desinvesteringen in kapitaalgoederen, alsmede de financiering daarvan.

### **Kasstelsel**

In een kasstelsel is het moment van uitgeven of ontvangen van het geld bepalend voor het moment waarop een post wordt opgenomen in de verantwoording.

### **Lasten**

De (op een staat van *baten* en lasten op te nemen) bedragen die worden beschouwd als nadelen die verband houden met de activiteiten in de betreffende periode.

### **M&O-beleid**

M&O staat voor misbruik en oneigenlijk gebruik. M&O-beleid is het geheel van maatregelen dat een minister neemt om misbruik en oneigenlijk gebruik van weten regelgeving zoveel mogelijk te voorkomen en de gevolgen ervan te beperken.



**Materieelbeheer**

Het materieelbeheer van een ministerie behelst de zorg voor alle niet-geldelijke zaken, vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting.

**Niet-financiële informatie**

Zie *beleidsinformatie*.

**Onvolkomenheid/ernstige onvolkomenheid**

De Algemene Rekenkamer spreekt van een «onvolkomenheid» wanneer sprake is van een overschrijding van de kwalitatieve *tolerantiegrenzen* die zij hanteert bij de beoordeling van de bedrijfsvoering van een departement. Of een onvolkomenheid als «ernstig» wordt gekwalificeerd hangt af van de frequentie van voorkomen en de zwaarte van de onvolkomenheid.

**Onzeker (onzekerheden)**

De Algemene Rekenkamer kwalificeert *financiële informatie* als «onzeker» wanneer zij door *onvolkomenheden* in het *financieel beheer* niet kan vaststellen of bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten *rechtmatig* zijn of *deugdelijk* zijn *weergegeven*.

**Ordelijk**

Het financieel beheer is ordelijk als het is opgezet volgens adequate, in de administratieve organisatie vastgelegde, procedureregels en functioneert in overeenstemming met die procedureregels.

**Operationele doelstelling**

Operationele doelstellingen zijn een nadere uitwerking van de algemene beleidsdoelstelling die bij een *beleidsartikel* hoort.

**Overdrachtsuitgaven**

Overdrachtsuitgaven zijn uitgaven aan personen of instellingen in de vorm van – onder andere – subsidies en (specifieke) uitkeringen, waarvoor geen tegenprestaties in de vorm van levering van goederen of diensten worden gevraagd.

**Planning- & controlcyclus**

Het geheel van afspraken en maatregelen, inclusief het tijdschema, dat moet leiden tot een beheerste bedrijfsvoering, waaronder opstelling en uitvoering van de begroting.

**Potentieel bezwaargeval**

*Onvolkomenheden* in het *financieel beheer* of *fouten* en *onzekerheden* in de *financiële informatie* in het *jaarsverslag* die de kwalitatieve of kwantitatieve *tolerantiegrenzen* van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

**Prestatiegegevens**

Prestatiegegevens zijn kwantitatieve of kwalitatieve indicatoren waarmee de minister inzicht biedt in de door hem gerealiseerde beleidsresultaten. Onder prestatiegegevens kunnen zowel effect(indicator)en als informatie over de prestaties van de overheid worden verstaan.

**Programma-uitgaven**

Programma-uitgaven zijn alle uitgaven die de minister doet in het kader van de uitvoering van zijn beleid, met uitzondering van de *apparaats-uitgaven*.

### **Rechtmatigheid**

Norm waaraan het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de daartoe bijgehouden administraties, alsmede de *financiële informatie* in het jaarverslag moeten voldoen. Voor de financiële informatie houdt dit in dat zij tot stand is gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en met andere van toepassing zijnde wetten en wettelijke regelingen.

### **Review**

Voor haar oordelen over het jaarverslag maakt de Algemene Rekenkamer zo veel mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de *departementale auditdienst (DAD)*. Om te bepalen of ze de bevindingen van de DAD kan overnemen beoordeelt zij de controlewerkzaamheden die door de DAD zijn uitgevoerd. Dit wordt «review» genoemd.

### **Risicoanalyses**

De Algemene Rekenkamer onderzoekt niet alle processen en geldstromen tot in detail, maar maakt daarbij gebruik van risicoanalyses. Dat betekent dat zij haar onderzoeksinspanningen vooral richt op die onderdelen, processen of geldstromen waar essentiële knelpunten of risico's zijn geïdentificeerd.

### **Saldibalans**

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het einde van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Het gaat hierbij om posten als: vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

### **Single information single audit (sisa)**

Single information houdt in dat de reguliere jaarlijkse financiële verantwoording aan het lokale bestuur ook wordt gebruikt voor de verantwoording over specifieke uitkeringen. Hierdoor hoeven provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering te verantwoorden met een afzonderlijke verantwoording. Single audit betekent dat de controle over de specifieke uitkeringen onderdeel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording. Hierdoor hoeft de accountant geen afzonderlijke accountantsverklaring meer af te geven voor elke specifieke uitkering.

### **Specifieke uitkering**

Uitkering van de rijksoverheid aan een andere overheid ten behoeve van het uitvoeren van bepaalde activiteiten of het realiseren van een specifiek doel.

### **Slotwet/slotwetmutaties**

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus, waarmee de geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten formeel in overeenstemming worden gebracht met de uiteindelijke realisaties. De slotwet wordt gelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer.

### **Tolerantiegrenzen**

Op het niveau van de begrotingsartikelen onderscheidt de Algemene Rekenkamer drie kwantitatieve tolerantiegrenzen, te weten:

Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag kleiner dan € 50 miljoen mag de som van de *fouten* en *onzekerheden* niet groter zijn dan 10% van het artikelbedrag.

Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 50 miljoen tot

€ 500 miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet groter zijn dan € 5 miljoen.

Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 500 miljoen of meer mag de som van fouten en onzekerheden niet groter zijn dan 1% van het artikelbedrag.

Ook voor de afzonderlijke saldibalansposten gelden deze kwantitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de totalen van de in het jaarverslag opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten mag het percentage aan fouten niet groter zijn dan 1% en het percentage aan onzekerheden niet groter dan 3%.

### **Verslaggevingseisen**

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

### **Verantwoordingsdag**

Ieder jaar worden op de derde woensdag van mei de departementale en niet-departementale *jaarverslagen* en het Financieel jaarverslag Rijk gepubliceerd. Met het jaarverslag leggen ministers verantwoording af over het door hen gevoerde (financiële) beleid en de bedrijfsvoering in het voorgaande jaar. Deze dag wordt dan ook wel «Verantwoordingsdag» genoemd.

De Algemene Rekenkamer publiceert op Verantwoordingsdag de resultaten van haar jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek in de rapporten bij de jaarverslagen en het rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk: *Rijk verantwoord*.

### **Verantwoordingsstaat**

In de verantwoordingsstaat in het jaarverslag worden per begrotingsartikel de gerealiseerde bedragen van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten opgenomen.

In de samenvattende verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten staan de baten, de lasten, het saldo van baten en lasten, de kapitaaluitgaven en de kapitaalontvangsten van de baten-lastendiensten die onder het ministerie vallen.

### **Verplichtingen**

Een juridische verbintenis die ontstaat op grond van een verdrag, een wet, een koninklijk besluit, een ministeriële regeling, een beschikking, een verbintenis of een op een controleerbare wijze vastgelegde afspraak tussen dienstonderdelen en die tot uitgaven leidt of kan leiden.

### **Voorschotten**

Vooruitbetalingen door het Rijk in verband met door een derde aan het Rijk te leveren producten, te verlenen diensten of te verrichten werken of vooruitbetalingen van het Rijk op een aan een derde verstrekte aanspraak op een subsidie, bijdrage of lening of op een aanspraak uit hoofde van een verstrekte garantie.

## **Literatuur**

Algemene Rekenkamer (2006). *Ecologische hoofdstructuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 825, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007). *EU-tendrapport 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 955, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.