
Vergaderjaar 2007–2008

31 444 XIV

**Slotwet en jaarverslag Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit 2007**

Nr. 4

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2007 VAN HET MINISTERIE
VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit (XIV)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 mei 2008

Hierbij bieden wij u aan het op 8 mei 2008 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2007 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: Samenvatting en bestuurlijke reactie | 5 |
| 1 Samenvatting | 7 |
| 2 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 12 |
| Audit Actielijst 2008 van het Ministerie van LNV | 14 |
| Deel II: Onderzoeksbevindingen en oordelen | 15 |
| 1 Inleiding | 17 |
| 1.1 Over het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit | 17 |
| 1.2 Over dit onderzoek | 19 |
| 2 Jaarverslag | 21 |
| 2.1 Oordeel over de financiële informatie | 21 |
| 2.2 Oordeel over de saldi balans en toelichting | 22 |
| 2.3 Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering | 23 |
| 2.4 Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid | 23 |
| 3 Bedrijfsvoering | 25 |
| 3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer | 25 |
| 3.1.1 Departementale begrotingsadministratie | 25 |
| 3.1.2 Beheer programma-uitgaven (onderzoek subsidie-beheer) | 26 |
| 3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering | 27 |
| 3.2.1 Vooruitgang bedrijfsvoering | 28 |
| 3.2.2 Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG): geen aansluiting bij sisa | 29 |
| 3.2.3 Interne controle | 31 |
| 3.2.4 EU-geldstromen | 33 |
| 3.2.5 Aansturing baten-lastendiensten | 33 |
| 3.2.6 Personele uitgaven | 34 |
| 4 Informatie over beleid nader beschouwd | 35 |
| 4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie | 35 |
| 4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie | 39 |
| 4.3 Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag | 39 |
| Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van LNV | 42 |
| Bijlage 2 Gebruikte afkortingen | 49 |
| Bijlage 3 Verklarende woordenlijst | 50 |
| Literatuur | 59 |

DEEL I: SAMENVATTING EN BESTUURLIJKE REACTIE

1 SAMENVATTING

Het Ministerie van LNV

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) draagt verantwoordelijkheid voor het realiseren van een duurzame landbouw, een vitale natuur, een vertrouwd platteland en een hoogwaardig voedsel-aanbod en voor het agrarisch onderwijs. Het beleid wordt grotendeels decentraal gerealiseerd door lagere bestuursorganen en belangenorganisaties. Het ministerie zelf verstrekt vooral subsidies.

Het ministerie moet toezicht houden op enkele tientallen 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 claimt geld terug, verstrekt geen bijdragen meer en/of legt boetes op.

De uitgaven van het Ministerie van LNV bedroegen in 2007 € 2 384,4 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 5 339,4 miljoen en de ontvangsten € 496,9 miljoen. In het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid van de EU heeft het Ministerie van LNV in 2007 een EU-bijdrage van omstreeks € 1,05 miljard ontvangen. Deze ontvangsten worden buiten begrotingsverband met de bijbehorende uitgaven verrekend.

Van de gerealiseerde uitgaven in 2007 is € 607,9 miljoen uitgegeven aan de bekostiging van agrarische opleidingscentra en de Wageningen Universiteit. De Dienst Landbouwkundig Onderzoek heeft een bedrag van € 181 miljoen voor onderzoek ontvangen.

Verder is een bedrag van € 439 miljoen uitgegeven voor de inrichting van het landelijk gebied. Ten slotte was een bedrag van € 264 miljoen bestemd voor «duurzaam ondernemen».

Ontwikkelingen

In 2007 hebben zich bij het Ministerie van LNV enkele belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Zo is in het gemeenschappelijk landbouwbeleid de Bedrijfstoelageregeling (BTR) ingevoerd, die Nederland in «gedeeld beheer» (i.e. samen met de Europese Commissie) uitvoert. Daarnaast is het aantal betaalorganen dat voor het Ministerie van LNV Europese subsidies beheert, getransformeerd van vijf naar twee. Deze ontwikkelingen hebben druk gezet op de uitvoering van de reguliere processen bij met name het betaalorgaan Dienst Regelingen. Ondanks deze omvangrijke organisatorische ontwikkelingen heeft het ministerie in 2007 serieus aandacht besteed aan het doorvoeren van verbeteringen op de terreinen waar de Algemene Rekenkamer vorig jaar onvolkomenheden en aandachtspunten signaleerde. De ontwikkeling van het financieel beheer is dan ook positief, al blijven verdere verbeteringen noodzakelijk.

Ook in 2008 spelen er belangrijke organisatorische ontwikkelingen binnen het ministerie. Zo zullen er nieuwe ICT-toepassingen binnen het departement worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Daarnaast zullen de inspecties die nu nog afzonderlijk onder het ministerie functioneren (de Algemene Inspectiedienst, de Plantenziektenkundige Dienst en de Voedsel- en Warenautoriteit), worden samengevoegd.

In onderstaand overzicht vatten wij onze oordelen over het Jaarverslag 2007 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van LNV samen. Wij

verwijzen daarbij naar de plaats in deel II van dit rapport waar we dieper ingaan op onze oordelen en de achterliggende bevindingen presenteren.

Oordelen over het jaarverslag 2007 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

| | | Oordeel | Meer informatie in deel II |
|-----------------|---------------------------------------|--|----------------------------|
| Jaarverslag | Financiële informatie | Voldoet | § 2.1 |
| | Saldibalans | Voldoet | § 2.2 en 3.3 |
| | Informatie over bedrijfsvoering | Voldoet | § 2.4 |
| | Informatie over beleid | Voldoet | § 2.5 |
| Bedrijfsvoering | Financieel beheer en materieel-beheer | Voldoet aan de daarvoor geldende eisen, met uitzondering van de departementale begrotingsadministratie en het beheer van programma-uitgaven. | § 3.1 |

In deze samenvatting gaan wij in op onze belangrijkste conclusies over de financiële informatie, de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het Ministerie van LNV.

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

Jaarverslag/financiële informatie voldoet aan de eisen

Wij hebben vastgesteld dat het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van LNV voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) daaraan stelt.

Ontwikkeling fouten en onzekerheden

Vorig jaar rapporteerden wij bij vier artikelen een overschrijding van de kwantitatieve toleranties, nu bij geen enkel artikel. Voor een belangrijk deel is dit het gevolg van het experiment met de verruimde tolerantiegrenzen (zie hiervoor ons rapport *Rijk Verantwoord 2007*, dat net als het voorliggende rapport op 21 mei 2008 verschijnt).

Om toch iets te kunnen zeggen over de ontwikkeling ten opzichte van 2006, hebben we de fouten en onzekerheden die dit jaar op artikelniveau zijn geconstateerd gerelateerd aan de tolerantiegrens van vorig jaar. Op grond hiervan concluderen wij dat er sprake is van een verbetering.

Bedrijfsvoering verbeterd, nog twee onvolkomenheden

De bedrijfsvoering van het Ministerie van LNV is in 2007 verbeterd. Er zijn belangrijke maatregelen getroffen die bijdragen aan een beter beheer. Dit komt ook tot uitdrukking in een afname van het aantal fouten en onzekerheden in de financiële verantwoording. De volgende twee onvolkomenheden die in 2007 zijn geconstateerd vragen naar onze mening nog de nodige aandacht:

- de departementale begrotingsadministratie (zie ook § 3.1.1 in deel II);
- het beheer van programma-uitgaven (zie ook § 3.1.2 in deel II).

Hieronder geven we een beknopte toelichting bij de twee geconstateerde onvolkomenheden. Daarnaast bespreken wij kort de ontwikkelingen bij de implementatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en het feit dat de Europese Commissie haar goedkeuring van de rekeningen over 2007 van het Europees Landbouwarantieffonds (ELGF), die worden beheerd door de Dienst Regelingen, voorlopig heeft opgeschort.

De departementale begrotingsadministratie

Door tekortkomingen in het proces van totstandkoming van het departementale jaarverslag is het proces van controle onder druk komen te staan. Als gevolg van het feit dat er verder in een erg laat stadium nog diverse omvangrijke correcties op de te publiceren cijfers moesten plaatsvinden is het jaarverslag van het departement te laat opgeleverd. Het uitgebrachte verslag bevatte bovendien voor de Dienst Regelingen nog voorlopige cijfers omdat voor deze dienst de gecertificeerde jaarrekening niet kon worden opgeleverd. Deze bevindingen duiden op een onvoldoende beheerst administratief totstandkomingproces. Hierdoor loopt het ministerie belangrijke risico's en komt de kwaliteit van de controle door de departementale auditdienst en de Algemene Rekenkamer onnodig onder druk te staan.

Het ministerie werkt aan een structurele maatregel om bovenstaande problemen het hoofd te bieden. Dit neemt echter niet weg dat zij haar toezeggingen inzake een tijdelijke maatregel (de zogenoemde tussentijdse afsluitingen die onverminderd noodzakelijk blijven in 2008) moet nakomen.

Beheer van 9% van de programma-uitgaven nog onvolkomenheid

Wij hebben vastgesteld dat er bij het Ministerie van LNV sprake is van een onvolkomenheid in het beheer van programma-uitgaven. Dit bedrag omvat programma-uitgaven die de beleidsdirecties rechtreeks (i.e. zonder tussenkomst van een uitvoeringsinstelling) aan een groot aantal kleine relaties betalen.¹ Het financieel belang van deze categorie uitgaven bedraagt € 162 miljoen.

Vorig jaar spraken wij ten aanzien van deze onvolkomenheid over subsidiebeheer van de beleidsdirecties. De problematiek strekt zich echter ook uit over andere overdrachts- en transactie-uitgaven van de beleidsdirecties.

In 2007 heeft het Ministerie van LNV belangrijke maatregelen getroffen en aangekondigd om deze onvolkomenheid in het financieel beheer op termijn weg te nemen. Ten opzichte van vorig jaar is de omvang van de financiële populatie waar de knelpunten zich kunnen voordoen (door maatregelen en compartimentering) terug gebracht tot € 162 miljoen.² Wij concluderen op basis hiervan dat er sprake is van een substantiële verbetering. Wel menen wij dat de effectiviteit van de in 2007 getroffen maatregelen deels nog zal moeten blijken, en een deel van de maatregelen pas in 2008 daadwerkelijk zal worden ingezet. Op grond van onze bevindingen zal de aandacht van het ministerie zich wat deze programma-uitgaven betreft vooral moeten richten op de tijdigheid van de verplichtingenregistratie, de kwaliteit van de in beschikkingen gestelde voorwaarden, een kritische beoordeling van voorschotbetalingen (heeft de aanvrager het voorschot werkelijk nodig?) en de kwaliteit van de dossiervorming.

ILG: geen aansluiting op «sisa»

Het Ministerie van LNV heeft in 2007 ruim € 439 miljoen aan ILG-gelden in het Nationaal Groenfonds gestort ten behoeve van de provincies, die het rijksbeleid voor het landelijk gebied moeten uitvoeren. De provincies hebben € 264 miljoen voor de bestedingen in dat jaar aan het budget onttrokken. Er is daardoor ruim € 175 miljoen aan rijksbegrotingsgeld niet tot besteding gekomen. Wij zijn van mening dat, indien rekening wordt gehouden met het kasstelsel, een adequaat begrotingsbeheer vereist dat de betalingen van het Rijk en de bestedingen door de provincies gelijke tred houden.

¹ De administratieve systemen van het ministerie bevatten overigens onvoldoende mogelijkheden om het financieel belang verder te categoriseren naar transactie-uitgaven of overdrachtsuitgaven.

² Dit bedrag is geen indicatie voor de omvang van de geconstateerde tekortkomingen. Het bedrag geeft aan het terrein waarbinnen de gesignaleerde problemen met het beheer zich kunnen voordoen.

De Tweede Kamer heeft de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in 2007 als groot project aangewezen. Deze aanwijzing betekent een verzwaring van de verantwoordingsplicht voor het ministerie die op gespannen voet lijkt te staan met de bepalingen uit de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) en de afspraken die op grond hiervan met de provincies zijn gemaakt. Deze afspraken gaan uit van het principe dat de verantwoording door de provincies aan het departement pas in 2013 behoeft plaats te vinden.

Vorig jaar gaven wij aan dat de wijze waarop de provincies jaarlijks het Ministerie van LNV over hun prestaties en bestedingen in het kader van het ILG zouden informeren, als toereikend kon worden beschouwd. Hierbij speelde een belangrijke rol dat de provincies als gevolg van afspraken die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) over de verantwoording van specifieke uitkeringen had gemaakt bij hun jaarverslagen gecertificeerde informatie over de bestedingen en prestaties moest overleggen.

In 2007 heeft het ministerie besloten dat de afspraken over de verantwoording en controle van specifieke uitkeringen niet van toepassing zijn op de informatie over de bestedingen uit het ILG. Als gevolg hiervan is onzeker dat de jaarlijks door de provincies in het kader van de bestuursovereenkomsten te overleggen informatie zal worden gecertificeerd. Wij achten dit, zeker nu de Tweede Kamer de EHS tot groot project heeft verklaard, van evident belang voor de betrouwbaarheid van de over te leggen gegevens.

De auditdienst van het ministerie voert bij de Dienst Landelijk Gebied en de Dienst Regelingen controles uit voor de provincies. Wij zijn van mening dat met deze opzet de objectiviteit van de adviesfunctie van de auditdienst en van haar oordeelsvorming over de kwaliteit van het toezicht onder druk komt te staan. Wij bevelen aan om de huidige inzet van de auditdienst in de bestaande controlestructuren en de verschillende rollen die zij hiermee vervult, nog eens kritisch tegen het licht te houden.

Europese goedkeuring rekening opgeschort

Nederland ontvangt op basis van het gemeenschappelijk landbouwbeleid veel geld uit de EU; in 2007 heeft ons land € 1,05 miljard gedeclareerd. Het beheer, de verantwoording en de controle rondom (de besteding van) deze gelden voldoen in het algemeen aan de Europese eisen.

Problemen deden zich echter wel voor bij het geautomatiseerde systeem voor de uitvoering van de Bedrijfstoeslagregeling (BTR), die in 2007 EU-breed is ingevoerd.³ Dit systeem werkte nog onvoldoende, waardoor informatie te laat beschikbaar was en niet kon worden onderworpen aan alle relevante interne controles. Door middel van extra gegevensgerichte werkzaamheden heeft de auditdienst uiteindelijk voldoende controle-informatie verkregen. De dienst is op basis daarvan tot een positieve conclusie gekomen over de verwerking van de BTR-toeslagen.

De audits van de auditdienst resulteerden voor betrokken betaalorganen, de Dienst Regelingen en de Dienst Landelijk Gebied, uiteindelijk in vijf respectievelijk twee belangrijke aanbevelingen voor verbetering van het interne beheersysteem.

De goedkeuring die de Europese Commissie op 30 april 2008 had moeten verlenen aan de rekeningen over 2007 van de Dienst Regelingen, is aangehouden. Voor nadere informatie verwijzen wij naar ons rapport bij de lidstaatverklaring, dat binnenkort zal worden gepubliceerd.

³ De BTR is een Europese regeling die tot doel heeft de landbouwer een stabiel inkomen te geven. Omdat het steunbedrag dat hij ontvangt, ongeacht wat hij produceert, hetzelfde blijft, krijgt de boer ruimte om zijn productie zelf in te vullen en beter af te stemmen op de vraag. Om in aanmerking te komen voor de bedrijfstoeslag moet de boer beschikken over toeslagrechten. Deze rechten worden berekend op basis van de betalingen die hij eerder heeft ontvangen (historisch model) of op basis van het aantal hectaren dat hij in bezit heeft (regionaal model).

Beleidsinformatie in «experimenteel» jaarverslag

Tijdens Verantwoordingsdag 2007 heeft de Tweede Kamer haar zorgen geuit over de kwaliteit van het verantwoordingsproces. Naar aanleiding daarvan heeft de minister van Financiën in overleg met de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer besloten tot een experiment met jaarverslagen bij drie departementen. Doel van het experiment is om de departementale jaarverslagen meer focus en politieke zeggingskracht te geven en de verantwoordingslasten te verminderen. Het Ministerie van LNV participeert, samen met de Ministeries van Buitenlandse Zaken (BuZa) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), in het experiment jaarverslag.

Het experiment houdt in dat de betrokken ministers zich in het beleidsverslag van hun jaarverslag uitgebreid verantwoorden over de kabinetsprioriteiten uit het coalitieakkoord en over enkele departementspecifieke beleidsprioriteiten. Over beleidsartikelen die niet onder deze prioriteiten vallen, neemt de minister in het jaarverslag alleen een financiële verantwoording op.

Kabinetsdoelen

In het LNV-jaarverslag is de focus op kabinetsprioriteiten duidelijk zichtbaar. Er worden tien kabinetsdoelen opgevoerd en vier additionele onderwerpen «die in 2007 gespeeld hebben». De kabinetsdoelen worden behandeld op volgorde van de nummering die zij in het beleidsprogramma van het kabinet hebben. Door deze keuze zijn niet direct de typische LNV doelen (natuur, boeren, dieren, voedselkwaliteit en agrarisch onderwijs) zichtbaar. Met het beleidsverslag wordt (90%) procent van de uitgaven van het ministerie afgedekt. In het verslag is dit door middel van een tabel helder aangegeven.

Bruikbaarheid jaarverslag

Wij hebben ook onderzocht of de informatie in het jaarverslag bruikbaar is. De Tweede Kamer moet zich met deze informatie een oordeel kunnen vormen over de mate waarin een minister de kabinetsprioriteiten en departementspecifieke beleidsprioriteiten heeft gerealiseerd met behulp van de daarvoor geleverde prestaties en ingezette middelen. Wij merken daarover het volgende op:

- De verbinding tussen kabinetsdoel, bijbehorend LNV-artikel (op het niveau van operationele doelstelling) en de bijbehorende uitgaven heeft LNV aan de hand van een tabel inzichtelijk gemaakt. De bruikbaarheid van het jaarverslag kan verder verbeteren door de verbinding met de geleverde prestaties in de tabel aan te brengen. Hierdoor is het eenvoudiger om de samenhang tussen doelen, prestaties en middelen vast te stellen.
- Wij hebben vastgesteld dat de indicatoren voor bepaalde doelstellingen (bijvoorbeeld de welzijnsnormen voor dieren in de veehouderij) zijn gewijzigd ten opzichte van hetgeen daarover staat vermeld in het jaarverslag over 2006. Daardoor biedt het jaarverslag over 2007 onvoldoende inzicht in de voortgang.
- De bedrijfsvoeringsparagraaf geeft naar onze mening een te positief beeld van het toezicht op externe relaties en gaat ten onrechte niet in op de stand van zaken rond de EHS en de relatie met het ILG (zie hiervoor).

In deel II van dit rapport lichten wij onze bevindingen toe aan de hand van concrete voorbeelden.

Reactie minister

De minister van LNV heeft op 25 april 2008 op ons onderzoek gereageerd. Hierna volgt een samenvatting van haar reactie. De volledige reactie is te vinden op www.rekenkamer.nl.

In ons rapport beschrijven we een aantal positieve ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het Ministerie van LNV in het afgelopen jaar. De minister heeft hiervan met genoegen kennisgenomen. Zij benoemt nog eens de belangrijkste maatregelen en de daarmee bereikte resultaten, die wij ook elders in dit rapport aan de orde stellen. Verder vestigt zij de aandacht op ons positieve oordeel over de bedrijfsvoering en noemt de twee onvolkomenheden die wij daarin constateren.

Over de eerste onvolkomenheid, in de departementale begrotingsadministratie, merkt de minister op dat het totstandkomingsproces van het departementale jaarverslag is vertraagd doordat er op een laat moment nog handmatige correcties zijn doorgevoerd in de administratie. Dit had volgens de minister met name te maken met de conversie van de verplichtingen en de te late jaarafsluiting van de Dienst Regelingen. Verder wijst zij erop dat ons oordeel mede was gebaseerd op het feit dat de maatregel van de tussentijdse afsluitingen in 2007 niet voldoende is geëffectueerd.

In reactie op de tweede onvolkomenheid, het beheer van programma-uitgaven, benadrukt de minister dat dit in feite een herformulering is van de bestaande onvolkomenheid in het subsidiebeheer. Zij constateert dat het financieel belang van deze onvolkomenheid inmiddels, mede door de maatregelen die in 2007 zijn getroffen, substantieel is afgenomen.

De minister schrijft dat in 2007 veel energie is gestoken in de verbetering van de bedrijfsvoering. Het ministerie heeft diverse activiteiten en instrumenten ontwikkeld en geïmplementeerd. Zij refereert daarbij aan:

- de oprichting van het Financieel Dienstencentrum;
- de uitvoering van het programma «Versterking Financiële Functie LNV»;
- de actie «Wegwerken oude voorschotten»;
- de professionalisering en verzakelijking van de aansturing van de Dienst Landouwkundig Onderzoek (DLO);
- de vervanging van financiële systemen LNV;
- het actieplan subsidiebeheer;
- de verbetering van de aansturing van baten-lastendiensten;
- de verbetering van de aansturing van zbo's en rwt's.

De minister geeft aan dat al deze activiteiten en bewust ingezette instrumenten hebben bijgedragen en nog verder zullen bijdragen aan de verbetering van de bedrijfsvoering van LNV. Hiermee komt zij tegemoet aan de aanbevelingen die zijn benoemd in de Audit Actielijst 2008.

Volgens de minister zijn de twee onvolkomenheden die wij in de bedrijfsvoering hebben geconstateerd, niet goed onderbouwd. Volgens haar rechtvaardigen onze bevindingen de geformuleerde conclusies niet. Bovendien zouden volgens de minister onze oordelen meer recht moeten doen aan de aard van de problematiek en de positieve ontwikkelingen die LNV in de bedrijfsvoering doormaakt. De minister vindt het niet motive-

rend en ook niet effectief als niet op waarde wordt geschat welke extra inspanningen de medewerkers van LNV leveren voor de verbetering van de bedrijfsvoering. Hierbij moeten wij ons realiseren dat de inspanningen naast de reguliere werkzaamheden zijn geleverd.

Verder is het de minister opgevallen dat de analyses en verbeteringen die het ministerie zelf heeft uitgevoerd, het vertrekpunt lijken te zijn geweest van ons onderzoek. De minister vindt dat wij de analyses van het ministerie hebben gebruikt ter onderbouwing van de onvolkomenheden. Zij doelt hierbij voornamelijk op het actieplan subsidiebeheer en de introductie van het nieuwe financiële systeem. Over deze laatste actie geeft zij aan dat deze juist is geïnitieerd om tegemoet te komen aan de toekomstige kwetsbaarheid van de administratieve systemen en uitvoeringssystemen.

De minister constateert ook dat onze normen onduidelijk zijn en/of steeds verschuiven. Onze conclusies wekken bij haar de indruk dat de lat steeds een stukje hoger wordt gelegd, waardoor het ministerie nooit aan de normen kan voldoen. Zij noemt hierbij als voorbeeld onze conclusie over de beheersing van het administratief proces rond de totstandkoming van het jaarverslag. De minister geeft aan dat de late oplevering van het jaarverslag vooral te maken had met de omvang van alle veranderingen die de Dienst Regelingen moest doorvoeren. Zij is van mening dat daarmee sprake is van een incidenteel probleem met een beperkte reikwijdte. Zij merkt hierbij op dat ze verwacht dat iets pas als onvolkomenheid wordt gekwalificeerd als iets een structureel, breed voorkomend probleem is. De minister wijst er bovendien op dat tussentijdse afsluiting de vertraging niet zou hebben kunnen voorkomen.

Nawoord van de Algemene Rekenkamer

Wij betreuren het dat de minister ten onrechte de indruk heeft gekregen dat wij geen waardering hebben voor de inspanningen van haar medewerkers. Wij benadrukken daarom dat juist deze inspanningen hebben geleid tot ons oordeel dat er sprake is van een verbetering in de bedrijfsvoering. Verder zullen wij bij het rechtmatigheidsonderzoek 2008 nog uitdrukkelijker met het ministerie communiceren over de normen en de werkwijze die wij hanteren.

Audit Actielijst 2008 van het Ministerie van LNV

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De lijst meldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd op te lossen.⁴

| Eerste jaar constatering, artikel en bedrag | Stand van zaken en conclusie | Aanbeveling | Toezegging minister | Meer informatie in deel II |
|--|--|--|---|----------------------------|
| Departementale begrotingsadministratie | | | | |
| 2007 alle financiële processen | Nieuw systeem is in ontwikkeling; wordt in 2009 in gebruik genomen. Tot die tijd zijn tussentijdse afsluitingen absolute noodzaak om te komen tot adequate en tijdige verantwoording. De jaarafsluiting bij de Dienst Regelingen is in 2007 problematisch verlopen. | Toezegging over tussentijdse afsluitingen in 2008 volledig nakomen. Vroegtijdig departementsbrede afspraken maken over nieuw op te stellen rekeningschema en daarin te hanteren boekings-systematiek. Verscherpen intern toezicht op administratieve proces bij de Dienst Regelingen. | Vervanging van financiële systemen (lopend traject). Zie verder de activiteiten bij de onvolkomenheid van programma-uitgaven. | § 3.1.1 |
| Beheer programma-uitgaven | | | | |
| 2004 verschillende artikelen € 162 miljoen | Op basis van omvangrijk actieplan zijn in 2007 belangrijke maatregelen getroffen en voor 2008 aangekondigd. | Probleem afbakenen: meer inzicht verkrijgen in locatie en omvang ervan, zodat maatregelen gericht kunnen worden ingezet. Maatregelen verder vooral richten op: 1. tijdigheid verplichtingen-registratie; 2. kwaliteit in beschikkingen gestelde voorwaarden; 3. kritische beoordeling voorschotbetalingen; 4. kwaliteit dossiervorming. | Verdere ontwikkeling, implementatie en uitvoering van lopende trajecten voor: – Financieel Dienstencentrum; – programma «Versterking Financiële Functie»; – actie wegwerken oude voorschotten; – professionalisering en verzakelijking aansturing DLO; – actieplan subsidiebeheer; – verbetering aansturing baten-lastendiensten, zbo's en rwt's. | § 3.1.2 |

⁴ De Algemene Rekenkamer kan 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 administraties.

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN EN OORDELEN

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). Een uitgebreide samenvatting en de bestuurlijke reactie op ons rapport is opgenomen in deel I.

Hieronder geven we eerst een beschrijving van het ministerie. Ook gaan we in op onze onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren. In hoofdstuk 2 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van LNV. In hoofdstuk 3 gaan wij in op de bedrijfsvoering van het ministerie. Ten slotte gaan we in hoofdstuk 4 nader in op de beleidsinformatie in begroting en jaarverslag.

1.1 Over het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Wij rapporteren per begrotingshoofdstuk over de resultaten van ons onderzoek. In totaal zijn er 26 begrotingshoofdstukken. 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, een vertrouwd platteland en een hoogwaardig voedselaanbod en voor het agrarisch onderwijs. Het beleid wordt grotendeels decentraal gerealiseerd door lagere bestuursorganen en belangenorganisaties. Het ministerie zelf verstrekt vooral subsidies. De uitvoering van subsidieregelingen vindt voor een belangrijk deel plaats bij de departementale baten-lastendiensten.

De uitgaven van het ministerie in 2007 bedroegen € 2 384,4 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 5 339,4 miljoen en de ontvangsten € 496,9 miljoen. In het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid ontvangt LNV jaarlijks een EU-bijdrage van ongeveer € 1,05 miljard.

Invloed Europa

Het Europese speelveld en de Europese spelregels zijn sterk bepalend voor het beleid van de minister van LNV. Hoewel een groot deel van de genoemde EU-ontvangsten en -uitgaven buiten begrotingsverband wordt verantwoord, blijft het ministerie verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige besteding van deze middelen. Voor meer achtergrondinformatie en voor ons oordeel bij de lidstaatverklaring over het beheer, verantwoording en controle van de Europese gelden in relatie tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid, verwijzen wij naar ons rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring, dat binnenkort wordt gepubliceerd.

Periferie: rwt's, zbo's en fondsen

De periferie van het Ministerie van LNV kent een groot aantal externe organisaties waarmee het ministerie een (financiële) relatie onderhoudt. Uit de bijlage bij het jaarverslag 2007 blijkt dat het ministerie toezicht moet houden op dertig (categorieën van) organisaties die als rechtspersoon met een wettelijke taak en/of als zelfstandig bestuursorgaan zijn aangemerkt.⁵ In 2007 heeft het ministerie € 938,5 miljoen bijgedragen in de exploitatie van deze rwt's en zbo's.

⁵ Naast 27 afzonderlijke instellingen gaat het om zes Hogere Agrarische Onderwijsinstellingen, dertien Agrarische Opleidingscentra en 28 Erkende stamboekverenigingen.

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

Overzicht 1. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) in kengetallen

| | |
|---|--|
| Totaal verplichtingen | € 5,3 miljard |
| Totaal begrotingsuitgaven | € 2,4 miljard |
| Totaal begrotingsontvangsten | € 497 miljoen |
| Eindsaldo post «Uitgaven buiten begrotingsverband» | € 315 miljoen |
| – waarvan ELGF | € 275 miljoen |
| Apparaatsuitgaven | € 0,7 miljard |
| – waarvan personeelsuitgaven | € 484 miljoen |
| Programma-uitgaven | € 1,7 miljard |
| – waarvan uitgaven voor kennis en innovatie | € 901 miljoen |
| Aantal begrotingsartikelen | 9 |
| – waarvan beleidsartikel | 7 |
| – waarvan niet-beleidsartikel | 2 |
| Aantal personen werkzaam (in fte's)* | 6 919 |
| Baten-lastendiensten | 5 (PD, DR, AID, VWA, DLG) in 2007. Vanaf 2008 is ook DICTU een baten-lastendienst |
| Aantal directies en diensten (Ministerie van LNV heeft geen DG's) | 17 in 2007; 16 per 2008 |
| Begrotingsfonds | Diergezondheidsfonds |
| Rechtspersonen met wettelijke taak | 39 |
| – waarvan begrotingsgefinancierd | 27 (€ 935 miljoen) |
| – waarvan heffing gefinancierd | 0 |
| – waarvan premie- en tariefgefinancierd | 12 |
| Recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van LNV | <ul style="list-style-type: none">• <i>Terugblikonderzoek Belasting als beleidsinstrument</i> (2008)• <i>Terugblikonderzoek Voedselveiligheid en diervoeders</i> (2008)• <i>Terugblikonderzoek Fysieke controles op Europese subsidies voor boter</i> (2008)• <i>Ecologische Hoofdstructuur</i> (2006)• <i>Voedselveiligheid en diervoeders</i> (2005) |
| Grote ICT-projecten | LNV besteedt gemiddeld genomen per jaar € 40 a € 45 miljoen aan ICT-ontwikkeling. Opgeteld over de jaren heen passeren twee projecten de grens van € 20 miljoen: <ul style="list-style-type: none">– Relatie Identificatie LNV voor de invoering van BSN en BIN;– Elektronische Dienstverlening LNV voor de verbetering van de elektronische dienstverlening. |

* Bron: Sociaal Jaarverslag Rijk 2007 (21 mei 2008).

1.2 Over dit onderzoek

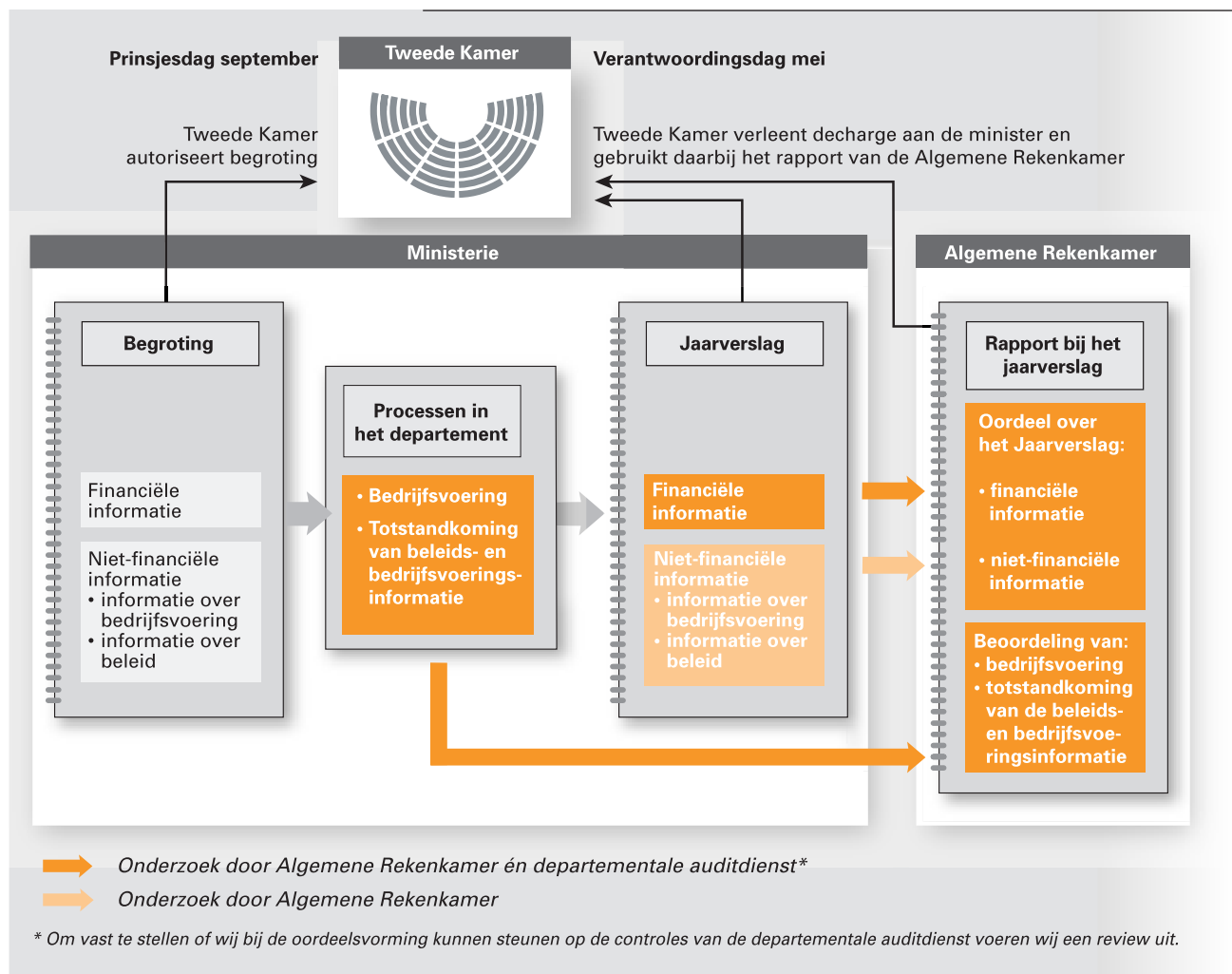
Ministers verantwoordden zich in hun jaarverslagen over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie (financiële informatie), over de manier waarop het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en over vraag of de doelen en prestaties die in de begroting van 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, de informatie over bedrijfsvoering en de informatie over beleid tot stand gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed weergegeven?

Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Hiervoor gaan we onder andere na 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.

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



Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2007 bij het Ministerie van LNV. Op grond van dit programma hebben we dit jaar onder meer specifiek aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- onvolkomenheden (subsidiebeheer en interne controle) en aandachtspunten uit de Audit Actielijst 2007;
- EU-aanbestedingen.

In ons rapport bij het jaarverslag melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Daarnaast vermelden we de onvolkomenheden die wij constateren in de bedrijfsvoering. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand gekomen 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.

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2007 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. 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).

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 CW 2001:

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

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van LNV voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

Vorig jaar rapporteerden wij bij vier artikelen een overschrijding van de kwantitatieve toleranties, nu bij geen enkel artikel. Voor een belangrijk deel is dit het gevolg van het experiment met de verruimde tolerantiegrenzen (zie hiervoor ons rapport *Rijk Verantwoord 2007*, dat net als voorliggend rapport op 21 mei 2008 verschijnt).

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

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 24,3 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 27 en 29. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 15,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 21, 22, 23, 27 en 29. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

Naleving Europese aanbestedingsregels

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren geïnformeerd naar het naleven van de Europese aanbestedingsregels door de ministeries. Wij constateren dat bij het Ministerie van LNV in vier gevallen deze regels niet nageleefd zijn. In totaal gaat het hier om een bedrag van € 13 382 286. De grootste post betreft de afkoop van licenties voor het gebruik van Oracle-software, waarmee een bedrag gemoeid is van € 12 684 811, te betalen over de jaren 2007 tot en met 2011. Wij komen tot de conclusie dat deze post onrechtmatig is omdat een goede vastlegging (op het moment) van het niet-Europees aanbesteden niet in het dossier is opgenomen. De overige drie posten, met een totaalbedrag van € 697 475, hebben betrekking op uitgaven voor schoonmaak, organisatieadvies en communicatie. Voor deze posten heeft ten onrechte geen Europese aanbesteding plaatsgevonden.

Ontwikkeling van fouten en onzekerheden

Om iets te kunnen zeggen over de ontwikkeling van fouten en onzekerheden hebben we de dit jaar geconstateerde fouten en onzekerheden op artikelniveau gerelateerd aan de tolerantiegrens van vorig jaar. Op grond hiervan concluderen wij dat er sprake is van een verbetering. Hieronder hebben wij dit nader toegelicht.

Bij de verplichtingen en ontvangsten is op basis van de «oude» toleranties geen overschrijding van fouten en onzekerheden op artikelniveau geconstateerd. Vorig jaar was nog bij twee respectievelijk één artikel(en) een overschrijding vastgesteld.

Bij de uitgaven is op basis van de «oude» toleranties sprake van een overschrijding van fouten en onzekerheden op één artikel terwijl vorig jaar nog bij vier artikelen een overschrijding is geconstateerd.

Op basis van de «nieuwe» toleranties laat de saldibalans op postniveau geen overschrijding in de fouten en onzekerheden zien. Met toepassing van de «oude» toleranties is sprake van een overschrijding bij de vorderingen en de voorschotten.

Ook de afgerekende voorschotten laten op basis van de «nieuwe» toleranties geen overschrijding van de fouten en onzekerheden zien. Bij toepassing van de «oude» toleranties zou dit, evenals vorig jaar, wel het geval zijn geweest.

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 meegenomen. 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 2007 van het Ministerie van LNV voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de

deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In 2007 heeft het Ministerie van LNV voor een bedrag van € 1,8 miljard aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij hebben vastgesteld dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

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

2.3 Oordeel over de informatie over de 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 informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Deze twee aspecten betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering. We zeggen daarmee niets over de kwaliteit van de informatie zelf.

Om tot een oordeel te komen over de al dan niet deugdelijke wijze van totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

- Beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren zijn vastgelegd?
- Heeft de minister vooraf criteria geformuleerd voor wat moet worden aangemerkt als opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering?
- Is het verloop van de totstandkoming controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van LNV is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zelf staan in hoofdstuk 3.

2.4 Oordeel over de informatie over het gevoerde 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.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevings-eisen. 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. In ons onderzoek naar de jaarverslagen kijken wij ook naar de *beschikbaarheid* en de *bruikbaarheid* van de beleidsinformatie. Hierop gaan we in hoofdstuk 4 in.

Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van LNV is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

Wij vragen aandacht voor het experiment waar het Ministerie van LNV aan meewerkt om het jaarverslag meer nadruk en politieke zeggingskracht te geven. In hoofdstuk 4 gaan we hier nader op in.

3 BEDRIJFSVOERING

De Algemene Rekenkamer heeft 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. Daarbij gaan we dieper in op de eventuele onvolkomenheden op deze terreinen (§ 3.1). Verder gaan we in dit hoofdstuk in op een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering, die geen onderdeel zijn van ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer. Ook schetsen we een beeld van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar (§ 3.2).

3.1 Oordeel over het financieel beheer en 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 2007 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- de administratie van het LNV-concern; en,
- het beheer van programma-uitgaven.

Hieronder gaan we dieper in op deze onvolkomenheden.

3.1.1 Departementale begrotingsadministratie

Vorig jaar noemde de Algemene Rekenkamer in de Audit Actielijst (AAL) de administratie van het LNV-concern een aandachtspunt. Aandacht is nodig voor de foutgevoeligheid en de diverse met de hand tot stand te brengen aansluitingen in de departementale begrotingsadministratie. In verband hiermee heeft het departement aan de Algemene Rekenkamer toegezegd dat er meer aandacht zou worden gegeven aan de zogenoemde tussentijdse afsluitingen die het proces van totstandkoming van de financiële verantwoording voor alle betrokkenen, dus ook voor de controle instanties moeten versoepelen.

Ten opzichte van vorig jaar is er echter geen verbetering opgetreden in de beheersing van het administratieve proces. De tussentijdse afsluitingen zijn niet zoals toegezegd door alle directies uitgevoerd en op de (voor de oplevering van delen van het jaarverslag) vastgestelde data voldeed geen enkel onderdeel aan de redelijkerwijs te stellen kwaliteitseisen. De tijdige totstandkoming van het jaarverslag kwam als gevolg hiervan onder druk te staan hetgeen ook gevolgen heeft voor het proces dat de controleinstanties (als de departementale auditdienst en de Algemene Rekenkamer) voor een deel op basis van voorlopige concepten moeten uitvoeren. De kwaliteit van de overgelegde concepten bepaalt in belangrijke mate de druk die op het controleproces ontstaat.

Ook door andere oorzaken is de totstandkoming van het LNV-jaarverslag in 2007 niet goed verlopen. Niet alleen kwam de tijdige oplevering door het vorenstaande onder druk te staan, het definitieve jaarverslag was een

week te laat beschikbaar voor de controle door de departementale auditdienst en de Algemene Rekenkamer. Correcties in de saldibalans en in de verantwoordingen van baten-lastendiensten waren in een te laat stadium nog noodzakelijk. De correcties betroffen onder andere de overdracht aan de provincies van € 1,3 miljard uit het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Met name de administratieve jaarafsluiting bij de Dienst Regelingen vormde dit jaar een knelpunt bij het tijdig opleveren van de jaarverantwoording van het ministerie. Op 15 april 2008, na het uitbrengen van het LNV-jaarverslag, kon de Algemene Rekenkamer nog niet beschikken over een gecertificeerde jaarrekening van de Dienst Regelingen en een overzicht van de daarin geconstateerde fouten en onzekerheden. De auditdienst gaf aan dat de fouten en onzekerheden geen gevolgen kunnen hebben voor het oordeel over het jaarverslag. Als oorzaken van de problemen bij de Dienst Regelingen gaf de auditdienst aan dat bij de centrale administratie van deze baten lastendienst sprake was van een gebrek aan financiële kennis die mogelijk verband hield met personele wisselingen.

Bovenstaande bevindingen duiden op een onvoldoende beheerst administratief totstandkomingproces. Als gevolg daarvan loopt het ministerie het risico dat de jaarlijkse verantwoording fouten en onzekerheden bevat, die door de korte tijdspanne tussen oplevering en publicatie ook door de controle instanties niet vroegtijdig kunnen worden opgemerkt. Hierdoor ontstaan er op momenten dat daar echt geen ruimte meer voor bestaat inhoudelijke discussies over materiële bedragen. Dergelijke discussies dienen in een vroegtijdig stadium door het departement en de genoemde controle instanties te kunnen worden gevoerd. Daarnaast kunnen er als gevolg van het niet-nakomen van de toezegging met betrekking tot de tussentijdse aansluitingen ook in de uitvoering van het begrotingsproces financiële risico's ontstaan als gevolg van fouten in de gegevensverwerking. Het verplichtingenbudget kan bijvoorbeeld worden overschreden doordat niet tijdig wordt opgemerkt dat verplichtingen niet of niet juist in de administratie zijn verwerkt.

Het ministerie is in 2007 begonnen met de ontwikkeling van een nieuw geautomatiseerd financieel systeem. De ingebruikname van dit systeem kan bijdragen aan een ordelijke en tijdige totstandkoming van de financiële verantwoording, mits vroegtijdig departementsbrede afspraken worden gemaakt over het nieuw op te stellen rekeningschema en de daarin te hanteren boekingsystematiek. Het departement werkt, zo blijkt uit het vorenstaande, aan een structurele oplossing voor de problemen in dit kader. Dit laat echter onverlet dat naleving van afspraken over tussentijdse afsluitingen en specificaties van de departementale administraties ook in 2008 onverminderd noodzakelijk blijven.

3.1.2 Beheer programma-uitgaven (onderzoek subsidiebeheer)

Naar aanleiding van onze bevindingen over 2006 heeft het ministerie in 2007 een actieplan subsidiebeheer opgesteld. Wij hebben de opzet en uitvoering van dit plan kritisch beoordeeld. Daarnaast hebben we bij de beleidsdirecties onderzoek gedaan naar de werking van de door het departement getroffen maatregelen. Vorig jaar spraken wij ten aanzien van deze onvolkomenheid over subsidiebeheer van de beleidsdirecties. De problematiek strekt zich echter ook uit over de andere overdrachts- en transactie-uitgaven van de beleidsdirecties. Vandaar dat wij verder spreken van programma-uitgaven.

Bevindingen

Wij hebben vastgesteld dat in 2007 de monitoring van en het toezicht op de uitvoering van het actieplan op adequate wijze is vormgegeven. Aan de uitvoering van het plan is van hoog tot laag in de organisatie deelgenomen. Van de diverse voortgangsgesprekken die in een breed verband met de auditdienst, de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) en beleidsdirecties zijn gevoerd is uitgebreid verslag gedaan en de in dat verband gemaakte afspraken zijn schriftelijk vastgelegd.

Uit dossieronderzoek blijkt dat bij de beleidsdirecties in 2007 sprake was van:

- te laat boeken van verplichtingen (voor een deel volgend op het jaar van aangaan);
- afwijken van aan derden opgelegde voorwaarden zonder dat de reden daarvan was vastgelegd;
- voorbijgaan aan de betekenis van beperkingen in accountantsverklaringen;
- onvolledigheid dossiers bij het Financieel Dienstencentrum (FDC);
- onjuiste verstrekking voorschotten aan derden.

Ten opzichte van vorig jaar is de omvang van de financiële populatie waar de knelpunten zich kunnen voordoen (door maatregelen en compartimentering) terug gebracht tot € 162 miljoen.⁶ Het financieel belang van deze categorie begrotingsuitgaven is ongeveer 9% van de totale programma-uitgaven van het ministerie. Een belangrijke maatregel die het financieel belang van de onvolkomenheid subsidiebeheer 2006 heeft teruggebracht is het aanpakken van de onjuiste afrekening van de aan de Dienst Landbouwkundig Onderzoek verstrekte voorschotten.

Conclusie

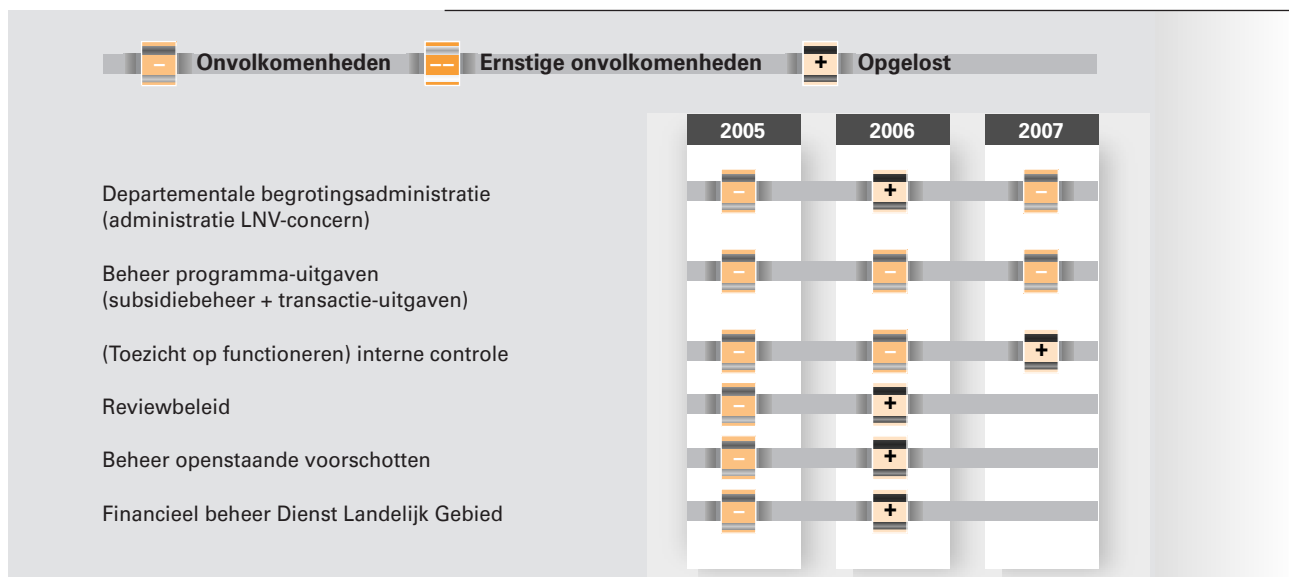
Wij concluderen op basis van het financieel belang waarop de onvolkomenheid maximaal betrekking heeft dat er sprake is van een substantiële verbetering. Wel menen wij dat de effectiviteit van de in 2007 getroffen maatregelen deels nog moet blijken, en een deel van de maatregelen zal pas in 2008 daadwerkelijk worden ingezet. Op grond van onze bevindingen zal de aandacht van het ministerie zich wat deze programma-uitgaven betreft vooral moeten richten op de tijdigheid van de verplichtingenregistratie, de kwaliteit van de in beschikkingen gestelde voorwaarden, een kritische beoordeling van voorschotbetalingen (heeft de aanvrager het voorschot werkelijk nodig?) en de kwaliteit van de dossiervorming.

3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

In figuur 2 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.

⁶ Dit bedrag is geen indicatie voor de omvang van de geconstateerde tekortkomingen. Het bedrag geeft het terrein aan waarbinnen de gesignaleerde problemen met het beheer zich kunnen voordoen.

Figuur 2 Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit



Hieronder gaan we in op enkele belangrijke ontwikkelingen en onderwerpen waar het ministerie aandacht aan moet blijven besteden om de recht- en doelmatige besteding van publieke middelen te bewaken.

3.2.1 Vooruitgang bedrijfsvoering

Er heeft zich in 2007 een aantal positieve ontwikkelingen voorgedaan in de bedrijfsvoering van het ministerie. Zo draagt de oprichting van het Financieel Dienstencentrum (FDC) op 1 juli 2007 bij aan harmonisering van de financieel-administratieve processen en aan versterking van de interne controle. Het managementcontrolsysteem is verbeterd door de introductie van rondetafelgesprekken tussen de beleidsdirecties, de directie FEZ en de auditdienst, waarbij inhoudelijk wordt gesproken over geconstateerde tekortkomingen en lopende vraagstukken. Hierdoor kunnen problemen sneller worden herkend, kan tijdig worden bijgestuurd en kan het lerend vermogen van betrokken actoren worden vergroot.

Managementcontrolsysteem voor verbetering vatbaar

Er zijn enkele kanttekeningen te plaatsen bij de effectiviteit van het managementcontrolsysteem (MCS). Zo heeft de auditdienst vastgesteld dat afwijkingen die zijn gemeld in de MCS-rapportages afkomstig zijn van tussentijdse bevindingen uit de accountantscontrole en niet zozeer uit eigen waarneming. Bovendien valt het op dat zodra directies en diensten een aandachtspunt onderkennen, dit aandachtspunt veelal op «groen» wordt gezet. De redenatie is: onderkenning van probleem en een stellig voornemen tot actie betekent dat men «in control» is. De MCS-rapportage verliest op die manier haar informatiewaarde en is het niet goed bruikbaar voor risicomanagement. Naast het vaststellen van een plan van aanpak en het daadwerkelijk treffen van maatregelen (opzet van administratieve organisatie) is het van belang om inzicht te hebben in de effectiviteit van de geïmplementeerde maatregelen (werking van administratieve organisatie en de daarin vervatte maatregelen van interne controle). In dit

kader benadrukken wij het belang van adequaat toezicht vanuit de verantwoordelijke stafdirecties bij het Ministerie van LNV. Hierbij kan niet worden volstaan met het overnemen van MCS-rapporten, maar zal actief verbijzonderde interne controle moeten plaatsvinden. Het is namelijk niet mogelijk dat de auditdienst in volle omvang de werking van alle relevante processen elk jaar in de audit betreft. De directie FEZ heeft ons via haar concept-toezichtsprogramma inzicht gegeven in de wijze waarop zij deze toezichtsrol gaat invullen.

Inhoud bedrijfsvoeringsparagraaf

De bedrijfsvoeringsparagraaf gaat naar onze mening ten onrechte niet in op de stand van zaken rond de implementatie van het ILG (zie § 3.2.2) en geeft een te positief beeld van het toezicht op externe relaties. Ten aanzien van dit toezicht is vermeld dat slechts 0,2% van de rechtstreekse bijdrage over 2006 van LNV aan externe relaties nog niet is gedekt door een rechtmatigheidsoordeel. Indien in deze beoordeling de cijfers over 2007 waren betrokken dan had het resultaat er, door de stortingen in het Nationaal Groenfonds, veel ongunstiger uitgezien. Het rechtmatigheidsoordeel dient bovendien behalve genoemde uitgaven ook de saldi en mutaties te omvatten die zijn gevormd door:

- de door het Rijk gedane stortingen in voorgaande jaren;
- de door het Rijk gedane onttrekkingen, alsmede de gelden die direct uit deze «fondsen/reserves» tot besteding zijn gekomen.

Voor de aansturing van externe relaties is de ontwikkeling weliswaar positief, maar uit de onderliggende managementinformatie blijkt dat er ook in 2008 nog acties moeten plaatsvinden. De belangrijkste van deze acties zijn hieronder genoemd:

- De vijf ontbrekende aansturingsarrangementen moeten worden opgesteld en enkele reeds bestaande arrangementen zijn inmiddels toe aan actualisering.
- Het professionaliseringstraject moet in 2008 van start gaan om de kwaliteit van de aansturing te verbeteren.
- Het aantal ambtenaren in het bestuur en het secretariaat van de externe organisaties moet worden teruggebracht.
- Van zeven externe relaties moeten nog accountantsverklaringen komen die tevens een uitspraak doen over de rechtmatigheid.

Er bestaat bij het ministerie (het Bureau Bestuursraad) overigens een goed inzicht in de stand van zaken en de noodzakelijke verbetermaatregelen en het Audit Committee wordt hierover goed geïnformeerd.

De naar onze mening ontbrekende informatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf over het ILG is toegelicht in § 3.2.2.

3.2.2 Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG): geen aansluiting bij sisa

De implementatie van de in 2007 in werking getreden Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) is nog gaande. Op grond van deze wet betaalt het Rijk gedurende een periode van zeven jaar in totaal een bedrag van € 3,2 miljard, via het Nationaal Groenfonds, aan de provincies. In 2007 is in dit kader € 439,2 miljoen aan «ILG-gelden» in het Nationaal Groenfonds gestort.

Wij zijn van mening dat, indien rekening wordt gehouden met het kasstelsel, een adequaat begrotingsbeheer vereist dat de betalingen van het Rijk en de bestedingen door de provincies gelijke tred houden. De provincies moeten met de door het Rijk ter beschikking gestelde gelden

prestaties realiseren die aansluiten op de doelen van het rijksbeleid voor het landelijk gebied. Inmiddels is een bedrag van € 263,7 miljoen door de provincies aan het Nationaal Groenfonds onttrokken. Er is in 2007 derhalve ruim € 175 miljoen aan rijksbegrotingsgelden nog niet tot besteding gekomen.

De omvangrijkste prestatie die door de provincies moet worden gerealiseerd is de totstandkoming van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in 2018. De Tweede Kamer heeft de EHS in 2007 als groot project aangegeven. Deze aanwijzing brengt een zware verantwoordingsplicht met zich mee voor het Ministerie van LNV dat zich dienovereenkomstig door de provincies op betrouwbare wijze periodiek moet laten informeren over de voortgang. Deze verzwaring van de verantwoordingsplicht voor het ministerie lijkt op gespannen voet te staan met het uitgangspunt van de Wilg, dat de verantwoording door de provincies aan het departement pas in 2013 hoeft plaats te vinden.

In 2006 hebben wij de wijze beoordeeld waarop de provincies jaarlijks het Ministerie van LNV over hun prestaties en bestedingen in het kader van het ILG zouden informeren. Wij gaven aan dat die wijze als toereikend kan worden beschouwd. De informatie bestond uit:

1. overzichten die als bijlage bij de jaarverslagen van de provincies zouden worden gevoegd, op grond van afspraken van het Ministerie van BZK met de provincies over specifieke uitkeringen (de zogenaamde sisa-systematiek);⁷
2. gedetailleerde gegevensoverzichten die op grond van de bestuursovereenkomsten jaarlijks aan het Ministerie van LNV moeten worden aangeleverd.

De afspraak met het Ministerie van BZK dat de provincies in hun jaarverslagen gecertificeerde informatie (vermeld onder 1) moesten opnemen, heeft een belangrijke rol gespeeld bij onze positieve beoordeling. Via deze afspraken over de jaarverslagen en de controle daarop waren wij er immers van verzekerd dat de jaarlijks door de provincies aan LNV op te leveren informatie zou worden gecertificeerd. In 2007 heeft het Ministerie van LNV echter besloten dat de afspraken van BZK over de verantwoording van specifieke uitkeringen toch niet van toepassing zullen zijn op de voortgangsinformatie die in het kader van het ILG moet worden overgelegd. Als gevolg van dit besluit bestaat nu onduidelijkheid over de vraag of de resterende voortgangsinformatie in het kader van het ILG (vermeld onder 2) zal worden gecertificeerd.

Dit achten wij een probleem waarvan het belang door de verzwaring van de verantwoordingsprocedure met betrekking tot de EHS nog eens aanzienlijk is toegenomen. Wij vinden het van belang dat op korte termijn alsnog duidelijk wordt vastgesteld welke informatie jaarlijks beschikbaar moet zijn. Daarnaast zal duidelijkheid moeten komen over de eisen die aan de controle van de voortgangsinformatie wordt gesteld. Hierbij is onder meer van belang:

- de nauwkeurigheid waarmee de controle wordt uitgevoerd (welke toleranties worden gehanteerd?);
- de mate van diepgang waarmee de niet-financiële informatie (als opgeleverde hectares) wordt gecontroleerd;
- de wijze waarop zekerheid wordt verkregen over de kwaliteit van de niet-financiële informatie. Behalve door middel van accountantsonderzoeken kan over de kwaliteit van de niet-financiële informatie ook

⁷ Sisa: single information, single audit.

zekerheid worden verkregen door periodieke visitaties uitgevoerd door deskundigen op de desbetreffende gebieden.

Idealiter wordt de controle op de voortgangsinformatie in het kader van het ILG afgestemd op de eisen die aan de EHS als groot project worden gesteld. Tevens is het uit doelmatigheidsoverwegingen aan te bevelen de controle van de voortgangsinformatie zodanig vorm te geven dat zonder al te veel extra controle-inspanningen na zeven jaar met de provincies kan worden afgerekend.

Verder constateren wij in de controle- en verantwoordingsstructuur een mogelijk belangenconflict. Het gaat hierbij om de objectiviteit van de auditdienst binnen de toezichtstructuur en bij de uitoefening van haar adviesfunctie. De auditdienst van het Ministerie van LNV is in de huidige opzet door de provincies belast met de controle bij de Dienst Landelijk Gebied en de Dienst Regelingen. Om vast te stellen dat zij op deze controle kan steunen, voert de accountant van de provincie een review uit op het werk van de auditdienst. Aan de «achterkant» dient de verantwoordelijke beleidsdirectie vanuit haar toezichtfunctie toe te zien op het werk van de provinciale accountant. De auditdienst moet zich vervolgens een oordeel vormen over de kwaliteit van het toezicht dat deze directies houden op de bestedingen uit het ILG. Doordat echter de auditdienst thans wordt ingezet bij de controles voor de provincies, komt de objectiviteit van dit oordeel onder druk te staan. Dit geldt ook voor de objectiviteit die nodig is bij de uitoefening van haar adviesfunctie inzake de inrichting van de toezichtstructuur.

Wij bevelen derhalve aan om de huidige inzet van de auditdienst in de bestaande controlestructuren en de verschillende rollen die zij hiermee vervult nog eens kritisch tegen het licht te houden.

3.2.3 Interne controle

Mede door in § 3.2.1 beschreven maatregelen kwalificeren we het (toezicht op functioneren) interne controle niet langer als onvolkomenheid. Wel willen wij naar aanleiding van de werkzaamheden die wij in 2007 hebben uitgevoerd naar de onvolkomenheid uit 2006, enkele verbeterpunten naar voren brengen.

De stafdirectie Informatiebeleid en Facilitaire Zaken (IFZ) kan het toezicht op de naleving van de inkoopkaders verder verbeteren door ook zelfstandig te toetsen of de diensten/directies de inkoopkaders naleven. In het bijzonder bevelen wij aan dat de directie IFZ ook de naleving van de Europese aanbesteding in het toezicht betreft.

Ten aanzien van het beheer van materiële uitgaven⁸ signaleren wij de volgende verbeterpunten:

- **Dossiervorming**
Voor een goede werking van de interne controle zullen documenten als contracten en offertes standaard in het dossier opgenomen moeten zijn. Deze documenten zijn nodig om de rechtmatigheid van de uitgaven vast te stellen. Wij bevelen aan de dossiervorming verder te verbeteren.
- **Functiescheiding ten aanzien van de prestatielevering inbedden in de administratieve organisatie (AO)**
Binnen het departement is niet (structureel) geregeld wie bevoegd is om de prestatielevering te accorderen. Bij de beoordeling van een aantal materiële uitgaven hebben wij vastgesteld dat de opdracht-

⁸ In het jaarverslag is het financieel belang van deze categorie uitgaven niet aangegeven. Uit de gegevens van de auditdienst van het ministerie blijkt dat het gaat om een bedrag van ongeveer € 120 miljoen.

verstrekking en de prestatielevering door dezelfde persoon werd gegeven. Een dergelijke functievermenging brengt het risico van onrechtmatige betalingen en ook fraude met zich mee. Wij adviseren deze tekortkoming in de opzet van de AO te corrigeren.

- Contractbeheer
De juistheid, volledigheid en actualiteit van het contractenregister (Contracto) is niet gewaarborgd. Voorts is in 2007 vastgesteld dat niet alle daarvoor in aanmerking komende contracten in Contracto staan geregistreerd. Hierdoor bestaat het risico dat diensten en directies overeenkomsten afsluiten waarvoor reeds een (raam)overeenkomst aanwezig is, en dat niet tijdig nieuwe aanbestedingen worden gedaan bij aflopende contracten. Wij bevelen aan contracten consequent te registreren in Contracto, hierop binnen directies interne controle uit te voeren en daarop door IFZ toezicht uit te laten oefenen.

Met ingang van 1 januari 2008 is de Dienst ICT Uitvoering (DICTU) een batenlasten-dienst. DICTU is ontstaan door bundeling van uitvoerende ICT-activiteiten van alle diensten en directies van het Ministerie van LNV. In 2007 heeft de auditdienst de opzet, het bestaan en de werking van de administratieve organisatie en interne controle bij DICTU beoordeeld. De rapportages van de auditdienst laten een stijgende lijn in het beheer van de materiële uitgaven zien. Desalniettemin constateren wij nog een aantal belangrijke aandachtspunten:

- Europese aanbestedingsrichtlijnen
Het vastleggen van afwegingen in het kader van de Europese aanbestedingsregels vormt een belangrijk verbeterpunt. Tijdens ons onderzoek hebben wij vastgesteld dat bij de afkoop van Oracle-licenties in 2007 voor een bedrag van € 12,7 miljoen (te betalen over de jaren 2007 tot en met 2011) ten onrechte geen Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden (zie ook § 2.1 Oordeel over de financiële informatie). Een goede vastlegging van het feit dat en de reden waarom er niet Europees zou worden aanbesteed, is niet in het dossier opgenomen.
Wij hebben vernomen dat DICTU momenteel bezig is met terugwerkende kracht tot begin 2007 een aantal dossiers waarvan de uitgaven boven de grens van de Europese aanbestedingen uitkomen maar waarvan geen aanbesteding heeft plaatsgevonden, na te lopen en te onderbouwen. Wij dringen erop aan voor de daarvoor in aanmerking komende contracten na te gaan of aanbesteding alsnog kan plaatsvinden.
Bij verlenging van contracten voor inhuur zal DICTU moeten nagaan of de verwachte uitgaven de Europese aanbestedingsdrempels overschrijden. Daarnaast heeft de auditdienst vastgesteld dat DICTU elke transactie afzonderlijk toetst aan de Europese aanbestedingsgrenzen. DICTU loopt hierdoor het risico dat verschillende transacties samen feitelijk één opdracht zijn die boven de Europese aanbestedingsgrens uitkomt.
- Offerteprocedure en dossiervorming
Uit de dossiers blijkt niet altijd duidelijk wat de overwegingen zijn geweest om af te wijken van de (interne) voorschriften of welke motivatie ten grondslag ligt aan besluiten in bijzondere situaties. Ook het vastleggen van de motivatie van de keuze van een leverancier na beoordeling van offertes vormt een aandachtspunt. Tevens hebben wij vastgesteld dat niet alle relevante documenten als (getekende) contracten en offertes in de dossiers zijn terug te vinden. Deze onvolledigheid van de dossiers komt ten dele voort uit het verleden.

Echter, ook voor de toekomst blijft een adequate dossiervorming een aandachtspunt.

3.2.4 EU-geldstromen

Europese regelgeving speelt een belangrijke rol op het beleidsterrein van het Ministerie van LNV. Nederland ontvangt op basis van het gemeenschappelijk landbouwbeleid veel geld uit de EU; in 2007 heeft ons land € 1,05 miljard gedeclareerd. Het beheer, de verantwoording en de controle rondom (de besteding van) deze gelden voldoet in het algemeen aan de eisen.

Problemen deden zich voor bij het geautomatiseerde systeem voor de uitvoering van de Bedrijfstoeslagregeling (BTR), die in 2007 EU-breed is ingevoerd.⁹ Dit systeem werkte nog onvoldoende, waardoor informatie te laat beschikbaar was en niet kon worden onderworpen aan alle relevante interne controles. Door middel van extra gegevensgerichte werkzaamheden heeft de auditdienst uiteindelijk voldoende controle-informatie verkregen. De dienst is op basis daarvan tot een positieve conclusie gekomen over de verwerking van de BTR-toeslagen.

De audits van de auditdienst resulteerden voor betrokken betaalorganen, de Dienst Regelingen en de Dienst Landelijk Gebied, uiteindelijk in vijf respectievelijk twee belangrijke aanbevelingen voor verbetering van het interne beheersysteem.

De goedkeuring die de Europese Commissie op 30 april 2008 had moeten verlenen aan de rekeningen over 2007 van de Dienst Regelingen, is aangehouden. Voor nadere informatie verwijzen wij naar ons rapport bij de lidstaatverklaring, dat binnenkort zal worden gepubliceerd.

3.2.5 Aansturing baten-lastendiensten

Het Ministerie van LNV kent vijf baten-lastendiensten. Wij hebben enkele knelpunten in het beheer bij de baten-lastendiensten geconstateerd die nog aandacht vragen:

- Procedures voor het eindejaarstraject zijn aangepast, maar worden niet integraal door de Dienst Landelijk Gebied toegepast. Dit betreft met name enkele procedures met betrekking tot de post onderhanden werk.
- De centrale financiële administratie en de centrale controllersorganisatie van de Dienst Regelingen zijn te weinig inhoudelijk betrokken bij de onderbouwing en consolidatie van de diverse jaarrekeningposten. Daarbij komt dat de aansturing van de decentrale onderdelen van de Dienst Regelingen via instructies op dit punt te wensen heeft overgelaten. Als gevolg van deze tekortkomingen in de administratieve organisatie heeft de opstelling van de jaarrekening 2007 ernstige vertraging ondervonden.

⁹ De BTR is een Europese regeling die tot doel heeft de landbouwer een stabiel inkomen te geven. Omdat het steunbedrag dat hij ontvangt, ongeacht wat hij produceert, hetzelfde blijft, krijgt de boer ruimte om zijn productie zelf in te vullen en beter af te stemmen op de vraag. Om in aanmerking te komen voor de bedrijfstoeslag moet de boer beschikken over toeslagrechten. Deze rechten worden berekend op basis van de betalingen die hij eerder heeft ontvangen (historisch model) of op basis van het aantal hectaren dat hij in bezit heeft (regionaal model).

Inzicht in uitvoeringskosten van baten-lastendienst

Een kritieke succesfactor voor een baten-lastendienst is een goede kostencalculatie en daarop gebaseerde tarieven. De concerncontroller heeft in 2007 actie ondernomen om de nacalculatie van kosten van geleverde producten te verbeteren om zo meer inzicht te krijgen in de oorzaken van de kostenoverschrijdingen. Wij vinden dit een positieve ontwikkeling.

Wij hechten belang aan inzicht en transparantie van door de overheid geleverde prestaties en de daarop betrekking hebbende kosten en baten. Een organisatie of burger die verplicht is te betalen voor bepaalde diensten, dient inzicht te krijgen in de service en de kosten die met de uitvoering zijn gemoeid. Om hier meer inzicht in te krijgen zijn wij nagegaan op welke wijze het Ministerie van LNV (in casu de VWA) inzicht biedt in de uitvoeringskosten van exportcertificering.

Omdat het jaarverslag 2007 nog niet gereed was, hebben wij ons gericht op het jaarverslag 2006 van de VWA. Dit jaarverslag geeft inzicht in de activiteiten van de VWA en de daarbij behorende opbrengsten en kosten op totaal niveau. Dit jaarverslag bevat ook een accountantsverklaring die zekerheid verschaft over de betrouwbaarheid van de in het jaarverslag opgenomen informatie. Het jaarverslag bevat echter geen gedetailleerde informatie over bijvoorbeeld de exportcertificering en de hierbij behorende kosten en in rekening gebrachte retributies. De van toepassing zijnde verslaggevingsregels¹⁰ schrijven dit ook niet voor. Het Ministerie gaf aan dat het financieel belang van de exportcertificering in geen relatie staat tot de totale baten en lasten van de VWA. Zij staat echter niet afkerig tegenover de wens naar meer transparantie in de kosten, tarieven en procedures. De huidige procedure is dat het ministerie het bedrijfsleven consulteert voordat een nieuwe retributieregeling wordt vastgesteld. Daarnaast worden bijeenkomsten georganiseerd om de regeling toe te lichten en inzage te geven in de kostenstructuur en de prestaties die hiervoor door de VWA worden geleverd. De VWA heeft ons aangegeven dat zij streeft naar meer transparantie en uitsplitsing van de kosten en opbrengsten in het jaarverslag.

3.2.6 Personele uitgaven

Naast de periodieke salarisbetalingen zijn er incidentele of tijdelijke betalingen aan personeel. De praktijk wijst uit dat de kans op fouten bij dergelijke betalingen groot is. Ook dit jaar zijn enkele fouten geconstateerd. De fouten bij dergelijke uitgaven zijn weliswaar niet snel materieel in kwantitatieve zin, maar vragen zeker in een politiek bestuurlijke context voldoende aandacht. Ter illustratie van het type mutaties zijn hieronder de in 2007 bij het Ministerie van LNV geconstateerde fouten weergegeven:

- De volgens de regels te korten betalingen bij langdurig zieken zijn te laat geëffectueerd.
- Er zijn schadeloosstellingen door directies vastgesteld boven de volgens mandaat toegestane € 1000.
- Tijdelijke toelagen worden onvoldoende actief bewaakt.

¹⁰ Regeling baten-lastendiensten 2007 en de artikelen 361 tot en met 391, uitgezonderd artikel 383 van Titel 9 van het Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

4 INFORMATIE OVER BELEID NADER BESCHOUWD

In dit hoofdstuk gaan we in op onze bevindingen van ons jaarlijkse aanvullende onderzoek naar de beschikbaarheid (§ 4.1) en bruikbaarheid (§ 4.2) van beleidsinformatie in de begroting en het jaarverslag. Ten slotte gaan we in op een specifiek aspect van de bruikbaarheid van jaarverslagen voor de Tweede Kamer: informatievoorziening over ICT-projecten (§ 4.3).

Het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van LNV is onderdeel van een experiment waartoe de minister van Financiën heeft besloten, in overleg met de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer. Het doel van het experiment is om het jaarverslag meer focus en politieke zeggingskracht te geven en de verantwoordingslasten te verminderen. Het experiment houdt in dat de minister zich in het beleidsverslag in het jaarverslag uitgebreid verantwoordt over de kabinetsprioriteiten uit het coalitieakkoord en over enkele beleidsprioriteiten die specifieke zijn voor het departement. Over beleidsartikelen die niet onder deze prioriteiten vallen, neemt de minister in het jaarverslag alleen een financiële verantwoording op. Informatie over de realisatie van prestaties en doelen op het niveau van beleidsartikelen ontbreekt in het jaarverslag. De jaarverslagen over 2007 van de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en van Buitenlandse Zaken (BuZa) maken eveneens deel uit van het experiment.¹¹

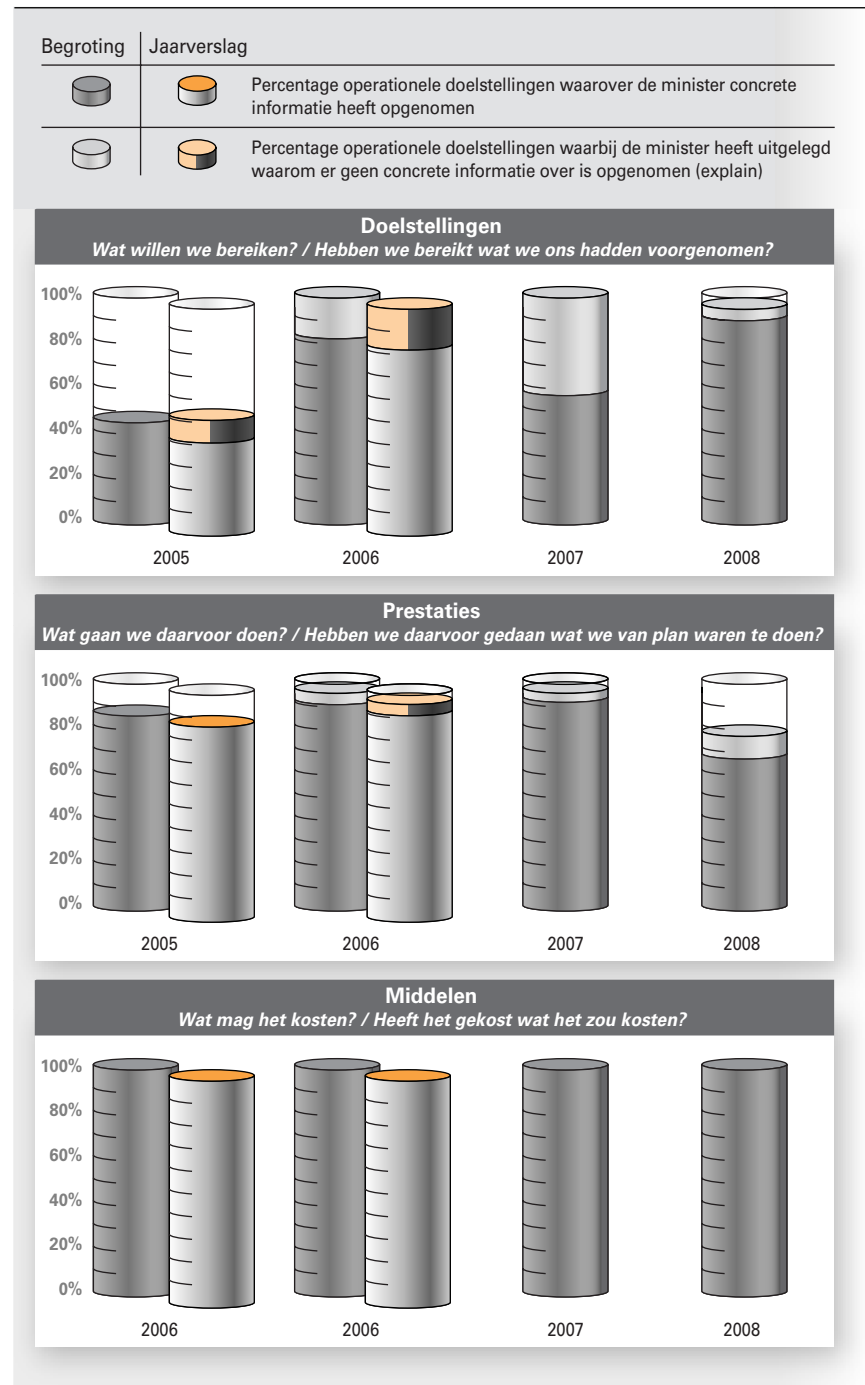
4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie

Wij onderzoeken ieder jaar hoe de minister zich in zijn jaarverslag verantwoordt over het realiseren van doelen, prestaties en de inzet van middelen die met de begroting zijn afgesproken. Door het experiment heeft de minister van LNV in zijn jaarverslag geen informatie opgenomen over de realisatie van doelen en prestaties op het niveau van beleidsartikelen. Daarom hebben we ons gebruikelijke onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie bij dit ministerie alleen uitgevoerd op de begroting 2008. We zijn hiervoor nagegaan of de minister per operationele doelstelling informatie heeft opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, of het ontbreken van die informatie uitgelegd wordt (het zogenoemde «comply or explain»-principe)?

De resultaten van ons onderzoek zijn weergegeven in figuur 3. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien hebben we de beschikbaarheid van informatie in de begroting 2008 vergeleken met de resultaten van het onderzoek naar begroting en jaarverslag 2005 en 2006 en de begroting 2007.

¹¹ Naast dit experiment met de jaarverslagen van de Ministeries van LNV, van VWS en BuZa is met ingang van het jaarverslag 2007 ook een experiment met de tolerantiegrenzen van start gegaan. Dit experiment met de tolerantiegrenzen is op alle begrotingshoofdstukken van toepassing. Over beide experimenten is meer informatie te vinden in ons rapport *Rijk verantwoord 2007*, dat op 21 mei 2008 verschijnt.

Figuur 3 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit



Uit onze beoordeling blijkt dat de begroting van het Ministerie van LNV in 2008 veel meer inzicht geeft in de beoogde effecten van het beleid dan de begroting 2007. Dit komt vooral doordat in de nieuwe begroting bij meer operationele doelen concreet antwoord is gegeven op de vraag «wat willen we bereiken?» Zo bevat de nieuwe LNV-begroting meer indicatoren waarmee kan worden gemeten in hoeverre het beoogde effect is

gerealiseerd. Slechts bij twee operationele doelen ontbreekt een dergelijke indicator, bij één daarvan wordt dit in de leeswijzer toegelicht (explain).

Bij de informatie over de te leveren prestaties is het oordeel anders uitgevallen dan vorig jaar ook al waren er in de tekst van het betreffende artikel nauwelijks wijzigingen aangebracht. De informatie over de te leveren prestaties wordt minder positief beoordeeld dan in de vorige begroting. Dat komt doordat de prestaties in de nieuwe begroting meer specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd kunnen worden. Een voorbeeld is beleidsartikel 21. Doelstelling 21.12 bijvoorbeeld, wordt onderverdeeld in acht «subdoelstellingen» (zie kader).

OD 21.12 Bevorderen van maatschappelijk geaccepteerde productievoorwaarden en dierenwelzijn.

De minister van LNV wil de milieubelasting verminderen en een voortrekkersrol vervullen bij het verbeteren van dierenwelzijn. Ze heeft de volgende doelstellingen:

- ontwikkelen en stimuleren van duurzame en diervriendelijke productie en consumptie;
- het ethisch aanvaardbaar toepassen van biotechnologie bij planten en dieren;
- het waarborgen en verbeteren van het welzijn van landbouwhuisdieren en gezelschapsdieren aansluitend op de EU-normen;
- het verlagen van het gehalte aan stikstof en fosfaat in grond- en oppervlaktewater;
- het bevorderen van de teelt van en handel in gezond en kwalitatief hoogwaardig plantaardig materiaal waarbij aan de internationale fytosanitaire eisen wordt voldaan;
- het voorkomen van problemen op het gebied van milieu, voedselveiligheid- en arbeidsbescherming door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen;
- het benutten van biodiversiteit in het primaire productieproces;
- het coëxisteren van de drie teeltmethoden: gangbaar, biologisch en genetisch gemodificeerd.

Slechts vijf van deze doelstellingen zijn uitgewerkt in instrumenten. Veel van deze instrumenten zijn echter niet specifiek en/of meetbaar geformuleerd, waardoor niet duidelijk is welke prestaties de minister van LNV in 2008 concreet gaat leveren. Een aantal voorbeelden daarvan is opgenomen in onderstaand kader.

Uitwerking van doelstellingen in instrumenten

- In het kader van de nota dierenwelzijn, die dit najaar aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, en de uitwerking van het coalitieakkoord, zet LNV in op het ontwikkelen en demonstreren van nieuwe diervriendelijke en duurzame stal- en houderijsystemen en het stimuleren van duurzame en diervriendelijke productie en consumptie.
- LNV zet zich ervoor in dat de internationale fytosanitaire regelgeving uitvoerbaar is voor het bedrijfsleven en aansluit bij de economische belangen van Nederland.
- LNV stimuleert duurzame manieren van produceren en consumeren door financiële bijdragen aan projecten.
- LNV bevordert, samen met andere ministeries en waterschappen, door middel van programmatisch handhaven de realisatie van doelstellingen.

Er zijn ook voorbeelden van doelstellingen waarin wél concrete prestaties zijn geformuleerd (zie kader).

- Bijdrage aan agro-economische samenwerkingsactiviteiten met het programma Bilaterale Economische Samenwerking. Onder dit programma (...) vallen handelsmissies, netwerkbijeenkomsten, marktanalyses, seminars etc. (uitgewerkt in prestatie-indicator aantal gerealiseerde bilaterale economische samenwerkingsactiviteiten);
- Agrologistiek (platform en pilotprojecten). LNV verzorgt o.a. het secretariaat voor het platform dat pilots ondersteunt op ruimtelijk en bestuurlijk vlak bij het wegnemen van (bestuurlijke) knelpunten (uitgewerkt in prestatie-indicator aantal gerealiseerde agrologistieke pilotprojecten).

Verder geeft het ministerie, net als voorgaande jaren, in de begroting uitstekend inzicht in de vraag «wat mag het kosten?». Voor alle operationele doelen is aangegeven welk budget beschikbaar is, vaak zelfs tot op het niveau van individuele instrumenten.

Kabinetsprioriteiten in jaarverslag

Wij hebben ook onderzocht hoe de minister van LNV zich in het jaarverslag verantwoordt over het realiseren van de kabinetsprioriteiten en de departementale beleidsprioriteiten, de daarvoor geleverde prestaties en de daarmee gemoeide uitgaven. We zijn daarvoor nagegaan of de minister zich heeft verantwoord over de kabinetsprioriteiten die zijn toe te rekenen aan haar ministerie. Verder hebben we onderzocht over welk deel van de uitgaven de minister verantwoording aflegt in het beleidsverslag in het jaarverslag.

LNV kiest duidelijk voor de invalshoek van kabinetsdoelen. Er worden tien kabinetsdoelen opgevoerd en vier additionele onderwerpen «die in 2007 gespeeld hebben». De kabinetsdoelen zijn:

- 1 – krachtige EU
- 6 – duurzame economische ontwikkeling
- 11 – hoger onderwijs met meer kwaliteit en minder uitval
- 14 – versterken innovatief vermogen
- 16 – minder regels, minder instrumenten, minder loketten
- 22 – duurzame consumptie en productie
- 24 – landschap en groene gebieden
- 25 – dierenwelzijn
- 29 – complexe, samenhangende ruimtelijke opgaven en
- 41 – maatschappelijke stages in het voortgezet onderwijs

De additionele onderwerpen waar het ministerie aandacht aan besteedt betreffen:

- diergezondheid;
- perspectief voor een duurzame visserij;
- de Voedsel- en Warenautoriteit;
- jachtbeleid.

In het LNV-jaarverslag is de focus op kabinetsprioriteiten duidelijk zichtbaar. De kabinetsdoelen worden behandeld op volgorde van de nummering die zij in het beleidsprogramma van het kabinet hebben. Door deze keuze zijn niet direct de typische LNV-doelen (natuur, boeren, dieren, voedselkwaliteit en agrarisch onderwijs) zichtbaar. Met het beleidsverslag wordt 90% van de uitgaven van het ministerie afgedekt. In het verslag is door middel van een tabel helder aangegeven welke beleidsartikelen en bijbehorend financieel belang in het beleidsverslag is afgedekt.

4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

Wij hebben niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het beleidsverslag 2007 en de begroting 2008. Wij hebben ook onderzocht of de informatie in het beleidsverslag bruikbaar is voor de Tweede Kamer. De Tweede Kamer moet zich met deze informatie een oordeel kunnen vormen over de mate waarin een minister de kabinetsprioriteiten en departementspecifieke beleidsprioriteiten heeft gerealiseerd met behulp van de daarvoor geleverde prestaties en ingezette middelen.

In het algemeen kan worden geconstateerd dat in het LNV-beleidsverslag de verbinding tussen kabinetsdoel, bijbehorend LNV-artikel (op het niveau van operationele doelstelling) en de bijbehorende uitgaven aan de hand van een tabel inzichtelijk is gemaakt. De verbinding met de geleverde prestaties is in deze tabel echter niet gelegd.

Wel geeft het beleidsverslag in de conclusies een duidelijke weergave van de stand van zaken die goed is onderbouwd met prestatiegegevens en grafieken. Een aandachtspunt is het aantal grafieken dat ter onderbouwing wordt opgevoerd en voorts de mate van detaillering van de visualisaties. Het beleidsverslag is goed leesbaar en duidelijk vormgegeven.

Wij hebben het afgelopen jaar onderzoek gedaan naar de bruikbaarheid van de indicator *percentage naleving bestaande dierenwelzijnsnormen*. De door LNV gehanteerde doelstelling was 70% naleving van de welzijnsnormen. Het ministerie beschikt echter niet over een betrouwbaar meetinstrument. Dit blijkt ook uit nalevingsonderzoeken die de afgelopen jaren in de verschillende sectoren zijn gehouden (zowel door de AID als door anderen). Hieruit komen wisselende nalevingspercentages naar voren, variërend van 45% tot 78%. Deze percentages kunnen niet veralgemeniseerd worden, omdat de controles zowel select als aselect bij verschillende soorten bedrijven plaatsvinden.

Hoe de nieuwe doelstelling van 5% integraal diervriendelijke stallen zich verhoudt tot de oude doelstelling van 70% naleving van de welzijnsnormen, geeft het LNV-beleidsverslag niet aan. Zeggen beide indicatoren evenveel? Over hetgeen bereikt is ten aanzien van het nalevingspercentage wordt in het beleidsverslag niet gerept.

Het moge duidelijk zijn dat de verandering van de formulering van de (indicator voor) de dierenwelzijnsdoelstelling het inzicht in de voortgang in hetgeen bereikt is naar een grotere mate van dierenwelzijn, bemoeilijkt. Wij raden het ministerie aan om volgend jaar behalve een omschrijving van hetgeen verstaan wordt onder «integraal diervriendelijke stallen» ook een verduidelijkende passage op te nemen over de relatie tussen beide percentages.

4.3 Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag

De Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer in 2007 verzocht onderzoek te doen naar de problemen met ICT-projecten bij de overheid. Deze projecten vragen vaak meer geld en tijd dan gepland en de Tweede Kamer wilde weten wat daarvan de oorzaak is.

Op 29 november 2007 is het eerste deel van het onderzoek gepubliceerd: *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; deel A* (Algemene Rekenkamer, 2007). Het tweede deel van het onderzoek wordt verwacht in juni 2008.

Wij zijn nagegaan of de departementale jaarverslagen de Tweede Kamer informatie verschaffen over ICT-projecten bij de overheid.

De minister van LNV meldt in de bedrijfsvoeringsparagraaf de volgende ICT-projecten:

- Digitalisering documentenbeheer kerndepartement.
- Programma E-procurement: Ontwikkelen van elektronische inkopen. Er is aansluiting gezocht met implementatie van nieuw financieel systeem voor het ministerie.
- Verbetering financiële bedrijfsvoeringssystemen.

Het beleidsartikel 21.15 *Bevorderen duurzame ketens* meldt de volgende ICT-beleidsprogramma's:

- Transparantie en ICT: LNV wil in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven de noodzakelijke informatie-uitwisseling tussen partners in de voedselketen en de overheid optimaliseren.
- CLIENT Export. Dit programma heeft als doel de administratieve en logistieke processen bij export van landbouwgoederen te verbeteren door middel van elektronische exportcertificering. Een bedrag via suppletore begroting toegekend van € 3,5 miljoen.
- Bijdrage aan Dienst Regelingen in kader van project elektronische dienstverlening. Deze bijdrage is verhoogd met € 4,8 miljoen.

ICT-beleid bij LNV

Het belang van goede informatiebeveiliging bij het Ministerie van LNV neemt toe. Enerzijds stelt Brussel strengere eisen aan de geautomatiseerde gegevensverwerking en anderzijds is het noodzakelijk dat er vernieuwing plaatsvindt van het bestaande financieel administratieve systeem.

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat verbeteringen in het ICT-beleid zijn aangebracht en dat centralisatie van het beheer van de geautomatiseerde systemen bij DICTU een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit kan leveren. Er zijn echter nog enkele (financiële) risico's te identificeren. Het management van een aantal staf- en beleidsdirecties heeft te weinig aandacht voor informatiebeveiliging. Zo hebben verschillende diensten en directies de voor de implementatie van het nieuwe Algemeen Kader Informatiebeveiliging (AKI) geplande stappen niet genomen. De stappen betreffen onder meer het opstellen van een plan van aanpak en het vaststellen van de risico's. Een gevaar van het niet of niet op tijd nemen van de stappen is dat het nieuwe AKI later en/of minder goed tot stand komt. Dat risico is overigens beperkt door het feit dat er al wel een (oude) versie van het AKI operationeel is en dat in het kader van de totstandkoming van die versie wel risicoanalyses zijn uitgevoerd. Uit een door de auditdienst uitgevoerde audit naar betaalsystemen bij het ministerie komt naar voren dat er belangrijke kanttekeningen zijn te plaatsen bij:

- de opzet van de administratieve organisatie (het ontbreken van functiescheiding tussen systeembeheer en betaalfunctie);
- de werking van de administratieve organisatie (aandacht voor afhandeling van uitzondering- en foutsituaties);
- maatregelen van interne controle (periodieke controle van rechten en de beheersing van beveiligingsinstellingen).

Uiteindelijk heeft de auditdienst op basis van aanvullende werkzaamheden vastgesteld dat het bestaan van deze risico's niet heeft geresulteerd in fouten en of onzekerheden.

Kosten ICT

Het ministerie beschikt inmiddels over een Meerjaren Investeringsplan ICT, dat met ingang van 2007 is gebruikt voor de sturing op ICT. In de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt aangegeven dat dit tot heldere besluitvorming in de Bestuursraad heeft geleid.

Een ander belangrijk aspect van ICT is de beheersing van de kosten en de waardering van de immateriële vaste activa bij bijvoorbeeld de batenlastendiensten. Deze diensten investeren relatief veel in ICT. De investeringen in immateriële vaste ICT-activa in 2007 bedroegen € 32 miljoen (exclusief licentiekosten). De ontwikkeling van informatiesystemen vindt veelal plaats door DICTU, die de kosten doorbelast aan de batenlastendienst. Het komt echter ook voor dat dergelijke systemen door derden worden ontwikkeld. Er is een reëel risico dat de kosten van een in maatwerk ontwikkeld systeem hoger zijn dan de kosten van een aan de specifieke situatie aangepast standaardpakket. Het is noodzakelijk dat het management van de diensten aandacht heeft voor de waarderingsproblematiek en dat DICTU en de overige diensten op eenzelfde golflengte opereren.

BIJLAGE 1

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2007 VAN HET MINISTERIE VAN LNV

A. Verplichtingen (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Fout | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|------------------------------|--|--------------------|----------------|----------------------|--------------------------|-------------------------------|
| | | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave |
| Beleidsartikelen | | | | | | |
| 21 | Duurzaam ondernemen | 326 815 | 3 739 | 609 | 4 348 | nee |
| 22 | Agrarische ruimte | 189 117 | 209 | - | 209 | nee |
| 23 | Natuur | 2 325 621 | 1 324 | - | 1 324 | nee |
| 24 | Landschap en recreatie | 685 225 | 571 | - | 571 | nee |
| 25 | Voedselkwaliteit en diergezondheid | 115 479 | 1 471 | 340 | 1 811 | nee |
| 26 | Kennis en innovatie | 980 764 | 46 | - | 46 | nee |
| 27 | Bodem, water en reconstructie zandgebieden | 448 919 | 406 | - | 406 | nee |
| Niet-beleidsartikelen | | | | | | |
| 28 | Nominaal en onvoorzien | - | - | - | - | - |
| 29 | Algemeen | 267 442 | 2 383 | - | 2 383 | nee |
| Totaal | | 5 339 382 | 10 149 | 949 | - | - |

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

| Art. nr. | Post | Fout |
|----------|---------------------------|-----------------------------------|
| | Totaal individuele fouten | 0 |
| | Totaal verplichtingen | 5 339 382 |
| | Procentuele fout | 0,19% |
| | Procentuele onzekerheid | 0,02% |
| | | Tolerantiegrens niet overschreden |
| | | Tolerantiegrens niet overschreden |

B/C. Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Rechtmatigheid | Fout | Onzekerheid | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|--------------------------------|--|--------------------|---|----------------------|----------------------|--------------|--------------------------|-------------------------------|
| | | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Deugdelijke weergave | | | |
| Beleidsartikelen | | | | | | | | |
| 21 | Duurzaam ondernemen | 287 613 | 981 | - | - | 3 232 | nee | - |
| 22 | Agrarische ruimte | 93 672 | 52 | - | - | 179 | nee | - |
| 23 | Natuur | 535 545 | 6 039 | - | - | 6 835 | nee | - |
| 24 | Landschap en recreatie | 203 766 | 157 | - | - | 500 | nee | - |
| 25 | Voedselkwaliteit en diergezondheid | 121 644 | 554 | - | - | 1 440 | nee | - |
| 26 | Kennis en innovatie | 942 466 | 46 | - | - | 681 | nee | - |
| 27 | Bodem, water en reconstructie zandgebieden | 84 111 | 102 | - | - | 346 | nee | - |
| Niet-beleidsartikelen | | | | | | | | |
| 28 | Nominaal en onvoorzien | - | - | - | - | - | - | - |
| 29 | Algemeen | 612 505 | 881 | - | - | 3 906 | nee | - |
| Totaal | | | 2 881 322 | - | 36 | 8 271 | | - |
| (1) | | | | | | | | |
| Totaal uitgaven en ontvangsten | | 2 881 322 | Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten | | | | | |
| Procentuele fout | | 0,31% | Tolerantiegrens niet overschreden | | | | | |
| Procentuele onzekerheid | | 0,29% | Tolerantiegrens niet overschreden | | | | | |
| (2) | | | | | | | | |
| Totaal | | 3 059 495 | Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten | | | | | |
| Procentuele fout | | 0,29% | Tolerantiegrens niet overschreden | | | | | |
| Procentuele onzekerheid | | 0,27% | Tolerantiegrens niet overschreden | | | | | |

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 | | | |
| Beleidsartikelen | | | | | | | |
| 21 | Duurzaam ondernemen | 264 536 | 981 | - | 3 232 | nee | - |
| 22 | Agrarische ruimte | 42 530 | 52 | - | 179 | nee | - |
| 23 | Natuur | 520 330 | 6 039 | - | 6 835 | nee | - |
| 24 | Landschap en recreatie | 180 276 | 157 | - | 500 | nee | - |
| 25 | Voedselkwaliteit en diergezondheid | 110 588 | 554 | - | 1 440 | nee | - |
| 26 | Kennis en innovatie | 914 919 | 46 | - | 681 | nee | - |
| 27 | Bodem, water en reconstructie zandgebieden | 83 964 | 102 | - | 346 | nee | - |
| Niet-beleidsartikelen | | | | | | | |
| 28 | Nominaal en onvoorzien | - | - | - | - | - | - |
| 29 | Algemeen | 267 278 | 881 | - | 3 906 | nee | - |
| | Totaal | 2 384 421 | 8 812 | - | 8 271 | 36 | 36 |

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

| Art. nr. | Post | Fout |
|----------|---------------------------|-----------------------------------|
| | Totaal individuele fouten | 0 |
| | Totaal uitgaven | 2 384 421 |
| | Procentuele fout | 0,37% |
| | Procentuele onzekerheid | 0,35% |
| | | Tolerantiegrens niet overschreden |
| | | Tolerantiegrens niet overschreden |

C. Ontvangsten (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Fout | Onzekerheid | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|------------------------------|--|--------------------|----------------|----------------------|----------------|--------------------------|-------------------------------|
| | | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | |
| Beleidsartikelen | | | | | | | |
| 21 | Duurzaam ondernemen | 23 077 | - | - | - | - | - |
| 22 | Agrarische ruimte | 51 142 | - | - | - | - | - |
| 23 | Natuur | 15 215 | - | - | - | - | - |
| 24 | Landschap en recreatie | 23 490 | - | - | - | - | - |
| 25 | Voedselkwaliteit en diergezondheid | 11 056 | - | - | - | - | - |
| 26 | Kennis en innovatie | 27 547 | - | - | - | - | - |
| 27 | Bodem, water en reconstructie zandgebieden | 147 | - | - | - | - | - |
| Niet-beleidsartikelen | | | | | | | |
| 28 | Nominaal en onvoorzien | - | - | - | - | - | - |
| 29 | Algemeen | 345 227 | - | - | - | - | - |
| | Totaal | 496 901 | - | - | - | - | - |

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

| Art. nr. | Post | Fout |
|----------|---------------------------|---------|
| | Totaal individuele fouten | 0 |
| | Totaal ontvangsten | 496 901 |
| | Procentuele fout | 0,00% |
| | Procentuele onzekerheid | 0,00% |

D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)

| Art. omschrijving nr. | Verantwoord bedrag | Rechtmatigheid | Fout | Onzekerheid | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|--|--------------------|----------------|-----------------------------------|----------------------|--------------|--------------------------|-------------------------------|
| | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Deugdelijke weergave | | | |
| Algemene Inspectie dienst Baten | 68 495 | 19 | - | - | 19 | - | - |
| Dienst Landelijk Gebied Baten | 119 978 | 207 | 87 | 335 | 629 | - | - |
| Dienst Regelingen Baten | 164 503 | - | - | - | - | - | - |
| Plantenziektenkundige Dienst Baten | 34 098 | 27 | - | 102 | 129 | - | - |
| Voedsel- en Warenautoriteit Baten | 170 213 | 268 | 756 | 617 | 2 041 | - | - |
| Totaal | 557 287 | 521 | 843 | 1 054 | | | |
| Totale baten baten-lastendiensten | 557 287 | | | | | | |
| Procentuele fout | 0,24% | | Tolerantiegrens niet overschreden | | | | |
| Procentuele onzekerheid | 0,26% | | Tolerantiegrens niet overschreden | | | | |

E. Saldbalans (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Fout | Onzekerheid | Totaal F+O | Onzekerheid over volledigheid |
|----------|--------------------------------------|--------------------|----------------------|----------------|----------------------|-------------------------------|
| | | | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid |
| 3 | Liquide middelen | 37 504 | 486 | - | 1 | 487 |
| 5 | Uitgaven buiten begrotingsverband | 314 634 | - | - | 12 316 | 12 316 |
| 6 | Ontvangsten buiten begrotingsverband | 64 371 | - | - | 23 | 23 |
| 7 | Openstaande rechten | - | - | - | - | - |
| 8 | Extra-comptabele vorderingen | 1 995 051 | - | - | 15 700 | 15 700 |
| 9 | Extra-comptabele schulden | 3 | - | - | - | - |
| 10 | Voorschotten | 1 357 722 | 2 051 | - | 23 490 | 25 541 |
| 11 | Garantieverplichtingen | 402 629 | - | - | - | - |
| 12 | Openstaande verplichtingen | 4 108 851 | - | - | 16 625 | 16 625 |
| 13 | Deelnemingen | - | - | - | - | - |
| | Totaal beoordeeld | 8 280 765 | 2 537 | - | 68 156 | - |

* De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld

| | | |
|-------------------------|-----------|-----------------------------------|
| Totaal saldbalans | 8 280 765 | Tolerantiegrens niet overschreden |
| Procentuele fout | 0,03% | Tolerantiegrens niet overschreden |
| Procentuele onzekerheid | 0,82% | Tolerantiegrens niet overschreden |

F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)

| Omschrijving | Verantwoord bedrag | Rechtmatigheid | Fout | Onzekerheid | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|---------------------------------|--------------------|----------------|-----------------------------------|-------------|--------------|--------------------------|-------------------------------|
| Afgerekende voorschotten | 1 840 569 | 6 349 | - | - | 24 492 | nee | - |
| Totaal afgerekende voorschotten | 1 840 569 | 6 349 | - | - | - | - | - |
| Totaal afgerekende voorschotten | 1 840 569 | | | | | | |
| Procentuele fout | 0,34% | | | | | | |
| Procentuele onzekerheid | 0,99% | | | | | | |
| | | | Tolerantiegrens niet overschreden | | | | |
| | | | Tolerantiegrens niet overschreden | | | | |

| | |
|---------|---|
| AID | Algemene Inspectiedienst |
| AKI | Algemeen Kader Informatiebeveiliging |
| CW 2001 | Comptabiliteitswet 2001 |
| DICTU | Dienst ICT Uitvoering |
| DLG | Dienst Landelijk Gebied |
| DR | Dienst Regelingen |
| EHS | Ecologische Hoofdstructuur |
| EOGFL | Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw |
| FEZ | (directie) Financieel-Economische Zaken |
| IFZ | Informatiebeleid en Facilitaire Zaken |
| ILG | Investeringsbudget Landelijk Gebied |
| LNV | (Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit |
| MCS | Managementcontrolsysteem |
| PD | Plantenziektenkundige Dienst |
| Rwt | Rechtspersoon met een wettelijke taak |
| Sisa | Single information, single audit |
| VWA | Voedsel- en Warenautoriteit |
| Wilg | Wet inrichting landelijk gebied |
| 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 worden elders in de lijst nader toegelicht.

Accountantsrapport/auditrapport

Schriftelijk verslag van een accountant/auditor over de uitkomsten van zijn onderzoek. Bij de rijksoverheid zijn dit 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 (bij het Rijk) 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.

Apparaatsuitgaven

Uitgaven 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 doet 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 Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder departement. Dit betekent dat zij bepalen hoeveel een minister maximaal kan besteden en aan welke doelen. Zie ook *budgetrecht*.

Balanspost

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

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 26 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.

Bestuurskosten

Tot «bestuurskosten» worden gerekend: (a) de uitgaven voor de voorzieningen die aan ministers en staatssecretarissen ter beschikking worden gesteld en die noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun ambt, en (b) de vaste vergoedingen voor de kosten van voorzieningen die voor eigen rekening van de ministers en staatssecretarissen komen en die door hen mede worden aangewend ten behoeve van de vervulling van hun ambt.¹²

Bezwaar

De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of (niet) heeft ontvangen. Zij kan ook bezwaar maken wanneer een minister onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer van zijn departement heeft laten voortbestaan. De Algemene Rekenkamer doet dit niet snel. Zij brengt de minister eerst op de hoogte van het voornemen om bezwaar te maken en overlegt 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

Recht van de Staten-Generaal om van tevoren toestemming te verlenen aan een minister voor het aangaan van *verplichtingen*, het doen van uitgaven en het innen van ontvangsten (belastingen). Zie ook *autoriseren*. De Tweede Kamer heeft budgetrecht op artikelniveau. Een *begrotingsartikel* is de kleinste eenheid van een begrotingswet waarin de bedragen voor de aan te gane verplichtingen, te verrichten uitgaven en te innen ontvangsten zijn opgenomen. De Tweede Kamer kan het door het recht van amendement een begrotingsartikel wijzigen.

De Eerste Kamer heeft budgetrecht op hoofdstukniveau. Nadat de Tweede Kamer op de begrotingswetten (en daarmee de begrotingen) op artikel-

¹² Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen, 7 juni 2002.

niveau heeft goedgekeurd, kan de Eerste Kamer alleen de begrotingswet als geheel (het *begrotinghoofdstuk*) goedkeuren of verwerpen.

Comply or explain

«Pas toe of leg uit». In het departementale jaarverslag moet de minister per operationele doelstelling informatie opnemen over de realisatie van de doelen van zijn beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarvoor 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 de Algemene Rekenkamer onder meer op om jaarlijks te onderzoeken of de jaarverslagen van de ministeries voldoen aan een aantal nader omschreven eisen.

Controleerbaar

Het financieel beheer van een ministerie 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 (budgettair) 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: deze laatsten 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. Deze plaats, direct onder de secretaris-generaal van het betreffende ministerie, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten van het ministerie. Verder 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 kan vormen over de uitkomsten.

Europese aanbestedingsregels

Regels voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten. De regels 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).

Getrouwbeeldverklaring

Een verklaring waarin de accountant aangeeft of hij tot het oordeel is gekomen dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid, in overeenstemming met de van toepassing zijnde grondslagen voor de verslaggeving.

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

Bij de rijksoverheid bestaat het jaarverslag 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 wetten 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 *jaarverslag* 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 *apparatuur-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. Zij kunnen volstaan met hun reguliere jaarverslagen, met daarin een bijlage met de meest noodzakelijke informatie per specifieke uitkering. «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.

Taakstelling

Onder «taakstelling» verstaan we in dit rapport de uitwerking van de bezuinigingsmaatregelen voor de rijksdienst uit het regeerakkoord van het vierde kabinet-Balkenende.

Tolerantiegrenzen

Tolerantiegrenzen worden zowel door de ministers als door de Algemene Rekenkamer gehanteerd om te bepalen welke fouten en onzekerheden worden gerapporteerd in respectievelijk de bedrijfsvoeringsparagraaf van de departementale jaarverslagen en in de rapporten bij de jaarverslagen van de Algemene Rekenkamer.

Op voorstel van de minister van Financiën en met instemming van de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer wordt in 2007 en 2008 een experiment uitgevoerd met verruimde tolerantiegrenzen. In ons rapport *Rijk verantwoord 2007* en op www.rekenkamer.nl staat een overzicht van de (aangepaste) tolerantiegrenzen.

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.

Verplichting

Een verplichting is een juridische verbintenis die (a) 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 (b) tot uitgaven leidt of kan leiden.

Voorschot

Onder een voorschot wordt verstaan (a) een vooruitbetaling door het Rijk in verband met door een derde aan het Rijk te leveren producten, te verlenen diensten of te verrichten werken; of (b) een vooruitbetaling 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 (2007). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 643, nr. 100. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *Rijk Verantwoord 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444, nr. 2. Den Haag: Sdu.