

Vergaderjaar 2005–2006

30 550 XIV

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2005**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2005 VAN HET MINISTERIE
VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit (XIV)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 mei 2006

Hierbij bieden wij u aan het op 8 mei 2006 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Inhoud

| | | | | |
|--|-----------|------------------|---|-----------|
| Samenvatting | 5 | | | 34 |
| Audit-Actielijst 2006 | 9 | | | |
| 1 Inleiding | 14 | | | |
| 1.1 Rapport bij het jaarverslag | 14 | 3.2 | Onvolkomenheden | 34 |
| 1.2 Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit | 15 | 3.2.1 | Subsidiebeheer ministerie | 34 |
| 1.2.1 Nationale geldstromen | 15 | 3.2.2 | Reviewbeleid | 35 |
| 1.2.2 Europese geldstromen | 15 | 3.2.3 | Beheer van openstaande voorschotten | 35 |
| 1.2.3 Ontwikkelingen | 16 | 3.2.4 | Administratie van het LNV-concern | 36 |
| 1.3 Opzet van het onderzoek | 16 | 3.2.5 | (Toezicht op functioneren) interne controle | 37 |
| 1.4 Leeswijzer | 16 | 3.2.6 | Financieel beheer Dienst Landelijk Gebied | 38 |
| 2 Jaarverslag | 18 | 3.3 | Opgeloste onvolkomenheden | 39 |
| 2.1 Financiële informatie en saldibalans | 18 | 3.3.1 | Contractbeheer | 39 |
| 2.1.1 Oordeel financiële informatie | 18 | 3.3.2 | Controle- en verantwoordingstructuur | |
| 2.1.2 Oordeel saldibalans en toelichting | 20 | | Plattelandsontwikkelingsplan | 39 |
| 2.2 Informatie over de bedrijfsvoering | 21 | 3.4 | Conclusies | 40 |
| 2.2.1 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering | 21 | 3.4.1 | Oordeel financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties | 40 |
| 2.3 Informatie over beleid | 22 | 3.4.2 | Conclusies overige bedrijfsvoering | 40 |
| 2.3.1 Oordeel informatie over beleid | 22 | 3.4.3 | Ontwikkeling bedrijfsvoering | 41 |
| 2.3.2 VBTB-toets | 23 | | | |
| 2.3.3 Verdiepingsonderzoek artikel 5 (Bevorderen duurzame productie) | 25 | 4 | Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 43 |
| 3 Bedrijfsvoering | 28 | 4.1 | Reactie minister | 43 |
| 3.1 Bijzondere fonds- en financieringsconstructies | 28 | 4.2 | Nawoord Algemene Rekenkamer | 45 |
| 3.1.1 Beoordelingskader | 28 | Bijlage 1 | Overzicht begrote en verantwoorde bedragen 2005 | 47 |
| 3.1.2 Fondsen | 29 | Bijlage 2 | Overzicht fouten en onzekerheden 2005 | 48 |
| 3.1.3 Investeringsbudget Landelijk Gebied | 30 | Bijlage 3 | Overzicht onvolkomenheden 2005 | 53 |
| 3.1.4 De leningen | 31 | Bijlage 4 | Gebruikte afkortingen | 54 |
| 3.1.5 Rekeningen buiten begrotingsverband | 33 | Bijlage 5 | Verklarende woordenlijst | 55 |

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV; begrotingshoofdstuk XIV) voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast hebben wij de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het ministerie onderzocht. In dit rapport zijn de oordelen en de belangrijkste resultaten van het onderzoek opgenomen. De volgende passages vatten deze resultaten kort samen.

Financiële informatie

De begrotingsuitgaven van het ministerie bedroegen in 2005 € 2 096,7 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 2 306,1 miljoen en de ontvangsten € 587,2 miljoen. Daarnaast realiseert het ministerie ruim € 1 miljard aan uitgaven en ontvangsten buiten begrotingsverband.

Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van LNV heeft de volgende resultaten opgeleverd.

De financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de fouten en onzekerheden die in hoofdstuk 2 zijn genoemd. Deze fouten en onzekerheden overschrijden onze tolerantiegrenzen in ruime mate.

Bedrijfsvoering

Wij hebben bij het Ministerie van LNV onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid van de inzet van bijzondere financieringsinstrumenten en naar de gevolgen van de toepassing van deze instrumenten voor het financieel beheer en voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Bij dit onderzoek is aandacht besteed aan:

- gelden die in fondsen worden gereserveerd;
- diverse leenconstructies;
- rekeningen buiten begrotingsverband.

De fondsen

Onze bevindingen ten aanzien van de bij het Ministerie van LNV in gebruik zijnde fondsconstructies tonen aan dat het instrument van de minister van Financiën om een overmatig gebruik van deze constructies tegen te gaan, bij LNV niet voldoende heeft gewerkt. De constructies hebben tot doel de door de Staten-Generaal geautoriseerde jaarbudgetten over te hevelen naar volgende jaren. Het voor dat jaar beschikbaar gestelde budget wordt daartoe in een aparte stichting ondergebracht, van waaruit dit budget in latere jaren daadwerkelijk kan worden besteed. De minister van Financiën wil deze onwenselijk geachte fondsvorming door middel van (in de woorden van de minister) «parkeerstichtingen», tegengaan door het instrument van de bevoorschotting kritisch toe te passen.

Ons is gebleken dat bij het Ministerie van LNV om verschillende redenen in plaats van de door de minister van Financiën beoogde afname, het gebruik van deze «parkeerstichtingen» in twee gevallen (bij de stichting Nationaal Groenfonds en de stichting Borgstellingsfonds voor de Landbouw) juist is toegenomen.

Bij het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) wordt op oneigenlijk wijze gebruikgemaakt van het instrument van bevoorschotting. Er is een doorlopend renteloos voorschot toegekend. Voor een adequaat liquiditeitsbeheer moeten de verstrekte voorschotten echter minimaal één keer per

jaar worden afgerekend. Ook voor de voeding van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) zal van deze betalingssystematiek gebruik worden gemaakt. Volgens ons doen de voorstellen van het departement om een investeringsbudget te vormen voor de inrichting van het landelijk gebied geen recht aan de plaats van de rijksoverheid en Staten-Generaal in het huidige staatsbestel. Dit gaat namelijk uit van een jaarlijkse begrotingscyclus voor de sturing en verantwoording van het beleid.

De leningen

Bij de leenconstructies waarvan het Ministerie van LNV gebruikmaakt worden op ondoelmatige wijze renteopbrengsten bij stichtingen gegeneerd, doordat betalingen te vroeg plaatsvinden. Wij vinden dat de gekozen constructie (lenen op kapitaalmarkt om subsidies op grond-aankopen te kunnen financieren) en de wijze waarop daarover verantwoording wordt afgelegd, niet uitblinkt in transparantie voor de Tweede Kamer. Welbeschouwd worden met de constructie de beschikbare subsidiegelden slechts rondgepompt.

Verder zijn wij van mening dat dit soort langdurige verplichtingen niet louter via de begrotingen geautoriseerd zouden moeten worden.

De onderzochte leningen worden mede ingezet voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

Rekeningen buiten begrotingsverband

De administratie van de rekeningen buiten begrotingsverband wordt naar ons oordeel op een bewerkelijke en niet-transparante wijze gevoerd. Als gevolg hiervan bleek het onmogelijk om de betreffende uitgaven en ontvangsten volledig te analyseren.

Omdat het financieel belang van de uitgaven en ontvangsten buiten begrotingsverband bij het Ministerie van LNV erg groot is, bevelen wij aan in de toelichting bij de saldibalans de betreffende uitgaven en ontvangsten die in dat jaar hebben plaatsgevonden, nader te specificeren.

Oordeel bedrijfsvoering

De hiervoor genoemde bevindingen werken slechts in beperkte mate door in ons oordeel over het financieel beheer van het departement. Dit komt doordat het vaak gaat om diepgaander onderzochte gevallen van reeds bekende onvolkomenheden (zie alinea hierna).

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van LNV hebben in 2005, met uitzondering van de hierna volgende onvolkomenheden, voldaan aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 daaraan stelt:

- het subsidiebeheer;
- het reviewbeleid;
- het beheer van openstaande voorschotten;
- de administratie van het LNV-concern;
- (toezicht op het functioneren van) de interne controle;
- het financieel beheer bij de Dienst Landelijk Gebied.

Wij concluderen dat het financieel beheer licht is vooruitgegaan. Het aantal onvolkomenheden is ten opzichte van 2004 afgenomen van zeven naar zes. Positief is ook dat het ministerie verdere invulling heeft gegeven aan het managementcontrolsysteem.

Een punt van zorg is echter dat de zojuist genoemde onvolkomenheden al verscheidene jaren bestaan. In het bijzonder vragen wij aandacht voor de tekortkomingen in de administratie van het LNV-concern.

Wij vragen ook aandacht voor het financieel beheer bij de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Dit beheer kent diverse belangrijke gebreken, onder meer in de administratie van landinrichtingsprojecten en in de administratie die DLG bijhoudt voor BBL.

Wat het ILG betreft bevelen wij aan om de, in de Comptabiliteitswet 2001 gegeven middelen om budgetten voor langere tijd voor bepaalde doelen te reserveren, nader op toepasbaarheid te onderzoeken. Dit zou tevens moeten geschieden ten aanzien van de bij de stichting Nationaal Groenfonds door verschillende departementen geparkeerde compensatiegelden. Er dienen nadere afspraken te worden gemaakt over de regie van de besteding van deze gelden.

Beleidsinformatie

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van LNV is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

Wij hebben de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2005 onderzocht. Wij signaleren een positieve ontwikkeling bij de informatieverstrekking over (maatschappelijke) doelen en de informatie over prestaties en middelen. Verder hebben wij de betekenis onderzocht van de informatie in artikel 5, «Bevorderen duurzame productie». Op basis van dit onderzoek hebben wij enkele aanbevelingen gedaan om de beleidsinformatie toegankelijker te maken.

Reactie minister

De minister van LNV heeft op 28 april 2006 op ons onderzoek gereageerd. De minister geeft aan dat er veel werk is verzet om de bedrijfsvoering verder te verbeteren. Hoewel dit tot goede resultaten heeft geleid (het aantal onvolkomenheden is verminderd), onderkent hij er nog niet te zijn. Hij zegt toe dat er extra energie gezet zal worden op onder andere het wegwerken van achterstanden bij het voorschottenbeheer en bij de uitvoering van het reviewbeleid.

Verder neemt de minister een groot aantal van onze aanbevelingen over. Hij is het echter niet op alle punten eens met de conclusies en aanbevelingen uit ons onderzoek naar de fonds- en financieringsconstructies. Zo neemt de minister onze aanbeveling om een begrotingsfonds voor het ILG en voor de compensatiegelden in te stellen, niet over. Wel neemt hij onze opmerking over de regie op de besteding van compensatiegelden ter harte. Voorzover onze opmerkingen over de bedoelde instrumenten betrekking hebben op de transparantie en de verantwoording zal hij nagaan of de informatie in het jaarverslag verbeterd kan worden. Over de financiering van grondaankopen door het BBL merkt de minister op dat er sprake is van een bij wet gereguleerde werkwijze waarover nadere afspraken zijn gemaakt met het Ministerie van Financiën. Wat de bevoorschotting van BBL betreft geeft hij aan dat het voorschot niet jaarlijks kan worden afgerekend. Om toch tegemoet te komen aan onze opmerkingen zegt hij toe bij het vaststellen van de rekening en verantwoording expliciet aandacht te zullen schenken aan de stand van het renteloze voorschot in relatie tot de gerealiseerde en nog te realiseren prestaties.

De minister is verder van mening dat onze aanbeveling om de leningen inzake de gesubsidieerde grondaankopen met een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer voor te leggen te ver zou voeren. De leningen worden volgens de minister in één keer aan het begin van het begrotingsjaar voor

het totale leenplafond opgenomen om de laagste kosten en meest gunstige voorwaarden te realiseren.

Over het subsidiebeheer stelt de minister dat de actuele kaders en voorwaarden inmiddels duidelijk zijn en in het algemeen goed worden nageleefd.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn in het algemeen tevreden over de maatregelen die de minister van LNV treft en aankondigt om de geconstateerde onvolkomenheden en aandachtspunten op te pakken. Wij zien echter nog wel aanleiding om de volgende drie punten onder de aandacht te brengen.

Wij menen dat het wel mogelijk is om afspraken te maken over een betalingsritme dat (beter) is afgestemd op de uit de grondaankopen voortvloeiende kapitaalsbehoefte van de Stichting Nationaal Groenfonds en de Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten. Hierdoor worden onnodige rentekosten bespaard die het Rijk moet maken om de betaling al bij aanvang van het jaar te doen.

In de Wet agrarisch grondverkeer is wat de financiering van de grondaankopen door BBL betreft geregeld dat slechts het saldo van inkomsten en uitgaven ten laste van de rijksbegroting wordt gebracht. Er is echter niets geregeld voor de manier waarop dit dient te gebeuren. De financieringswijze is verder wellicht in samenspraak met het Ministerie van Financiën tot stand gekomen, maar dit neemt onze bezwaren tegen de gekozen constructie niet weg.

Wat het ILG betreft benadrukken wij het belang van een goede onderbouwing van het besluit van de minister om geen gebruik te maken van de bestaande wettelijke verantwoordingsstructuur, zoals deze is verankerd in de Comptabiliteitswet 2001.

De Audit-Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De AAL 2006 bouwt voort op de AAL 2005. De lijst meldt de verbetermaatregelen die de minister heeft aangekondigd en de termijn waarbinnen ze moeten leiden tot verbetering. Ook biedt de AAL inzicht in de voortgang van verbeteracties die de minister eerder heeft ingezet.

▶ = eerste jaar van constatering

| Art. nr. en bedrag | Stand van zaken | Conclusie | Aanbeveling | Toezegging minister |
|---|---|--|---|---|
| Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer | | | | |
| 2004 | <p><i>Subsidiebeheer</i> Formulering subsidievoorwaarden onduidelijk. Ontbreken accountantsverklaringen bij afrekeningen. Onvoldoende toezicht op misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies. Te hoge bevoorschotting. Toezegging om mogelijke hiaten in de controle- en toezichtstructuur voor de subsidies in kaart te brengen niet nagekomen.</p> | <p>Genoemde tekortkomingen in het subsidiebeheer worden als een onvolkomenheid aangemerkt.</p> | <p>Kom alsnog toezegging na om mogelijke hiaten in de controle- en toezichtstructuur voor de subsidies in kaart te brengen. Verscherp het intern toezicht van FEZ op de uitvoering van het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik en op te hoge bevoorschotting.</p> | <p>Bezien wordt of het Subsidie-overzicht Rijksoverheid kan worden uitgebreid met de door de Algemene Rekenkamer genoemde informatie. Bij alle concept-regelingen wordt getoetst of het voorgeschreven controlememorandum aanwezig is. Er zal in 2006 extra op worden toegezien dat voorschotten rechtmatig worden verstrekt.</p> |
| 2003 | <p><i>Reviewbeleid</i> Onvolledige planning en achterstanden in uitvoering reviewbeleid. Ontbreken van rechtmatigheidsverklaringen bij acht externe organisaties.</p> | <p>Het Ministerie van LNV is aangewezen op deze accountantsverklaringen om zekerheid te verkrijgen over de rechtmatigheid van subsidie-uitgaven. Reviewbeleid wordt als een onvolkomenheid gekwalificeerd.</p> | <p>Werk het reviewbeleid voor de kleinere instellingen uit. Stel een planning op conform het vastgestelde beleid. Haal in 2006 de achterstanden bij het uitvoeren van de reviews in. Zorg voor rechtmatigheidsverklaringen bij de acht externe organisaties.</p> | <p>Er is een plan opgesteld om het reviewbeleid beter uit te voeren. Er worden afspraken gemaakt om voor de rechtmatigheidsverklaringen te zorgen.</p> |
| 2003 | <p><i>Beheer van openstaande voorschotten</i> In 2005 verdere afbouw saldo van openstaande voorschotten. Er resteert ultimo 2005 nog € 368 miljoen aan oude voorschotten. Een deel van de in 2005 afgerekende voorschotten is onrechtmatig besteed.</p> | <p>Achterstand in afrekening van oude voorschotten wordt als onvolkomenheid gekwalificeerd.</p> | <p>Wikkel met hoge prioriteit en op zorgvuldige wijze de resterende achterstanden in de afrekening van voorschotten af.</p> | <p>De minister gaat ervan uit dat de achterstanden in 2006 worden ingelopen. Hiertoe zegt hij toe de noodzakelijke voorzieningen te treffen.</p> |

| Art. nr. en bedrag | Stand van zaken | Conclusie | Aanbeveling | Toezegging minister |
|--------------------|---|--|--|--|
| 2003 | <p><i>Administratie van het LNV-concern</i></p> <p>De al eerder vastgestelde problemen in de administratie van het LNV-concern zijn slechts ten dele opgelost. Knelpunten in 2005 waren onder meer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • administratie van rekeningen buiten begrotingsverband; • kwaliteit van dossiers; • beheer leningen; • tussentijdse verantwoording baten en lastendiensten; • tijdige totstandkoming verantwoording batenlastendiensten. | <p>De informatie uit de diverse administraties van het ministerie moet worden samengevoegd voor het (tussentijds) opmaken van het jaarverslag; dit is een moeizaam proces, dat nog verbeterd moet worden.</p> <p>De administratie van de rekeningen buiten begrotingsverband is bewerkelijk en niet transparant. Als gevolg van tekortkomingen in informatievoorziening bij de batenlastendiensten zijn er overschrijdingen in onder- en bovengrenzen voor het eigen vermogen.</p> | <p>Voer een uniform rekeningschema in.</p> <p>Verbeter de onderbouwing van financiële informatie.</p> <p>Verbeter het beheer van garanties, leningen en deelnemingen.</p> <p>Breng de administraties van de batenlastendiensten op orde.</p> <p>Hanteer een bestendige gedragslijn bij het verwoorden van programmagelden die gedeeltelijk worden gefinancierd door derden.</p> <p>Sluit de diverse bij het departement in gebruik zijnde administratieve systemen beter op elkaar aan.</p> <p>Verbeter afspraken die beleidsmedewerkers in het kader van financiële regelingen met derden maken.</p> <p>Specificeer in de toelichting bij de saldi-balans de jaarlijkse mutaties op de rekeningen buiten begrotingsverband naar aard en herkomst.</p> | <p>Het streven naar uniformiteit en aansluiting van rekeningschema's zal worden opgepakt aan de hand van de nieuwe rijksbrede kosten-soortentabel alsmede de pilot batenlastenverantwoording.</p> <p>Het toezicht op het beheer van leningen en administratie van de batenlastendiensten zal door middel van de tussentijdse afsluitingen worden versterkt.</p> <p>Eventuele geconstateerde hiaten zullen in 2006 worden opgelost.</p> <p>Het verbeteren van afspraken betreffende financiële regelingen neemt de minister ter harte.</p> <p>De minister zegt toe de toelichting bij de saldi-balans aan te vullen op deze punten.</p> |
| 2003 | <p><i>(Toezicht op functioneren) interne controle</i></p> <p>Kwaliteit interne controle bij diensten voor verbetering vatbaar.</p> <p>Onduidelijkheden in taakverdeling interne controle, het toezicht daarop en de accountantscontrole.</p> | <p>De interne controle is nog niet op het gewenste niveau. Er zijn maatregelen getroffen, maar deze zullen pas later effect hebben.</p> <p>Door de onduidelijkheid over de taakverdeling bestaat het risico dat lacunes ontstaan in toezicht en/of interne controle.</p> | <p>Los de gesignaleerde knelpunten in de interne controle op.</p> <p>Verduidelijk de afspraken over de inhoud en de taakverdeling van het toezicht (FEZ) en controle (auditdienst).</p> | <p>De door de auditdienst gesignaleerde knelpunten krijgen de nodige aandacht in 2006.</p> <p>De afspraken tussen de directie FEZ en auditdienst zullen worden verduidelijkt.</p> |
| 2005 | <p><i>Financieel beheer Dienst Landelijk Gebied (DLG)</i></p> <p>Belangrijke fouten en onzekerheden in de programma-uitgaven.</p> <p>Gebreken in de financiële administratie van subdies, Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL)</p> | <p>De kwaliteit van het financieel beheer bij DLG behoeft op de genoemde punten verbetering. Het ministerie heeft toegelicht dat DLG inmiddels verbeterde maatregelen heeft getroffen om de geconstateerde punten ter hand te nemen.</p> | <p>Stel een verbeterplan op dat in ieder geval voorziet in een oplossing voor genoemde verbeterpunten.</p> <p>De ontwikkelingen met het ILG (zie hierna onder 'aanpak van de dienst Domeinen onderstrepen</p> | <p>De minister zal erop toezien dat de genoemde maatregelen worden uitgevoerd, zodat de noodzakelijke verbeteringen worden doorgevoerd.</p> |

| Art. nr. en bedrag | Stand van zaken | Conclusie | Aanbeveling | Toezegging minister |
|------------------------|---|---|--|--|
| | <p>en projecten.</p> <p>Onvoldoende vormgegeven (preventieve) interne controle betaalorgaan-taken van DLG.</p> <p>Te late totstandkoming van jaarverslagen BBL als gevolg van gebreken in de financiële administratie.</p> | | <p>het belang hiervan.</p> | |
| Aandachtspunten | | | | |
| <p>2005</p> | <p><i>Financierings- en fondsconstructies</i></p> <p>Er is sprake van een toename van financierings- en fondsconstructies in plaats van de door de minister van Financiën (door middel van kritische toepassing instrument bevoorschotting) beoogde afname. Er is aan BBL een doorlopend renteloos voorschot toegekend. Bij de stichting Nationaal Groenfonds en de stichting Borgstellingsfonds voor de Landbouw zijn diverse gelden 'geparkeerd'.</p> | <p>Er is ten aanzien van BBL sprake van oneigenlijk gebruik van het instrument bevoorschotting. Ook voor de voeding van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) zal van deze betalingssystematiek gebruik worden gemaakt. Er bestaat geen duidelijkheid over de regie over de besteding van de 'geparkeerde' gelden. Bij de leenconstructies worden de beschikbare subsidiegelden onnodig rondgepompt, er worden op ondoelmatige wijze renteopbrengsten bij stichtingen gegenereerd en de wijze waarop daarover verantwoording wordt afgelegd is onduidelijk. Deze leningen worden mede ingezet voor realisatie van de EHS.</p> | <p>Zorg voor een jaarlijkse afrekening van het voorschot aan BBL en voor een bruto verantwoording van te verrekenen bedragen. Richt een begrotingsfonds ex artikel 9 CW 2001 op voor de natuur-compensatiegelden. Autoriseer langlopende leenconstructies niet louter via de begrotingen. Stem opnamen van leningen af op liquiditeitsbehoefte van het Groenfonds.</p> | <p>Bij het goedkeuren van het jaarverslag BBL zal de minister aandacht schenken aan de stand van het renteloos voorschot. Onze opmerking over de regie van de compensatiegelden neemt de minister ter harte. Onze aanbeveling om een begrotingsfonds op te richten wordt niet overgenomen. Dit geldt ook voor de aanbeveling inzake de autorisatie van leenconstructies.</p> |
| | <p><i>Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)</i></p> <p>Vanaf 2007 zullen de beschikbare begrotingsgelden worden gestort in een budget dat onder regie van provincies voor de Ecologische Hoofdstructuur zal worden ingezet. De huidige plannen en voorstellen op dat terrein bevinden zich al in een gevorderd stadium. Slechte één keer in de zeven jaar hoeft te worden afgerekend op basis van</p> | <p>De huidige opzet van verantwoording en controle doet geen recht aan de plaats van de rijksoverheid en de Staten-Generaal in het huidige staatsbestel. Die gaat voor de sturing en verantwoording van het beleid immers uit van een jaarlijkse begrotingscyclus. Deze jaarlijkse begrotingscyclus is ingebed in een autorisatie- en verantwoordingsstructuur die het voor alle betrokken partijen mogelijk moet maken hun</p> | <p>Doe nader onderzoek naar de huidige mogelijkheden die de Comptabiliteitswet 2001 biedt voor het instellen van een begrotingsfonds.</p> | <p>De minister doet op dit punt geen toezegging.</p> |

| Art. nr. en bedrag | Stand van zaken | Conclusie | Aanbeveling | Toezegging minister |
|--------------------|--|--|--|--|
| | een door de provincies opgestelde verantwoording over de rechtmatigheid van de besteding van rijks gelden. | doelen op een verantwoorde wijze te halen. Bovendien verschaft deze verantwoordingsstructuur zekerheid over de rechtmatigheid van de bestedingen, zodat tijdig kan worden bijgestuurd. | | |
| 2002 | <i>Contractbeheer</i> In 2005 zijn maatregelen ter verbetering getroffen. Verbeteringen zijn mogelijk in: • documentatie totstandkoming en uitvoering van contracten; • volledigheid administratie DICTU. | Het contractbeheer is niet langer een onvolkomenheid. Het contractbeheer mag evenwel niet de aandacht van het ministerie verliezen. | Verbeter de documentatie van de totstandkoming en uitvoering van contracten. Completeer administratie van DICTU. | DICTU zal de contractenadministratie volledig maken. |
| 2004 | <i>Controle- en verantwoordingsstructuur Plattelandsontwikkelingsplan</i> In 2005 zijn maatregelen getroffen om de onafhankelijkheid van het betaalorgaan binnen DLG te versterken. Het risico van functievermenging tussen de subsidieverstrekker en de subsidieverkrijger is thans aanvaardbaar. | Wij merken het financieel beheer op dit onderdeel niet meer aan als een onvolkomenheid. | Bewaak de naleving van de (overwegend procedurele) maatregelen. Houd rekening met het risico van functievermenging bij het uitvoeren van de Wet ILG en het POP 2007-2013. | De getroffen maatregelen bij DLG zullen periodiek worden gemonitord. Bij de verdere uitwerking van de wet Inrichting landelijk gebied en het Plattelandsontwikkelingsplan 2007-2013 krijgt het risico van functievermenging aandacht. |
| 2005 | <i>Controle van de EOGFL-garantie-uitgaven</i> Jaarlijks voert de auditdienst van het ministerie certificerende audits uit voor de Europese Commissie. Hoewel daarbij veel aandacht uitgaat naar de naleving van de voorwaarden (rechtmatigheidscontrole), betreft de auditdienst dit aspect niet in zijn accountantsverklaring in de certificerende rapporten. De dienst geeft aan dit niet te doen omdat de Europese Commissie heeft bepaald hoe de accountantsverklaring geformuleerd moet worden. | Wij zijn van mening dat bij de EOGFL-garantie-uitgaven het rechtmatigheidsoordeel expliciet in de accountantsverklaring moet worden opgenomen. | Betrek het rechtmatigheidsaspect expliciet bij de ontwikkeling van nationale betrouwbaarheidsverklaringen. | Het Europees Parlement heeft zich uitgesproken voor een jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring van de lidstaten. Over de precieze inhoud van deze verklaring vindt thans nader overleg plaats. De verwachting is dat de 'naleving van Europese regelgeving' onderdeel uitmaakt van de verklaring. |

| | Art. nr. en bedrag | Stand van zaken | Conclusie | Aanbeveling | Toezegging minister |
|--------------------------|--------------------|--|---|--|---|
| 2005 | | <i>Aansturing externe organisaties</i> Er ontbreekt nog een aantal aansturingarrangementen voor aan het departement gelieerde instellingen. | Het is onvoldoende duidelijk of het bestaande toezicht op deze instellingen adequaat is. | Complementeer op korte termijn deze arrangementen, om eventuele hiaten in het toezicht te signaleren. | In het kader van de doorlichting van zelfstandige bestuursorganen krijgen de hiaten in het toezicht aandacht. |
| 2005 | | <i>Managementcontrol-systeem (MCS) en risicomanagement</i> In 2005 heeft het ministerie het risicomanagement verankerd in het MCS. | De verankering van het risicomanagement in het MCS is een positieve ontwikkeling in de opzet van het risicomanagement. | Koppel operationele doelstellingen aan de afdelingsdoelstellingen. Stel periodiek de betrouwbaarheid van informatie vast. | De voortgang die wordt geboekt op de operationele doelstellingen is met ingang van 2006 onderdeel van de MCS-rapportages. |
| Beleidsinformatie | | | | | |
| 2005 | | De beleidsinformatie in het Jaarverslag 2005 is beoordeeld op de vermelding (per operationele doelstelling) van concrete informatie over doelen, prestaties en middelen, dan wel een uitleg voor het ontbreken van deze informatie. De informatie van artikel 5 'Bevorderen duurzame productie' is op deze punten verdiepend onderzocht. | Wij signaleren een positieve ontwikkeling bij de informatieverstrekking over maatschappelijke doelen en informatie over prestaties en middelen. | Noem de streefwaarden die in de begroting zijn opgenomen ook in het jaarverslag. Van deze regel zou slechts gemotiveerd moeten worden afgeweken. Benoem alle activiteiten op het gebied van dierenwelzijn onder de desbetreffende operationele doelstelling (eventueel door verwijzing). Beschrijf proces totstandkoming prestatiegegevens | Deze positieve lijn zal worden doorgetrokken. De Rijksbegrotingsvoorschriften ter zake worden toegepast. De minister gaat na of het benoemen van activiteiten onder de desbetreffende operationele doelstelling tot betere informatie ten behoeve van de Tweede Kamer leidt. |

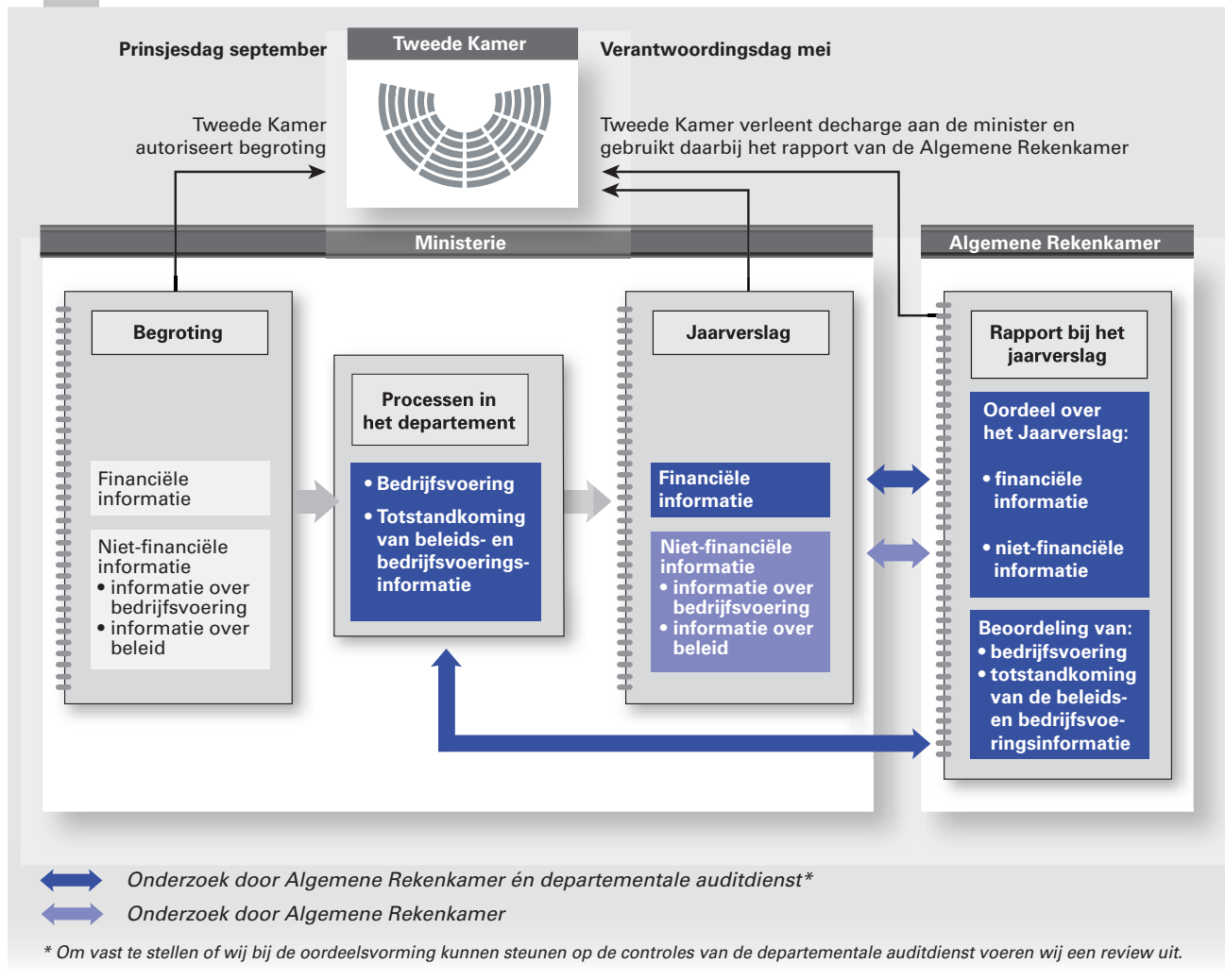
1 INLEIDING

1.1 Rapport bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast hebben wij de bedrijfsvoering van het ministerie onderzocht en het financieel beheer en materieelbeheer beoordeeld. In dit rapport staan de oordelen en de belangrijkste resultaten van het onderzoek. In figuur 1 staat wat de Algemene Rekenkamer wanneer onderzoekt en voor wie.

Figuur 1

Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording



1.2 Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

De kern van de beleidsopgave van de minister van LNV is een duurzame landbouw, een vitale natuur, een vertrouwd platteland en een hoogwaardig voedselaanbod. Deze doelstellingen wil de minister op een samenhangende wijze combineren met de wensen van burgers op het gebied van wonen, werken en vrije tijd. Sinds 2003 vormt het totale toezicht op de voedselkwaliteit een belangrijk extra onderdeel van het takenpakket van het Ministerie van LNV.

Het beleid krijgt vooral gestalte door subsidies te verstrekken op basis van nationaal beleid en beleid van de Europese Unie (EU).

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

1.2.1 Nationale geldstromen

De uitgaven van het Ministerie van LNV in 2005 bedragen € 2 096,7 miljoen. De verplichtingen bedragen € 2 306,1 miljoen en de ontvangsten € 587,2 miljoen. Een substantieel bedrag van de begroting betreft subsidies voor instellingen voor onderwijs en onderzoek. Deze uitgaven zijn te vinden op de beleidsartikelen 7, «Kennisonwikkeling en innovatie», en 8, «Kennisvoorziening». De gerealiseerde uitgaven in 2005 op deze artikelen betreffen respectievelijk € 220,2 miljoen en € 590,4 miljoen. Een ander belangrijk deel van de uitgaven wordt gebruikt om het landelijk gebied te versterken. Deze uitgaven, in de vorm van subsidies, zijn erop gericht de kwaliteit te verbeteren en verschillende functies van het platteland in onderlinge samenhang te versterken. De gerealiseerde uitgaven zijn verantwoord op beleidsartikel 1 (€ 293,0 miljoen). Verder wordt een aantal doelstellingen van beleid gerealiseerd door een samenhangend netwerk te ontwikkelen van hoogwaardige natuurterreinen: de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De uitgaven in 2005 bedragen € 127,3 miljoen (beleidsartikel 2 «Verwerving en inrichting van natuur») en € 182,9 miljoen (beleidsartikel 3 «Beheer van natuur»). Om de EHS te verwerven maakt het Ministerie van LNV ook gebruik van diverse leningen en fondsconstructies. In dit rapport besteden wij extra aandacht aan deze constructies (zie § 3.1).

1.2.2 Europese geldstromen

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

Het financieel belang van de EU-geldstromen bij het ministerie is als volgt (realisatie 2005):

- geldstromen in het kader van het plattelandsbeleid: € 63,9 miljoen;
- geldstromen in het kader van het structuurbeleid: € 192,6 miljoen (begroting 2005);
- geldstromen in het kader van het markt- en prijsbeleid: € 1 194,0 miljoen;
- ontvangsten uit landbouwheffingen en douanerechten: € 397,0 miljoen.

De uitgaven uit hoofde van het markt- en prijsbeleid betreffen voornamelijk betalingen wegens exportsubsidies, hectaresteen en dierpremies. De nationale uitvoering van markt- en prijsbeleid, waarvoor het Ministerie van LNV verantwoordelijk is, is gebonden aan stringente Europese voorwaarden die moeten waarborgen dat deze middelen rechtmatig worden geïnd en besteed.

1.2.3 Ontwikkelingen

Binnen het ministerie hebben zich in 2005 de volgende belangrijke ontwikkelingen voorgedaan:

- Er zijn organisatorische veranderingen doorgevoerd:
 - Er zijn voorbereidingen gestart om met ingang van boekjaar 2007 het aantal EU-betalorganen terug te brengen van zes naar twee.
 - Er zijn voorbereidingen in gang om de Dienst Landelijk Gebied te fuseren met de dienst Domeinen.
 - De taken op het gebied van automatisering zijn gebundeld in de Dienst ICT Uitvoering (DICTU) en de taken op het gebied van financiën en administratie zijn gebundeld in een «Financieel Shared Service Center».
 - De Algemene Inspectiedienst heeft per 1 januari de definitieve agentschapstatus verkregen.
- Er is verder gewerkt aan de invoering van het hervormde gemeenschappelijk landbouwbeleid, het mestbeleid en het Investeringsbudget Landelijk Gebied.

1.3 Opzet van het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van de risicoanalyse en de Audit-Actielijst 2005 een programma opgesteld voor het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van LNV. We hebben daarbij aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- de stand van zaken bij de onvolkomenheden uit de Audit-Actielijst 2005;
- de fonds- en financieringsconstructies;
- de kwaliteit van de beleidsinformatie in het jaarverslag, onder andere gemeten aan de hand van een VBTB-toets;¹
- de totstandkoming van de beleidsinformatie en de bedrijfsvoeringsparagraaf.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van LNV (begrotingshoofdstuk XIV) omvat, behalve een samenvatting en een inleiding, drie hoofdstukken.

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

¹ Hierbij wordt gekeken naar de mate waarin de beleidsinformatie voldoet aan de nieuwe manier van verantwoorden die in 1999 is ingezet met de kabinetsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (VBTB). Ministeries moeten in de departementale jaarverslagen duidelijk maken of met het bestede budget de geplande prestaties zijn geleverd en de beoogde effecten zijn bereikt. Zie verder 2.3.2.

Hoofdstuk 3 is gewijd is aan de bedrijfsvoering van het ministerie en bevat het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het financieel beheer en materieelbeheer van het ministerie. Ook de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering worden in dat hoofdstuk beschreven. De reactie van de minister en het nawoord van de Algemene Rekenkamer zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

Dit rapport telt verder vijf bijlagen. In bijlage 1, 2 en 3 staan overzichten die de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek schematisch weergeven.

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

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van LNV (begrotingshoofdstuk XIV) beoordeeld. Wij hebben onderzocht of het ministerie het geld volgens de regels heeft uitgegeven en in het jaarverslag daarover goed verantwoording aflegt. Waar dit niet het geval is, spreken wij respectievelijk van een onrechtmatigheid of van een ondeugdelijke weergave.

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

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

Deze deeloordelen komen aan de orde in de volgende paragrafen. Voor onze oordelen hebben wij gebruik kunnen maken van de door de departementale auditdienst verrichte controlewerkzaamheden.

Oordeel jaarverslag

Het jaarverslag over 2005 van het Ministerie van LNV voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van een bedrag van € 2,4 miljoen aan verplichtingen, een bedrag van € 23,9 miljoen aan uitgaven, een totaal van € 3,8 miljoen fouten in de verantwoordingstaten van de baten-lastendiensten en een bedrag van € 181,4 miljoen aan saldi, die de tolerantiegrenzen op artikel- en saldibalanspostniveau overschrijden.

2.1 Financiële informatie en saldibalans

Met «financiële informatie» wordt bedoeld:

- alle verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat van het ministerie en de toelichting daarbij;
- alle baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten in de verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten en de toelichting daarbij. Bij het Ministerie van LNV gaat het om de volgende baten-lastendiensten: de Algemene Inspectiedienst, de Dienst Landelijk Gebied, de Dienst Regelingen, de Plantenziektenkundige Dienst en de Voedsel- en Warenautoriteit.

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.

De CW 2001 stelt de volgende eisen aan de financiële informatie en de saldibalans:

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

2.1.1 Oordeel financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag over 2005 van het Ministerie van LNV (begrotingshoofdstuk XIV) voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden:

- belangrijke fouten en onzekerheden in de aangegane verplichtingen op artikel:
 - 3 «Realisatie Ecologische Hoofdstructuur (beheer)» € 0,8 miljoen; en
 - 5 «Bevorderen duurzame productie» € 1,7 miljoen;
- belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven van beleidsartikel:
 - 1 «Versterking landelijk gebied» € 6,5 miljoen;
 - 2 «Realisatie Ecologische Hoofdstructuur (verwerving en inrichting)» € 2,0 miljoen;
 - 9 «Kennisverspreiding» € 7,0 miljoen;
 - 11 «Algemeen» € 8,4 miljoen.
- belangrijke fouten in de verantwoordingstaten van de baten-lastendiensten Dienst Regelingen, Plantenziektenkundige Dienst en de Voedsel- en Warenautoriteit.

Verantwoordingsstaat ministerie en toelichting

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de verantwoordingsstaat 2005 is opgebouwd en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

Overzicht 1

Bedragen van de verantwoordingsstaat 2005, Ministerie van LNV (x € 1 miljoen)

| | Verplichtingen | Uitgaven | Ontvangsten |
|---|----------------|----------|-------------|
| Totaalbedragen verantwoordingsstaat | 2 306,1 | 2 096,7 | 587,2 |
| Belangrijke fouten en onzekerheden ¹ | 2,5 | 23,9 | – |
| Overige fouten en onzekerheden ² | 6,4 | 10,4 | – |
| Totaalbedrag fouten en onzekerheden | 8,9 | 34,3 | – |

¹ Dit is het totaal van fouten (onjuistheden en onvolledigheden) en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op één of meer artikelen overschrijden.

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

In bijlage 2 worden de belangrijke fouten en onzekerheden nader toegelicht. Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden voor de verplichtingen en ontvangsten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de verantwoordingstaat als geheel. Het totaalbedrag van de fouten bij de uitgaven overschrijdt wel de tolerantiegrens. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bedraagt 1% respectievelijk 3% van de totale verantwoordingsstaat.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal € 94,7 miljoen respectievelijk € 32,7 miljoen aan overschrijdingen (zie bijlage 1). Als de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwet-mutaties, zal de Algemene Rekenkamer het positieve oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag mogelijk moeten herzien.

Verantwoordingsstaat baten-lastendiensten en toelichting

Wij hebben belangrijke fouten in de rechtmatigheid van het eigen vermogen van de Dienst Regelingen, Plantenziektenkundige Dienst en de Voedsel- en Warenautoriteit geconstateerd. Het eigen vermogen is op grond van de Regeling vermogensvoorschriften baten-lastendiensten 2001 aan een minimum van nul en een maximum van 5% van de gemiddelde jaaromzet gebonden.

Bij de Plantenziektenkundige Dienst en de Voedsel- en Warenautoriteit

constateerden wij negatieve vermogensposities per 31 december 2005 van respectievelijk € 0,1 miljoen en € 2,2 miljoen. Verder blijkt uit ons onderzoek dat het eigen vermogen van de Dienst Regelingen de daarvoor geldende bovengrens met € 1,5 miljoen per 31 december 2005 overschrijdt. Deze over- en onderschrijdingen zijn in strijd met lid 2 en 4, van artikel 4 van de Regeling vermogensvoorschriften baten-lastendiensten 2001. Wij hebben ze daarom als onrechtmatig beoordeeld. De auditdienst van het Ministerie van LNV heeft ons erop gewezen dat bij de controle door deze dienst de artikelen van de regeling in samenhang met de bijbehorende toelichting zijn bekeken. Wij denken dat door de toelichting inderdaad de indruk zou kunnen ontstaan dat de over- en onderschrijdingen van de in de regeling genoemde grenzen niet als onrechtmatig moeten worden beoordeeld. Wij zullen in 2006 in samenwerking met de auditdienst over dit punt overleg voeren met het Ministerie van Financiën.

2.1.2 Oordeel saldibalans en toelichting

De saldibalans 2005 van het Ministerie van LNV en de toelichting daarop voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van:

- fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen voor een of meer saldibalansposten overschrijden, te weten:
 - liquide middelen: € 0,9 miljoen;
 - intracomptabele vorderingen: € 50,0 miljoen;
 - intracomptabele schulden: € 28,3 miljoen;
 - extracomptabele vorderingen: € 102,2 miljoen.
- een te summiere toelichting van de intracomptabele vorderingen en schulden op de saldibalans. Er is niet toegelicht met welke partijen de gelden kunnen worden verrekend en evenmin blijkt uit de toelichting de omvang van de mutaties op de rekeningen (met uitzondering van de EOGFL garantie-uitgaven).

Onder de intracomptabele vorderingen en schulden (uitgaven en ontvangsten buiten begrotingsverband) mogen alleen de bedragen geboekt worden die met derden worden verrekend en niet ten laste of ten gunste van de begroting hoeven te worden gebracht. Er mag daarbij geen sprake zijn van een «overheidstaak». Het betrokken ministerie fungeert louter als doorgeefluik en doet betalingen of ontvangt gelden voor anderen. Verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die niet aan deze criteria voldoen, moeten verantwoord worden *binnen* begrotingsverband. Wij hebben vastgesteld dat het ministerie gelden ten onrechte buiten begrotingsverband heeft geboekt. Het betreft voornamelijk Europese visserijsubsidies die begroot hadden moeten worden én in het jaarverslag binnen begrotingsverband hadden moeten worden verantwoord (zie ook § 3.5).

De extracomptabele vorderingen zijn de met derden te verrekenen bedragen die al ten laste zijn gebracht van de begroting. De fouten en onzekerheden worden veroorzaakt doordat diverse vorderingen te hoog zijn gepresenteerd.

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de saldibalans 2005 is opgebouwd, en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

Overzicht 2

Saldibalans per 31 december 2005, Ministerie van LNV (x € 1 miljoen)

| | |
|---|----------|
| Totaalsaldo (debet + credit) | 20 300,5 |
| Beoordeeld totaal saldibalans debet + credit ¹ | 12 887,9 |
| <hr/> | |
| Totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen voor een of meer saldibalansposten overschrijden (zie bijlage 2) | 181,4 |
| Overige fouten en onzekerheden | 16,4 |
| <hr/> | |
| Totaalbedrag fouten en onzekerheden | 197,8 |

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

In bijlage 2 worden de belangrijke fouten en onzekerheden nader toegelicht. Het totaal aan fouten en onzekerheden overschrijdt de tolerantiegrenzen voor de saldibalans als geheel. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bedraagt 1% respectievelijk 3% van het beoordeelde totaal van de saldibalans in zijn geheel. Voor de Rekening-courant Rijkshoofdboekhouding en de liquide middelen geldt een tolerantiegrens van 0%.

Het totaalbedrag aan openstaande voorschotten dat is afgerekend in 2005, bedraagt € 711,8 miljoen. We stellen vast dat € 80,9 miljoen aan afrekeningen niet aan de eisen voldoen. Deze voorschotten zijn voor een deel afgerekend in strijd met vooraf gestelde voorwaarden. Voor het andere deel kon bij de afrekening onvoldoende worden vastgesteld dat de gelden waren besteed aan de daarvoor bestemde doelen (zie ook § 3.2.3).

2.2 Informatie over de bedrijfsvoering

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

- gerealiseerde financiële en personele taakstellingen;
- aangebrachte kwaliteitsverbeteringen in 2005;
- aandachtspunten in de bedrijfsvoering, onder meer:
 - implementatie van de wijzigingen in het geïntegreerde beheer- en controlesysteem;
 - voorschottenbeheer en subsidiebeheer;
 - onregelmatigheidsmeldingen;
 - informatiebeveiliging;
 - contractbeheer;
 - aansturing van externe organisaties (rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen);
- misbruik en oneigenlijk gebruik van financiële regelingen en subsidies;
- conformiteitsaudits door controlediensten van de Europese Commissie;
- totstandkoming van beleidsinformatie.

2.2.1 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van LNV is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. Het beeld dat de bedrijfsvoeringsparagraaf geeft van de kwaliteit van de bedrijfsvoering stemt overwegend overeen met het beeld dat wij hebben op basis van onze controle.

In 2004 hebben wij de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie

aangemerkt als aandachtspunt. Oorzaak hiervan was dat de informatie niet tijdig tot stand kwam waardoor de controle op de juistheid marginaal was. In 2005 is overeenkomstig de toezegging van de minister een procedure voor de totstandkoming van de managementverklaring opgesteld. In deze procedure wordt gebruikgemaakt van het «toetsingskader financieel en materieelbeheer LNV». Wij constateren wel dat vooral het toezicht door de directie FEZ op de aanvaardbaarheid van door directies en baten-lastendiensten afgegeven managementverklaringen kan worden aangescherpt op de volgende, door de auditdienst genoemde, punten:

- Gebruik van het toetsingskader geeft vooral informatie over de opzet van de interne beheersingsmaatregelen. Het toetsingskader gaat minder specifiek in op de werking van de maatregelen.
- De vragenlijsten van het toetsingskader kunnen nog beter worden toegesneden op specifieke situaties (baten-lastendiensten, beleid, staf).
- De managementverklaringen geven veelal een aantal voornemens voor verbetering, maar trekken toch een positieve conclusie. Niet duidelijk is waar de grens tussen een positieve en negatieve conclusie ligt.

Wij bevelen aan de voorgaande opmerkingen te verwerken in de procedure voor de totstandkoming van de managementverklaring én het toetsingskader.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van LNV zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

2.3 Informatie over beleid

Bij het beoordelen van de beleidsinformatie in het jaarverslag kijkt de Algemene Rekenkamer naar de wijze waarop de informatie over het beleid tot stand komt en naar de mate waarin deze voldoet aan de verslaggevingseisen (§ 2.3.1). Ook onderwerpen wij de jaarverslagen aan de «VBTB-toets»² (§ 2.3.2). Wij bekijken daarbij of per operationele doelstelling concrete informatie is opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, of het ontbreken van die informatie wordt uitgelegd («comply or explain»).

Voor het beleidsterrein «Bevorderen duurzame productie» hebben we niet alleen de aanwezigheid maar ook de inhoudelijke kwaliteit van de beleidsinformatie onderzocht (§ 2.3.3). De resultaten van dat onderzoek zijn verwerkt in onze publicatie *Staat van de beleidsinformatie 2006*.³

2.3.1 Oordeel informatie over beleid

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van LNV is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. Daarbij gelden echter de volgende verbeterpunten:

- De wijze waarop de prestatiegegevens tot stand komen zijn (in tegenstelling tot voornemens) niet vastgelegd in procedurebeschrijvingen.
- De aansluiting van de beleidsinformatie op het managementcontrol-systeem (MCS). Een aantal directies streeft ernaar maandelijks te rapporteren. Er zijn echter nog onvoldoende instrumenten om ook gedurende het jaar te beschikken over de stand van prestaties.
- De directie FEZ bewaakt niet actief of directies de geplande beleids-evaluaties uitvoeren.

² Hierbij wordt gekeken naar de mate waarin de beleidsinformatie voldoet aan de nieuwe manier van verantwoorden die in 1999 is ingezet met de kabinetsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (VBTB). Ministeries moeten in de departementale jaarverslagen duidelijk maken of met het bestede budget de geplande prestaties zijn geleverd en de beoogde effecten zijn bereikt.

³ Algemene Rekenkamer (2006). *Staat van de beleidsinformatie 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 34 074, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.

Wij bevelen de minister van LNV aan de hiervoor genoemde verbeterpunten ter harte te nemen.

2.3.2 VBTB-toets

De Algemene Rekenkamer heeft met de «VBTB-toets» onderzocht of de beleidsinformatie in de jaarverslagen concreet antwoord geeft op de drie zogenoemde H-vragen:

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

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

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

Het antwoord op deze vragen is concreet wanneer de maatschappelijke doelen en de prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn en wanneer de middelen zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen.

Met ingang van de begroting voor 2006 geldt het principe «comply or explain» (pas toe of leg uit): de begrotingen en jaarverslagen moeten per operationele doelstelling concrete antwoorden bevatten op respectievelijk de W-vragen en de H-vragen («comply»), tenzij de minister uitlegt waarom dit niet mogelijk is («explain»). Vooruitlopend op de Begroting 2006 heeft het Ministerie van LNV ook gebruikgemaakt van de mogelijkheid tot uitleggen in het Jaarverslag 2005.

De resultaten van de VBTB-toets worden in figuur 2 (zie volgende pagina) weergegeven. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien hebben we de scores van 2005 vergeleken met de scores van 2003, 2004 en 2006.

Informatie over maatschappelijke doelen

Het ministerie heeft de vraag «Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?» voor 52% van de operationele doelstellingen concreet beantwoord. Dit is een aanzienlijk hogere score dan die van 17% in 2004. Bij 48% van de operationele doelen ontbreekt het echter toch nog aan de uitwerking van maatschappelijke doelen in effectindicatoren. Dit wil zeggen dat het ministerie niet inzichtelijk heeft kunnen maken in het jaarverslag of deze doelstellingen wel of niet behaald zijn. Vergeleken met 2003 is de informatie over de maatschappelijke doelen in het Jaarverslag 2005 weer terug op het oude niveau. Bovendien is er in de Begroting 2006 op dit punt een flinke verbetering te zien ten opzichte van de voorgaande jaren.

Informatie over prestaties en middelen

De vragen «Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?» en «Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?» zijn in het jaarverslag concreet beantwoord (respectievelijk voor 86% en 100%). De informatie in de Begroting 2005 sluit goed aan op die in het Jaarverslag 2005. Ten opzichte van 2004 is deze aansluiting licht verbeterd.

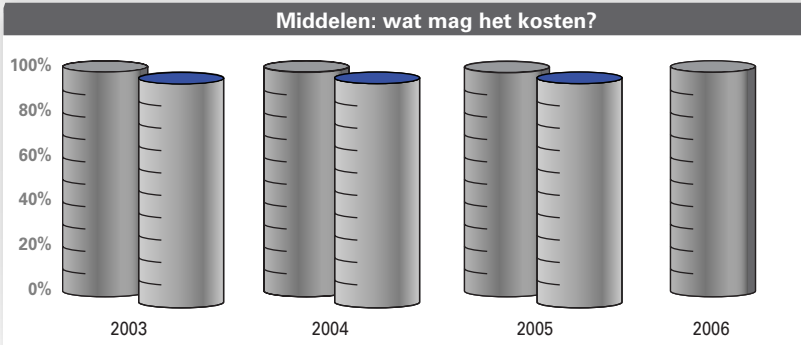
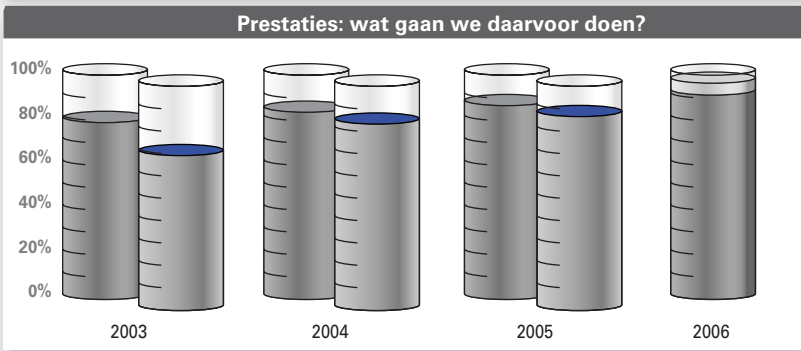
C Concrete informatie over beleid in begroting en jaarverslag

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit

Figuur 2



| Begroting | Jaarverslag | |
|-----------|-------------|---|
| | | Percentage operationele doelstellingen waarover de minister concrete informatie heeft opgenomen |
| | | Percentage operationele doelstellingen waarbij de minister heeft uitgelegd waarom er geen concrete informatie over is opgenomen (explain) |



Voor 2006 constateren wij dat de informatie over de prestaties verder verbeterd is. De informatie over de middelen blijft onveranderd goed: bij 100% van de operationele doelen is deze informatie concreet.

2.3.3 Verdiepingsonderzoek artikel 5 (Bevorderen duurzame productie)

Wij hebben voor alle artikelen getoetst of de W-vragen en de H-vragen worden beantwoord in de begroting en het jaarverslag. Daarnaast hebben we de informatie van artikel 5 diepgaand onderzocht. De algemene doelstelling van dit artikel is duurzame productie door sectoren in land- en tuinbouw en visserij te bevorderen. Voor de visserij betekent dit specifiek dat visserij wordt bevorderd, die rekening houdt met de draagkracht in het water. De gerealiseerde uitgaven voor dit artikel zijn:

- programma-uitgaven: € 65 miljoen;
- apparaatuitgaven: € 153 miljoen;
- totaal: € 218 miljoen.

Artikel 5 heeft de volgende subartikelen (en operationele doelstellingen):

- bevorderen biologische landbouw;
- vermindering milieubelasting door gebruik van dierlijke mest en mineralen binnen milieunormen;
- een duurzamere gewasbeschermingspraktijk;
- verbeteren dierenwelzijn;
- ecologisch duurzame visserij.

De artikelindeling van de Begroting 2006 van LNV is gewijzigd ten opzichte van de Begroting (en het Jaarverslag) 2005. De achtergrond van deze wijziging is het streven om de begroting logischer in te delen, waarbij de artikelindeling beter aansluit op beleidsdoelstellingen. In de Begroting 2006 is artikel 5 inmiddels verdeeld over de artikelen 21 en 22: «Duurzaam ondernemen» en «Agrarische ruimte». Bij het beoordelen van artikel 5 in de Begroting 2005 wordt ook vooruitgeblekt op de wijzigingen die zijn doorgevoerd in de Begroting 2006.

Algemeen

Voor slechts één operationele doelstelling is de realisatiewaarde van effectindicatoren gegeven. Voor twee operationele doelstellingen zijn deze waarden niet gegeven omdat ze ook niet in de begroting waren genoemd. Voor twee operationele doelstellingen waren wel streefwaarden genoemd in de begroting, maar is in het jaarverslag uitgelegd waarom deze cijfers pas later beschikbaar komen (explain).

Voor één operationele doelstelling is de H-vraag «Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?» niet beantwoord. Voor deze operationele doelstelling was ook de W-vraag «Wat gaan we daarvoor doen?» in de begroting niet beantwoord. Wel was in de Begroting 2005 aangegeven dat de beleidsinstrumenten voor deze operationele doelstelling afhankelijk van het te kiezen vervolgbeleid zouden worden ingezet. In het Jaarverslag 2005 wordt al een aantal van deze instrumenten en bijbehorende prestaties genoemd.

Voor alle operationele doelstellingen is de H-vraag «Heeft het gekost wat het zou kosten?» beantwoord.

Een duurzame gewasbeschermingspraktijk

Voor de operationele doelstelling «Een duurzame gewasbeschermingspraktijk» komt het ministerie niet terug op alle streefwaarden die in de begroting zijn genoemd. Er wordt wel teruggekomen op de vermindering van de milieubelasting en het aantal knelpunten voor drinkwatervoor-

ziening, maar niet op de vermindering van de overschrijding van residunormen in teeltbedrijven die werken volgens een goedgekeurde risico-inventarisatie en -evaluatie.

Verbeteren dierenwelzijn

Bij de operationele doelstelling «Verbeteren dierenwelzijn» zijn in het Jaarverslag en de Begroting 2005 nauwelijks streefwaarden opgenomen. Beleidsinstrumenten en streefwaarden worden wel genoemd, maar niet nader toegelicht. Opvallend is dat in zowel de Begroting als het Jaarverslag 2005 (bij «Ecologisch duurzame visserij») specifieke aandacht wordt gevraagd voor welzijnsvriendelijke productie en doding van kweekvis. Voor de transparantie bevelen we aan om voor het aspect «dierenwelzijn bij kweekvis» te verwijzen naar de desbetreffende operationele doelstelling. In de Begroting 2005 wordt in dit verband ook een onderzoek genoemd naar het natuurlijk gedrag van paling en meerval. Hierop wordt in het jaarverslag overigens niet teruggekomen.

Ecologisch duurzame visserij

De streefwaarden bij de operationele doelstelling «Ecologisch duurzame visserij» zijn onderverdeeld naar de volgende drie aandachtspunten: (a) verantwoorde visserij, (b) integraal visstandbeheer en (c) viskweek. In de Begroting 2005 waren ook de beleidsinstrumenten beschreven die gerelateerd waren aan deze aandachtspunten. Er werd daarbij ook een tabel gegeven met prestatiegegevens per (onderdeel van een) beleidsinstrument. De beleidsinstrumenten in deze tabel sloten echter nauwelijks aan bij de eerder genoemde beleidsinstrumenten. Dit maakte het geheel onlogisch en ontoegankelijk.

In het jaarverslag wordt wel aangesloten op de beleidsinstrumenten uit de tabel (waarbij prestatiegegevens zijn opgenomen). Er wordt echter niet aangegeven welke uitgaven zijn gerealiseerd bij de verschillende prestaties, terwijl deze wel in de begroting waren opgenomen.

Verder valt het op dat de prestaties in de begroting zijn omschreven op een hoog abstractieniveau, zonder referentiewaarden. In het jaarverslag wordt wel aangegeven hoe de quota zijn benut.

In de Begroting 2006 zijn de meeste operationele doelstellingen van dit artikel ondergebracht bij «Bevorderen duurzame vangst en kweek van vissen en schelpdieren». Hier worden de prestaties en effectindicatoren wel aangegeven met concrete streef- en referentiewaarden. Ook worden in de Begroting 2006 de activiteiten uitgebreider beschreven. Zo wordt een evenwicht nagestreefd tussen bestanden en vangstcapaciteit, waarbij naast het vissen binnen de vangstquota ook een vermindering van de vlootcapaciteit als indicator is opgenomen. Dit is een verbetering ten opzichte van 2005.

Conclusies en aanbevelingen

Het Ministerie van LNV besteedt serieus aandacht aan het verbeteren van het VBTB-gehalte van de begroting en het jaarverslag. De aangepaste begrotingsindeling en invulling voor 2006 is een verdere verbetering. Wel doen wij de volgende aanbevelingen:

- Het is niet alleen belangrijk om streefwaarden te formuleren, maar ook om vooraf aandacht te besteden aan de wijze waarop de benodigde gegevens worden verzameld, vastgelegd en verwerkt tot verantwoordingsinformatie. Onvoldoende aandacht voor dit aspect is een van de redenen waarom de ambities die in de begroting tot uitdrukking worden gebracht, door het jaar heen onvoldoende worden geregistreerd en achteraf niet in de verantwoording kunnen worden opgenomen.

- Het is belangrijk en wenselijk om de structuur van de rapportage duidelijker te maken. Bij een aantal artikelen is het een zoekplaatje om de streefwaarden te koppelen aan de geleverde prestaties. De informatie is er wel, maar is niet gemakkelijk toegankelijk. Verder verdient het aanbeveling om te zoeken naar verbeteringen in de samenhang tussen instrumenten, prestaties en de daarbij behorende middelen.

3 BEDRIJFSVOERING

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

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

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

Wij baseren ons oordeel over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties op eisen die de CW 2001 stelt. Het financieel beheer en het materieelbeheer moeten rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn en zo doelmatig mogelijk zijn ingericht. De administraties moeten daarnaast ook inzicht bieden in het gevoerde beheer.

Dit hoofdstuk begint met de resultaten van het onderzoek naar bijzondere fonds- en financieringsconstructies bij het Ministerie van LNV. Daarna geven we een beschrijving van de onvolkomenheden die we hebben aangetroffen in de bedrijfsvoering (§ 3.2). In § 3.3 gaan we in op de opgeloste onvolkomenheden. In de conclusies (§ 3.4) is het oordeel te vinden over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Hier staan ook conclusies over de overige onderdelen van de bedrijfsvoering en wordt de ontwikkeling van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar met een figuur weergegeven.

3.1 Bijzondere fonds- en financieringsconstructies

De Algemene Rekenkamer heeft bij het Ministerie van LNV onderzocht of bijzondere financieringsinstrumenten rechtmatig worden ingezet. Daarbij is ook gekeken naar de gevolgen van de toepassing van deze instrumenten voor het financieel beheer van de onderhavige geldstromen, de verantwoordelijkheidsverdeling en voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Aanleiding voor dit onderzoek is de constatering dat het Ministerie van LNV deze instrumenten in toenemende mate gebruikt, en dat deze niet of slechts gedeeltelijk zichtbaar worden in het jaarverslag van het departement. Hierbij kan gedacht worden aan transactie- en overdrachtsgelden die buiten de begroting worden betaald en ontvangen, of aan stichtingen die worden opgericht, en waarin fondsen worden gevormd. Verder worden sinds 2004 meer gelden op de kapitaalmarkt geleend, om daarmee de subsidie-uitgaven van het departement door derden te laten financieren.

3.1.1 Beoordelingskader

Bij de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet is de zogenoemde begrotingsreserve ingevoerd. Dit is een instrument waarmee, evenals met de instelling van een begrotingsfonds en de afspraken over de eindejaarsmarge en intertemporele compensatie, budgetten beperkt overgeheveld kunnen worden over de jaargrens. Om het voorstel tot invoering van deze begrotingsreserve kracht bij te zetten gaf de minister van Financiën⁴ aan dat de bestaande instrumenten op dit terrein niet voldoende waren, zodat hij regelmatig werd geconfronteerd met door de vakministers voorge-

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 974, nr. 3.

stelde fondsconstructies. Dergelijke voorstellen houden meestal in dat een beschikbaar budget in een aparte stichting wordt ondergebracht, van waaruit dit budget in latere jaren daadwerkelijk kan worden besteed. De minister gaf daarbij aan dat tegen dergelijke fondsconstructies (gemakshalve door de minister aangeduid als «parkeerstichtingen») een aantal bezwaren bestaat. Hij noemde de constructies «niet transparant» wees op de beperkte autorisatiemogelijkheid voor de Staten-Generaal, op ondoelmatige rentelasten op de begroting van Nationale schuld en op hogere risico's als de stichtingen het geld rentedragend uitzetten. Omdat deze ontwikkeling als onwenselijk werd gezien is besloten de onderhavige begrotingsreserve in te voeren (zie artikel 5 lid 4 CW 2001).

Uit het voorgaande blijkt dat het bestaan van dit soort stichtingen als onwenselijk moet worden beschouwd en dat het gebruik van dit middel zoveel mogelijk moet worden beperkt. Over het (voort)bestaan van de bij de invoering van de begrotingsreserve reeds bestaande parkeerstichtingen zei de minister van Financiën⁵ dat de praktijk veelvormig is. Vaak, zo gaf hij aan, is er een combinatie van fondsvorming en van een specifieke taak die met die middelen mede bekostigd wordt. Als voor deze taak geen volledige ministeriële verantwoordelijkheid bestaat dan ligt de opheffing van zo'n stichting niet direct in de rede, aldus de minister. Hij gaf aan dat in zulke situaties onnodige fondsvorming buiten het Rijk tegen kan worden gegaan door het instrument van de bevoorschotting kritisch toe te passen.

3.1.2 Fondsen

Onze bevindingen ten aanzien van de stichting Borgstellingsfonds voor de Landbouw, de stichting Nationaal Groenfonds, het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw en het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Visserij (O&S-fondsen) tonen aan dat het door de minister van Financiën genoemde instrument van kritische bevoorschotting in de praktijk niet altijd toereikend is om onnodige fondsvorming tegen te gaan. Dit geldt voor de volgende situaties:

- Er is geen sprake van bevoorschotting, omdat het vermogen afkomstig is uit andere bronnen.
- Bovenmatige bevoorschotting wordt niet als onrechtmatig gesignaleerd, omdat de betrokkenheid van het Ministerie van Financiën bij deze bevoorschotting doet vermoeden dat dit gebeurt in het rijksbelang.
- Er ontbreekt informatie over de financiële situatie van de onderhavige stichtingen.

Gebruik van stichtingen en fondsen bij het Ministerie van LNV

Een probleem bij de beoordeling van de voorschotten vormt onder andere het feit dat jaarverslagen van de diverse rechtspersonen veel te laat uitkomen. Bedenklijk is verder dat het bestuur van enkele van de door het departement opgerichte stichtingen helemaal bestaat uit functionarissen van het departement, en dat zij verder geen personeel in dienst hebben. De rechtspersonen maken volledig gebruik van het apparaat van het ministerie om hun taken uit te voeren. Omdat deze kosten niet altijd door het departement aan de rechtspersonen worden doorberekend en omdat het tot 2005 voorkwam dat zij hun kapitaal – in strijd met de Comptabiliteitswet 2001 – belegden, is onnodige vermogensaanwas bij de stichtingen ontstaan. De afname van het gebruik van de «parkeerstichtingen» die de minister van Financiën beoogde in het kader van de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet, blijkt bij het Ministerie van LNV niet

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 974, nr. 6.

in alle gevallen te worden nagestreefd. Bij de stichting Borgstellingsfonds voor de Landbouw en de stichting Nationaal Groenfonds zijn het gebruik en het toepassingsgebied zelfs toegenomen.

Bij de stichting Nationaal Groenfonds en bij de O&S-fondsen zijn in de afgelopen jaren grote bedragen geparkeerd. In de periode 1994–2003 is bij het O&S-fonds voor de Landbouw ruim € 500 miljoen geparkeerd. Daarvan resteerde ultimo 2005, volgens mededeling van de directie FEZ, nog € 25,7 miljoen.⁶ Bij het O&S-fonds voor de Visserij zijn Europese bijdragen in het fonds geparkeerd voor € 19 miljoen die nog verrekend hadden moeten worden met de uitgaven buiten begrotingsverband (zie ook § 3.5).

Omdat voor de geparkeerde gelden niet altijd direct een bestemming kan worden gevonden staan deze gelden soms jaren ongebruikt bij de fondsen geparkeerd, terwijl aan de andere kant via financiële constructies gelden worden geleend om de subsidies op grondaankopen te kunnen financieren. Bij de beide O&S-fondsen lijkt het erop dat het ministerie er inmiddels aan werkt de reserves af te bouwen.

Wij zijn van mening dat bij de financieringsconstructie voor het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) op oneigenlijke wijze gebruik wordt gemaakt van het instrument van bevoorschotting. Wij vinden dat dit renteloos voorschot jaarlijks moet worden afgerekend en dat de te verrekenen bedragen bruto in de begroting moeten worden verantwoord.

Bij de stichting Nationaal Groenfonds zijn diverse gelden gereserveerd. Het gaat het daarbij onder meer om de afkoopsommen van door verschillende departementen aan de natuur toegebrachte schade. Op 1 oktober 2005 ging het bij deze zogenoemde «compensatiegelden» om € 42 miljoen die departementen in de periode tot en met 2003 in het fonds hadden gestort. Niet duidelijk is wanneer dit bedrag tot besteding zal komen en bij wie de regie op de besteding van deze gelden is neergelegd.

Mogelijke hiaten in het toezicht

Ook ontbreken aansturingsarrangementen voor een aantal van de door het ministerie opgerichte of gelieerde stichtingen. Voor de stichting Nationaal Groenfonds, die al in 1994 is opgericht, dringen wij erop aan dat het departement de bestaande afspraken over het toezicht verder uitwerkt en vaststelt.

3.1.3 Investeringsbudget Landelijk Gebied

De inrichting van het landelijk gebied in Nederland gebeurt door een samenwerkingsverband van het Rijk (de Ministeries van LNV, VROM en VenW), de provincies (IPO), de waterschappen (UvW) en de gemeenten (VNG). Deze partijen zijn van mening dat er met de huidige systematiek van begroten en verantwoorden van rijksmiddelen een veel te ingewikkeld systeem is ontstaan van allerlei regelingen en instrumenten. Daarom hebben ze besloten dat er een Investeringsbudget voor het Landelijk Gebied (ILG) tot stand moet worden gebracht waarin de beschikbare begrotingsmiddelen van het Rijk vanaf 2007 worden ondergebracht. Uiteindelijk zal dat leiden tot een jaarlijkse storting van circa € 700 miljoen uit vooral de LNV-begroting in een fonds dat onder regie van provincies flexibel en zonder schotten tussen de verschillende beleidssectoren kan worden ingezet om het landelijk gebied te verbeteren. Deze schotten tussen de verschillende beleidsectoren zijn ontstaan doordat de beschikbare middelen afkomstig zijn uit verschillende begrotingshoofdstukken (departementen) en begrotingsartikelen. Daarnaast wordt ook als knellend ervaren dat de huidige systematiek van begroten en verantwoorden

⁶ Het jaarverslag 2005 is nog niet beschikbaar.

onvoldoende zekerheid geeft over de meerjarige beschikbaarheid van rijksmiddelen.

Jaarlijkse begrotingscyclus belangrijk

Door de regie van de besteding van de onderhavige gelden naar te leggen bij de provincies en door de rijksmiddelen te ontschotten, hopen de partijen de inrichting van het landelijk gebied beter en slagvaardiger te kunnen sturen. Om het ILG te beheren moet nog een heel nieuwe beheer- en verantwoordingsstructuur worden opgezet, die recht doet aan de plaats van de rijksoverheid en de Staten-Generaal. De huidige plannen en voorstellen op dat terrein bevinden zich, met het indienen van het Wetsvoorstel inrichting landelijk gebied (WILG), al in een vergevorderd stadium. Uit dit wetsvoorstel blijkt dat er slechts één keer in de zeven jaar hoeft te worden afgerekend op basis van een door de provincies opgestelde verantwoording over de rechtmatigheid van de besteding van rijksmiddelen.

Wij zijn van mening dat deze voorstellen geen recht doen aan de plaats van de rijksoverheid en de Staten-Generaal in het huidige staatsbestel. Dit gaat voor de sturing en verantwoording van het beleid immers uit van een jaarlijkse begrotingscyclus. Deze jaarlijkse begrotingscyclus is volgens ons ook al ingebed in een autorisatie- en verantwoordingsstructuur die het voor alle betrokken partijen mogelijk moet maken hun doelen op een verantwoorde wijze te halen. Bovendien verschaft deze verantwoordingsstructuur zekerheid over de rechtmatigheid van de bestedingen, zodat tijdig kan worden bijgestuurd.

Bestaande instrumenten gebruiken voor ontschotting

Er zijn door de jaren heen allerlei instrumenten toegevoegd aan de genoemde autorisatie- en verantwoordingsstructuur, om rijksmiddelen voor meer jaren beschikbaar te kunnen houden. Die toevoegingen nemen de gevoelde knelpunten weg zonder dat ze de plaats van de rijksoverheid en Staten-Generaal in het huidige staatsbestel geweld aandoen. In dit verband noemen we de vorming van een begrotingsfonds ex artikel 9 van CW 2001 en de begrotingsreserve (artikel 5 CW 2001) die bij zevende wijziging van de Comptabiliteitswet zijn ingevoerd. Met de instelling van een begrotingsfonds zou volgens ons al een deel van de ontschotting die met het ILG wordt beoogd, zijn gerealiseerd. Door storting in het fonds zullen de bijdragen van de verschillende departementen immers vermengen. De ontschotting kan verder worden bespoedigd door paal en perk te stellen aan het aantal begrotingsartikelen in dit fonds.

Wij bevelen de minister van LNV aan om nader te onderzoeken of deze bestaande mogelijkheden tot vorming van een budget voor de inrichting van een het landelijk gebied toepasbaar zijn.

3.1.4 De leningen

Al sinds de jaren zeventig maakt de rijksoverheid op beperkte schaal gebruik van leenconstructies om de subsidies op grondaankopen te financieren. Per ultimo 2005 stond er voor de financiering van deze subsidies ruim € 254 miljoen aan garantieleningen open. Sinds 2004 wordt op nog grotere schaal gebruikgemaakt van dit instrument. In de periode van 2004–2018 zal namelijk volgens een opgave van het departement bovenop de jaarlijkse opname van € 9,1 miljoen nog een totaalbedrag van ruim een € 0,5 miljard worden geleend. Voor de financiering van dit laatstgenoemde bedrag zal het Ministerie van LNV tot 2048 ruim € 1 miljard aan rente en aflossingen betalen. Aanvullend op de

zojuist genoemde leningen ter financiering van subsidies op grondaankopen heeft het ministerie in 2005 in overleg met de stichting Nationaal Groenfonds een nieuwe leningsvorm ontwikkeld voor de subsidiëring van het particulier natuurbeheer. Het financieel belang daarvan is afhankelijk van de mate waarin gebruik zal worden gemaakt van de subsidieregeling; dit is nog niet bekend.

Ons onderzoek heeft uitgewezen dat de genoemde constructies ingewikkeld, maar op zichzelf genomen niet onrechtmatig zijn. Wij vinden wel dat de gekozen constructies en de wijze waarop daarover verantwoording wordt afgelegd niet uitblinken in transparantie voor de Tweede Kamer. De manier waarop op dit ogenblik verslag wordt gedaan aan de Tweede Kamer over de financiële consequenties van de leningen, kan immers nooit leiden tot een integraal overzicht van de totale benutting en kosten van het instrument bij de totstandkoming van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Dit komt onder andere doordat de meerjarencijfers in de begroting (die gelijk zijn aan het met de minister van Financiën afgesproken leenplafond) gebonden zijn aan een veel kortere periode dan de looptijd van de leningen. Om die reden vinden wij dat dergelijke langdurige verplichtingen, die slechts gebaseerd zijn op een leningsmogelijkheid in het kader van het geïntegreerd middelenbeheer (artikel 45/48 van de CW 2001), niet louter via de begrotingen geautoriseerd zouden moeten worden. Wij bevelen de minister van LNV derhalve aan deze leningen bij afzonderlijke wet aan de Tweede Kamer ter autorisatie aan te bieden.

Bij de financiering van de subsidies op grondaankopen worden met de gekozen constructie de beschikbare subsidiegelden in feite slechts rondgepompt. Welbeschouwd zouden de EHS-gronden ook «om niet» aan de Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen kunnen worden overgedragen. Dat toch gekozen is voor deze ondoorzichtige leenconstructie komt voort uit de volgende overwegingen:

- BBL beschikt over voldoende financiële middelen om de grondaankopen tijdelijk te financieren (ruim € 1 miljard).
- Met de debudgettering in de vorm van leningen neemt de jaarlijkse besteedbare ruimte voor het Rijk toe.
- De jaarlijks besteedbare middelen worden met de constructie ongevoelig gemaakt voor ombuigingsoperaties.

Noodzakelijke voorwaarde was dat de leningen het EMU-saldo niet zouden beïnvloeden. Om die reden worden de leningen afgesloten op naam van een instelling die niet tot de collectieve sector wordt gerekend.

Voortijdige betalingen begrotingsgelden ondoelmatig

Verder is ten onrechte in de overeenkomsten met het Ministerie van Financiën, het Groenfonds en de Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten opgenomen dat de begrotingsgelden voor het begrotingsjaar al aan het begin van dat begrotingsjaar op de rekeningen van de stichting Nationaal Groenfonds moeten worden gestort. Deze gelden worden immers pas in de loop van het begrotingsjaar daadwerkelijk besteed. Als gevolg van deze voortijdige betalingen kunnen op de rekeningen bij de stichting Nationaal Groenfonds weliswaar renteopbrengsten worden gerealiseerd, maar aan de andere kant moet het Rijk ook weer geld lenen om deze voortijdige betalingen te kunnen voorfinancieren. Wij zijn van mening dat het liquiditeitsbeheer in dit geval ondoelmatig is.

3.1.5 Rekeningen buiten begrotingsverband

Het ministerie administreert de rekeningen buiten begrotingsverband naar ons oordeel op een bewerkelijke en niet-transparante wijze. Als gevolg hiervan bleek het onmogelijk om de desbetreffende uitgaven en ontvangsten binnen de voor het onderzoek beschikbare tijd volledig te analyseren. Niettemin hebben wij in een aantal gevallen vastgesteld dat het departement de rekeningen buiten begrotingsverband ten onrechte heeft belast. Daardoor zijn er gelden ten onrechte buiten de oordeelsvorming van de Tweede Kamer gebleven. In totaal gaat het daarbij om circa € 32 miljoen aan uitgaven en € 15 miljoen aan ontvangsten. De oorzaak van deze foutieve boekingen is erin gelegen dat deels door derden gefinancierde projecten niet op een consequente manier zijn verantwoord. Dit gebeurt inmiddels niet meer, maar het had in 2005 nog gevolgen voor de betreffende uitgaven en ontvangsten. De verwachting is dat de fout zich in 2007 niet meer zal voordoen.

Van de genoemde uitgaven heeft ruim € 19 miljoen betrekking op bijdragen van de EU, die zijn gereserveerd in het O&S-fonds voor de Visserij. Dit bedrag dient, evenals de daarop betrekking hebbende uitgaven (die thans ten onrechte buiten begrotingsverband zijn geboekt), op een artikel van de begroting te worden verantwoord.

Verder heeft ons onderzoek een aantal verbeterpunten opgeleverd die een vlottere analyse in de toekomst kunnen bewerkstelligen. Deze verbeterpunten gaan er vooral over dat deze gelden consistent en uniform worden verrekend en administratief verwerkt. Deze uniformiteit en consistentie moeten volgens ons worden verkregen door aanwijzingen en voorschriften van de directie FEZ.

- Wij bevelen aan om *één rekeningschema en één boekingsmethodiek* te hanteren voor het hele departement. Het departement hanteert nu diverse systemen met elk een eigen rekeningschema, die door conversietabellen aan elkaar zijn gekoppeld. In verband met de fouten die de Algemene Rekenkamer in een van deze tabellen aantrof (totaal € 3,8 miljoen onder de vorderingen en een gelijk bedrag onder de schulden), dient het departement de diverse tabellen op korte termijn tegen het licht te houden. Dit is nodig om te waarborgen dat de systemen adequaat aansluiten en dat de financiële verantwoording van het departement volledig is.
- Wij bevelen ook aan om *uitgaven en ontvangsten consistent te verrekenen*. Dit houdt in dat de afspraken die beleidsmedewerkers met derden maken over financiële regelingen zodanig moeten worden aangescherpt dat het departement en de diverse uitvoeringsinstellingen de financiële geldstromen consistent kunnen administreren. De uitgaven en ontvangsten worden nu niet in alle gevallen consistent verrekend. Daardoor worden schulden en vorderingen ten onrechte gesaldeerd, waardoor de saldi te laag worden weergegeven in de saldibalans. Wij stelden vast dat de intracomptabele vorderingen en schulden daardoor € 5 miljoen te laag waren weergegeven.
- Tot slot bevelen wij aan om in de toelichting bij de saldibalans de *jaarlijkse mutaties op de rekeningen buiten begrotingsverband* (op de wijze waarop ook de post voorschotten wordt toegelicht) *naar aard en herkomst te specificeren*. Op die manier wordt duidelijk welke betalingen het departement jaarlijks realiseert buiten de oordeelsvorming van de Tweede Kamer op de rekeningen buiten begrotingsverband.

3.2 Onvolkomenheden

3.2.1 Subsidiebeheer ministerie

Om de beleidsdoelstellingen op het gebied van landbouw, natuur en voedselkwaliteit te halen, maakt het ministerie veel gebruik van subsidies. Voor het tweede achtereenvolgende jaar constateren wij – mede op basis van bevindingen van de auditdienst – gebreken in het subsidiebeheer. Het gaat om de volgende verbeterpunten.

Onduidelijke subsidievoorwaarden

Subsidievoorwaarden bij regelingen dienen duidelijker te worden geformuleerd. Onduidelijke subsidievoorwaarden leiden tot misverstanden over de naleving van de voorwaarden. Dit probleem speelt vooral bij de afwikkeling van subsidies die in het verleden zijn verstrekt (zie ook § 3.2.3). Als gevolg hiervan liep de stand van de openstaande voorschotten exorbitant hoog op. Het departement is nu nog bezig om de oude subsidies en bijdragen af te wikkelen.

Gebrekkige of ontbrekende accountantsverklaringen

Subsidies worden veelal aan de hand van een financiële verantwoording met accountantsverklaring afgerekend. Het blijkt echter dat de gevraagde accountantsverklaringen soms helemaal ontbreken of betrekking hebben op een deel van de financiële verantwoording. Bij de totstandkoming van de subsidieregelingen moet het ministerie daarover duidelijke afspraken maken.

Op dit moment is nog onduidelijk welke omvang deze problematiek heeft. Dit heeft twee redenen. Het toezicht op de kwaliteit van de accountantsverklaringen kent nog gebreken, omdat reviews (zie ook § 3.2.2) nog onvoldoende worden uitgevoerd. Daarnaast ontbreekt een overzicht van alle subsidieregelingen en de daaraan gekoppelde waarborgen voor een adequaat toezicht. Het gaat hierbij om informatie over de aanwezigheid en toepassing van controlememoranda, controleprotocollen en de toepassing van sancties bij geconstateerd misbruik. In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2004* deden wij de aanbeveling aan het Ministerie van LNV om een dergelijk overzicht op te stellen. Het ministerie heeft deze aanbeveling niet opgevolgd. Wij dringen er nogmaals op aan dat het ministerie deze aanbeveling oppakt. Met dit overzicht kunnen namelijk hiaten zichtbaar gemaakt worden in de controle en toezichtstructuur van de subsidies. Bovendien kan zo'n inventarisatie behulpzaam zijn bij het maken van een planning voor reviews.

Ten onrechte verleende voorschotten

Het Ministerie van LNV heeft bij vijf relaties in december 2005 de gesubsidieerde activiteiten over 2006 al (nagenoeg) volledig bevoorschot. De voorschotten werden onder meer verleend aan de Wageningen Universiteit en een openbaarvervoerbedrijf. Deze vooruitbetalingen, in totaal € 4,1 miljoen, merken wij aan als onrechtmatig omdat een eerder begrotingsjaar wordt belast met de kennelijke bedoeling deze gelden bij de begunstigden te parkeren. Dit is in strijd met de *Regeling verlening voorschotten 2004*.

Overschrijdingen en toezicht op misbruik en oneigenlijk gebruik

Behalve de zojuist genoemde tekortkomingen in het subsidiebeheer heeft de auditdienst in een aantal gevallen bij verleende subsidies overschrijdingen gesignaleerd van de subsidiegrens. Verder heeft de auditdienst aanbevolen om het interne toezicht van de directie FEZ op de uitvoering

van het beleid aan te scherpen om te voorkomen dat er misbruik en oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van subsidies. Wij sluiten ons aan bij deze aanbeveling.

Wij concluderen op basis van deze bevindingen dat het subsidiebeheer bij het Ministerie van LNV nog niet op orde is; wij kwalificeren dit als een onvolkomenheid.

3.2.2 *Reviewbeleid*

Over 2004 constateerden wij dat de uitvoering van het reviewbeleid nog niet was opgestart. Het is belangrijk om reviews te houden om na te gaan of de kwaliteit van accountantsverklaringen bij subsidiedeclaraties voldoende is om vast te stellen dat de subsidievoorwaarden zijn nageleefd. Het Ministerie van LNV is aangewezen op deze accountantsverklaringen om zekerheid te krijgen over de rechtmatigheid van subsidie-uitgaven, omdat het ministerie niet zelf vaststelt dat de subsidievoorwaarden zijn nageleefd.

Ook in 2005 bleef de uitvoering van reviews achter bij de planning. Bovendien bleek deze planning onvolledig omdat bepaalde instellingen en subsidieregelingen niet worden meegenomen in de selectie van reviews. Het reviewbeleid moet ook nader uitgewerkt worden voor kleinere rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Op deze instellingen wordt op dit moment geen toezicht gehouden door middel van reviews. Daarnaast ontbraken nog rechtmatigheidsverklaringen bij acht externe organisaties die het Ministerie van LNV aanstuurt.⁷ Dit betekent dat de minister voor deze organisaties onvoldoende zekerheid heeft of de verstrekte publieke middelen rechtmatig worden aangewend.

Omdat het Ministerie van LNV voor de rechtmatigheid van subsidie-uitgaven is aangewezen op accountantsverklaringen, kwalificeren wij het reviewbeleid in 2005 opnieuw als een onvolkomenheid.

3.2.3 *Beheer van openstaande voorschotten*

In 2005 heeft het Ministerie van LNV eraan gewerkt de stand van de openstaande voorschotten te verlagen. De minister zegde toe in 2005 tenminste alle oude voorschotten (voorschotten ouder dan 2002) af te wikkelen. Ondanks de inspanningen is slechts 32% van dit streven gerealiseerd. Van de openstaande voorschotten ouder dan 2002 is in 2005 € 173 miljoen afgerekend. Wij constateerden echter dat € 18 miljoen niet conform de subsidievoorwaarden is afgerekend en bij € 63 miljoen was dat onzeker.

Er resteert ultimo 2005 een saldo van € 368 miljoen aan oude voorschotten. Deze voorschotten konden voor het overgrote deel nog niet worden afgerekend omdat toereikende verantwoordingsinformatie ontbrak. Aan de hand van deze informatie moet worden nagegaan of de begunstigde aan de vooraf gestelde voorwaarden heeft voldaan en of de gelden aan de juiste doelen zijn besteed. Bij de subsidietoekenning zijn destijds geen (heldere) voorwaarden gesteld aan de wijze waarop de begunstigten verantwoording moeten afleggen en op welke termijn dit moet gebeuren. Ook komt het voor dat het ministerie niet meer beschikt over de voorwaarden die destijds zijn gesteld. De voorschotten die nog openstaan bevatten daarom mogelijk nog onzekerheden over de rechtmatigheid, die bij de afwikkeling tot uitdrukking zullen komen.

⁷ Het betreft de organisaties: Faunafonds, stichting Borgstellingsfonds voor de Landbouw, stichting Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE), Centraal Orgaan Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ), stichting Nationaal Groenfond, Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Visserij, de Grondkamers en de Kamer voor de Binnenvisserij.

Wij blijven het beheer van de voorschotten als een onvolkomenheid beschouwen. Dit is voornamelijk ingegeven door het feit dat er ultimo 2005 nog steeds een fors bedrag aan oude voorschotten openstaat. Voor een deel van de in 2005 afgerekende voorschotten geldt dat subsidiebijdragen onrechtmatig zijn besteed. Wij bevelen aan dat het ministerie de resterende achterstanden in de afrekening van openstaande voorschotten in 2006 op een zorgvuldige wijze afwikkelt, maar hieraan een hogere prioriteit toekent.

3.2.4 Administratie van het LNV-concern

Onder de administratie van het LNV-concern worden alle administratieve systemen van het departement gerekend die financiële informatie leveren voor het jaarverslag van het ministerie. Daaronder zijn ook begrepen de administraties van de vaste activa. Belangrijk is dat de administraties van de diverse LNV-onderdelen op een goede wijze bijeen worden gebracht (geconsolideerd) in de concernadministratie. Daaruit wordt namelijk de financiële informatie overgenomen die in het jaarverslag wordt opgenomen. Al enkele jaren constateren wij dat dit proces niet goed verloopt.

Financiële administratie verder verbeteren

De financiële informatie wordt met de hand bijeengebracht. De rekeningen die in de administraties worden gebruikt, verschillen onderling ook nog van elkaar. Dit vergroot de kans op fouten en maakt het proces arbeidsintensief. Zie in dit verband de opmerkingen die in § 3.1.5 zijn gemaakt over de rekeningen buiten begrotingsverband.

De kwaliteit van de dossiers die de financiële informatie onderbouwen is in 2005 deels verbeterd. Daarentegen zijn de specificaties van de balansrekeningen, waaronder bijvoorbeeld vorderingen en schulden, nog niet in alle gevallen van voldoende diepgang. De tolerantiegrenzen bij diverse saldibalansposten worden daardoor overschreden (zie ook § 2.1.2).

Het beheer van leningen en inventaris

Het beheer van garanties, leningen en deelnemingen moet verbeterd worden. Zo was niet duidelijk of een verstrekte lening van € 7 miljoen aan de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO) was kwijtgescholden. Verder constateerde de auditdienst dat bij de Dienst ICT Uitvoering (DICTU) een administratie ontbreekt voor een omvangrijke categorie van computerapparatuur die gevoelig is voor diefstal.

Administratie van baten-lastendiensten

De baten-lastendiensten van het ministerie maken nog niet ten volle gebruik van hun baten-lastenadministratie. Daardoor kan in de loop van het begrotingsjaar geen verantwoording op basis van dit baten-lastenstelsel worden opgesteld en bestaat er gedurende het jaar een beperkt inzicht in de omzet, kosten en efficiency van deze diensten. Aan het einde van het begrotingsjaar worden de cijfers uit de administraties van deze diensten die op het kasstelsel zijn gebaseerd gecorrigeerd voor baten en lasten. Wij vragen ons in verband hiermee af wat de toegevoegde waarde van een dergelijke eenmalige vertaling van de cijfers voor de sturing en beheersing van de organisatie is. Als gevolg van de gebreken in de administratie zijn onrechtmatigheden ontstaan in de verantwoordingsstaten van drie agentschappen (zie § 2.1).

Verantwoordingsdocumenten eerder beschikbaar stellen

De verantwoordingstaat, de saldibalans en de jaarrekeningen van de

baten-lastendiensten komen als gevolg van de gebreken in de financiële administratie laat beschikbaar. Als deze verantwoordingsdocumenten eerder beschikbaar zouden zijn, dan zou de accountantscontrole efficiënter en effectiever kunnen worden uitgevoerd.

Conclusie

Wij merken de gebreken in de administratie van het LNV-concern om deze redenen aan als een onvolkomenheid. Wij bevelen de minister van LNV aan om:

- één rekeningschema voor het hele ministerie in te voeren dat op zodanige wijze is ingericht dat de informatievoorziening op alle managementniveaus volledig is gewaarborgd (dit vereenvoudigt het (tussentijds) afsluiten van de administratie en verkleint de kans op fouten);
- de kwaliteit van de dossiers die de financiële informatie onderbouwen verder te verbeteren, vooral de saldibalans;
- het beheer van garanties, leningen en deelnemingen te verbeteren;
- prioriteit te geven aan het op orde brengen van administraties van de baten-lastendiensten.

3.2.5 (Toezicht op functioneren) interne controle

Interne controle wordt uitgevoerd om te kunnen vaststellen dat de binnen een ministerie getroffen maatregelen, de geldende procedures en richtlijnen worden nageleefd. Binnen het Ministerie van LNV is de interne controle op diverse plaatsen voor verbetering vatbaar. De onvolkomenheden die in dit hoofdstuk zijn beschreven, zijn voor een deel te wijten aan een gebrek aan interne controle en toezicht.

Onvoldoende zicht op effect controlemaatregelen

Al in 2004 heeft de directie FEZ van het Ministerie van LNV zich ingezet om de controle en het toezicht op de werking van de bestaande richtlijnen te intensiveren. Hiertoe zijn diverse procedures en modellen opgesteld en verstrekt aan de staf- en beleidsdirecties. Voorbeelden hiervan zijn: het toetsingskader financieel en materieel beheer, de managementverklaringen en de formats voor rapportages over het managementcontrol-systeem. Daarmee is de interne controle beter opgezet. In het *Rapport bij het Jaarverslag 2004* hebben we al aangegeven dat het vervolg van deze stap, namelijk vaststellen of de interne controlemaatregelen werken, ontbrak.

Taakverdeling stafdirecties verduidelijken

In 2005 hebben wij geconstateerd dat er onduidelijkheden bestaan in de taakverdeling bij de interne controle, het toezicht daarop en de accountantscontrole binnen het departement. Onduidelijkheden in de taakverdeling vergroten het risico dat toezicht en/of interne controle niet of onvoldoende wordt uitgevoerd. Na een ambtelijk advies van onze zijde heeft de directie FEZ aangegeven in 2006 de afspraken over de inhoud en de taakverdeling van het toezicht te verduidelijken. Wij wachten dit met belangstelling af.

Getroffen maatregelen door het ministerie

In 2005 heeft het Ministerie van LNV wel maatregelen getroffen die de interne controle in de toekomst kunnen versterken. Zo is het ministerie gestart met een verplichte opleiding financieel management voor leidinggevenden, coördinatoren en senior beleidsmedewerkers. Daarnaast is ervoor gekozen om de dagelijkse financiële uitvoering van het kerndepartement

tement verder te centraliseren bij het in 2004 opgerichte Financieel Shared Service Center (FSC). De geconstateerde gebreken in de interne controle bij de staf- en beleidsdirecties moeten met deze maatregelen tot het verleden gaan behoren.

Wij plaatsen hierbij wel de kanttekening dat heldere afspraken over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden essentieel zijn, ook voor de interne controle. Evident is ook dat het FSC over voldoende financiële deskundigheid zal moeten beschikken om de interne controle te kunnen versterken.

Conclusie

Ondanks de maatregelen die het ministerie in 2005 getroffen heeft om de interne controle te verbeteren, zijn er nog diverse gebreken in de interne controle:

- Bepaalde essentiële interne controles op de materiële en personele uitgaven worden niet of onvoldoende uitgevoerd.
- Er ontbreekt interne controle, in de vorm van inventarisaties op inventarisgoederen en voorraden bij DICTU en de Voedsel- en Warenautoriteit. Voor bepaalde inventarisgoederen en voorraden konden inventarisaties overigens niet worden uitgevoerd omdat administraties van deze activa ontbreken.
- Er zijn achterstanden in het behandelen van de uitkomsten van fysieke controles bij de dienst Regelingen in het kader van het Plattelandsontwikkelingsplan (POP).

3.2.6 Financieel beheer Dienst Landelijk Gebied

De Dienst Landelijk Gebied (DLG) verricht diverse taken voor het Ministerie van LNV. De dienst verwerft gronden, onder de naam van Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL), richt die gronden opnieuw in en draagt ze vervolgens over aan terreinbeherende organisaties of agrariërs om de EHS te realiseren. Verder voert DLG nationale subsidies uit, zoals de Subsidieregeling gebiedsgericht beleid (SGB) en de regeling «Subsidies particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties» (PNB). Ook is DLG betaalorgaan voor het Plattelandsontwikkelingsplan. Daarnaast heeft DLG diverse adviserende taken.

Het financieel beheer bij DLG heeft verbetering. Eerder in dit rapport zijn de fouten en onzekerheden al vermeld bij beleidsartikel 1 «Versterking landelijk gebied». Op dit artikel worden de programma-uitgaven van DLG begroot en verantwoord. Het financieel belang van de uitgaven in 2005 bedroeg € 293 miljoen. Daarnaast constateert de auditdienst van het ministerie diverse belangrijke verbeterpunten die we hieronder puntsgewijs samenvatten:

- Er zijn gebreken in de financiële administratie en projectenadministratie van de nationale subsidies, het BBL en de landinrichtingsprojecten.
- Bij BBL moeten de vorderingen beter worden geregistreerd en bewaakt, en de schulden moeten beter worden beheerd. Ook moet het bureau duidelijkheid verschaffen over de verdeling van winsten en verliezen bij overdrachten van grond.
- De DLG moet grondtransacties en administratief afgesloten landinrichtingsprojecten beter documenteren en controleren.
- De (preventieve) interne controle bij de betaalorgaantaken van DLG moet in de praktijk nog beter vorm krijgen.
- De jaarverslagen van BBL zijn de afgelopen jaren veel te laat ter goedkeuring aan de minister van LNV en ter informatie aan de Tweede

Kamer aangeboden. Deze vertraging wordt voornamelijk veroorzaakt door gebreken in de financiële administratie.

Het ministerie heeft toegelicht dat DLG inmiddels verstrekende maatregelen treft om de geconstateerde punten ter hand te nemen. Wij dringen er nu reeds op aan dat ter ondersteuning van deze maatregelen een verbeterplan door het ministerie wordt opgesteld dat in ieder geval in een oplossing voor de bovenstaande verbeterpunten voorziet. De ontwikkelingen met betrekking tot het ILG (zie ook § 3.1) en de fusie met de dienst Domeinen onderstrepen hoe belangrijk deze verbeterpunten zijn.

3.3 Opgeloste onvolkomenheden

3.3.1 Contractbeheer

Het contractbeheer van het Ministerie van LNV voldeed in de voorgaande jaren niet aan de eisen die daaraan gesteld worden. Wij hebben het ministerie aanbevolen contractdossiers te gebruiken en de contracten eenduidig in het contractenregister te registreren. Verder deden wij de aanbeveling om de contractdossiers beter te beheren.

Het Ministerie van LNV heeft naar aanleiding van de bevindingen uit het rechtmatigheidsonderzoek 2004 een aantal maatregelen getroffen om het contractbeheer te versterken. De directie Informatiemanagement en Facilitaire Zaken (IFZ) geeft inkoopcursussen aan medewerkers van het ministerie en vraagt daarbij hun aandacht voor het contractbeheer en de naleving van Europese aanbestedingsregels. Leidinggevenden krijgen een afzonderlijke cursus over het te voeren inkoopbeleid en het contractbeheer. Het doel van deze cursussen is om meer bewustzijn binnen het ministerie te creëren voor goed inkoopbeleid en contractbeheer. Daarnaast is het leveranciers- en contractmanagement bij de directie IFZ versterkt met twee fte.

Ondanks deze maatregelen vragen wij nog steeds aandacht voor het contractbeheer. Ook de auditdienst signaleert dat de totstandkoming en uitvoering van contracten nog beter moeten worden gedocumenteerd. Verder zijn de contracten die DICTU heeft overgenomen van andere directies nog niet allemaal beschikbaar bij deze dienst.

3.3.2 Controle- en verantwoordingstructuur Plattelandsontwikkelingsplan

Over 2004 kwalificeerden wij het financieel beheer bij het Plattelandsontwikkelingsplan (POP) als onvolkomen. Bij het POP ligt zowel de projectuitvoering als de subsidievaststelling van de Europese subsidie (betaalorgaan) binnen dezelfde organisatie. DLG subsidieert in deze gevallen zichzelf. De getroffen beheersmaatregelen binnen de DLG waren niet voldoende om de gevaren te voorkomen, die vastzitten aan deze vermenging van de rol van de DLG bij de uitvoering van inrichtingsprojecten en de rol van de DLG als betaalorgaan.

Functievermenging DLG teruggedrongen

In 2005 heeft DLG maatregelen getroffen om de onafhankelijkheid van het betaalorgaan binnen de organisatie te versterken. Het risico van functievermenging tussen het betaalorgaan (de subsidieverstrekker) en DLG-uitvoering (de subsidieverkrijger) is hiermee teruggebracht tot een aanvaardbaar niveau. Wij merken het financieel beheer daarom niet meer aan als onvolkomenheid.

Het is wél belangrijk om blijvend te bewaken dat de (overwegend

procedurele) maatregelen worden nageleefd. Bovendien ontstaat vanaf 2007 met de invoering van het ILG een andere situatie.

Toekomstige ontwikkelingen

Het Plattelandsontwikkelingsplan 2007–2013 zal worden uitgevoerd onder de werking van de Wet investeringsbudget landelijk gebied (WILG). In de WILG is voorzien dat de provincies aan subsidieaanvragers de beschikkingen zullen afgeven op basis van provinciale verordeningen. De Europese bijdrage zal daarbij ook worden vastgesteld. De provincies zijn namelijk uitvoeringsverantwoordelijk voor prestatiedoelstellingen en de goedkeuring van projecten enerzijds én zij beschikken over de subsidies anderzijds.

Als deze taken bij een te kleine organisatorische eenheid worden ondergebracht bestaat ook daar van het risico op functievermenging. Deze functievermenging kan voorkomen worden als een centraal administratiekantoor, bijvoorbeeld DLG, over de subsidieaanvragen beschikt (inhoudende een onafhankelijke toets op de subsidievoorwaarden) en zorgt voor de betaalbaarstelling.

Dit is ook in overeenstemming met de verantwoordelijkheid die de minister houdt bij het ILG. De minister van LNV blijft (eind)verantwoordelijk voor de rechtmatige (en doelmatige) besteding van de (Europese) gelden. Het ministerie zal zich er daarom jaarlijks van moeten vergewissen dat provincies de nationale en Europese gelden besteden conform de vigerende regelgeving.

3.4 Conclusies

3.4.1 Oordeel financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2005 van het Ministerie van LNV hebben voldaan aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- het subsidiebeheer van het ministerie;
- het reviewbeleid;
- het beheer van de openstaande voorschotten;
- de administratie van het LNV-concern;
- (het toezicht op het functioneren van) de interne controle;
- het financieel beheer bij de Dienst Landelijk Gebied.

3.4.2 Conclusies overige bedrijfsvoering

Controle en verantwoording van de EOGFL-garantie-uitgaven

Jaarlijks voert de auditdienst van het ministerie certificerende audits uit voor de Europese Commissie. Hoewel de auditdienst veel aandacht besteedt aan de naleving van de voorwaarden (rechtmatigheidscontrole), betreft de dienst dit punt niet expliciet in zijn accountantsverklaring in de certificerende rapporten. De auditdienst geeft aan dit niet te doen omdat de Europese Commissie heeft bepaald hoe de accountantsverklaring geformuleerd moet worden. Wij bevelen het ministerie echter aan om het rechtmatigheidsaspect wel expliciet te betrekken bij de ontwikkeling van nationale betrouwbaarheidsverklaringen. In dit verband kan ook worden verwezen naar het *EU-trendrapport 2006*.⁸

⁸ Algemene Rekenkamer (2006). *EU-trendrapport 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 455, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.

Aansturing van en toezicht op externe organisaties

De aansturing van en het toezicht op externe organisaties kwam al aan de

orde in § 3.1.2. Naast de in die paragraaf genoemde instellingen waarvoor een aansturingsarrangement ontbrak, ontbreken dergelijke arrangementen bij alle groene onderwijsinstellingen, bij de stichting Kwaliteitscontrolebureau voor Groente en Fruit (KCB) en bij de stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ). Wij bevelen het ministerie aan het toezicht op deze instellingen te complementeren met deze aansturingsarrangementen, om zo eventuele hiaten in het toezicht te kunnen signaleren.

Managementcontrolsysteem en risicomangement

In 2004 constateerden wij dat het systematisch uitvoeren en documenteren (bijvoorbeeld in de jaarplannen) van risicoanalyse nog een nadere invulling behoeft. Binnen het Ministerie van LNV zijn verdere stappen hiertoe genomen, mede in het kader van de implementatie van de afspraken naar aanleiding van de IBO-werkgroep «Regeldruk en controletoeren».⁹

Het gebruik van risicoanalyse is in 2005 verder verankerd in het MCS. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de beleidsvoering en de bedrijfsvoering. In de jaarplannen van de directies worden de risico's benoemd voor ieder beleidsprioritair project en voor elke operationele doelstelling uit de begroting. In de praktijk blijkt dit overigens lastig, omdat beleidsdoelstellingen vaak directieoverstijgend zijn terwijl de MCS-cyclus is ingestoken op directieniveau. De risicoanalyse vindt in feite plaats aan de hand van dertien ijkpunten die de Bestuursraad heeft opgesteld. Driemaal per jaar rapporteren de directies en de baten-lastendiensten over de stand van zaken rond de onderkende risico's in de beleids- en bedrijfsvoering en over de maatregelen die daartoe getroffen zijn. De directie FEZ beoordeelt deze rapportages vervolgens inhoudelijk. Hierbij ligt de nadruk op de bedrijfsvoering. De betrouwbaarheid van de informatie wordt hierbij echter niet actief vastgesteld. Wel heeft de directie FEZ vastgesteld dat enkele directies en baten-lastendiensten verbeterpunten aangeven, maar niet vermelden welke acties zij gaan verrichten om de verbeteringen te bereiken.

Wij achten de verankering in het MCS een positieve ontwikkeling om de risico's te managen. Wij stellen daarbij vast dat de operationele doelstellingen beter gekoppeld kunnen worden aan de afdelingsdoelstellingen, en dat ook de betrouwbaarheid van de informatie (periodiek) beter kan worden vastgesteld.

3.4.3 Ontwikkeling bedrijfsvoering

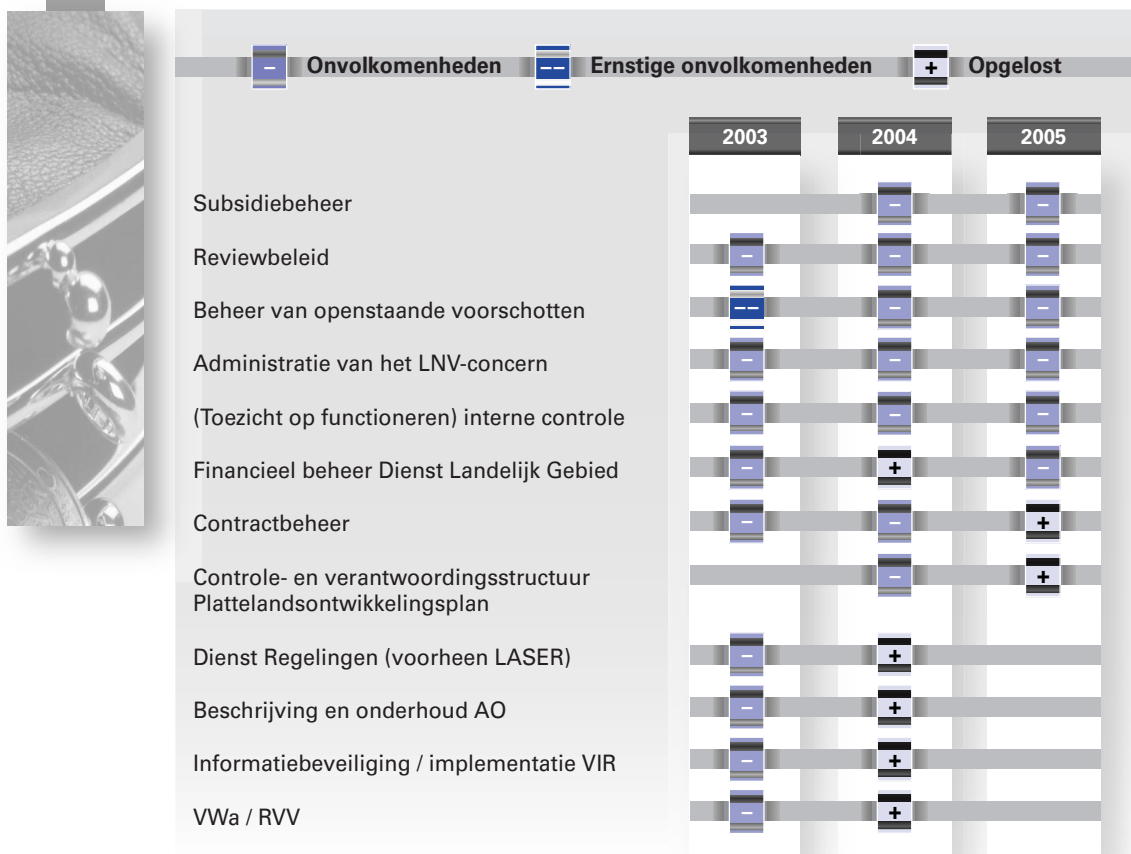
Wij concluderen dat er een lichte vooruitgang is in het financieel beheer op het Ministerie van LNV. Het aantal onvolkomenheden is afgenomen van zeven naar zes. Positief is verder dat het ministerie verdere invulling heeft gegeven aan het managementcontrolsysteem. Wel spreken wij onze zorg uit over de onvolkomenheden die zich al verscheidene jaren voordoen (zie figuur 3).

⁹ Deze interdepartementale werkgroep heeft onderzoek verricht naar de mogelijkheden om de regels en controlelagen binnen de rijksoverheid te beperken.

Ontwikkeling in onvolkomenheden 2005

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit

Figuur 3



4.1 Reactie minister

De minister van LNV heeft op 28 april 2006 op ons onderzoek naar het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van LNV gereageerd. Hieronder volgt een samenvatting van zijn reactie. Een integrale weergave van de reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl.

De minister geeft in zijn reactie aan dat er veel werk is verzet om de bedrijfsvoering verder te verbeteren. Hoewel dit tot goede resultaten heeft geleid onderkent hij er nog niet te zijn. Hij zegt toe dat er extra energie gezet zal worden op onder andere het wegwerken van achterstanden bij het voorschottenbeheer en bij de uitvoering van het reviewbeleid. De managementverklaringen die onderdeel vormen van de planning- en controlcyclus kunnen daarbij als extra prikkel worden gezien om de verbetermaatregelen, die veelal in het verlengde liggen van de aanbevelingen, door te zetten.

De minister geeft verder aan dat hij onze mening over de bijzondere financieringsinstrumenten niet op alle punten deelt. Hij wijst er met nadruk op dat sprake is van financieringsconstructies die niet alleen met het Ministerie van Financiën zijn afgesproken, maar deels zelfs een eigenstandige wettelijke basis hebben; het gebruik van de constructies is in alle gevallen ook met het parlement besproken. Er is, zo schrijft hij, sprake van een werkwijze die al jaren wordt gehanteerd en waarbij ook de informatievoorziening aan de Tweede Kamer voldoende is geborgd. Voorzover de gemaakte opmerkingen over de bedoelde instrumenten betrekking hebben op de transparantie en de verantwoording zal hij, rekening houdend met de van toepassing zijnde wettelijke kaders, nagaan of de informatie in het jaarverslag verbeterd kan worden.

In reactie op de door ons geconstateerde fouten en onzekerheden als gevolg van het ten onrechte buiten begrotingsverband verantwoorden van gelden merkt de minister op dat in het verleden aan het begrip «rijkstaak» niet de reikwijdte is gegeven die nu voor het verslagjaar 2005 door de Algemene Rekenkamer naar voren is gebracht. De als gevolg hiervan onjuist verantwoorde uitgaven en ontvangsten komen grotendeels voort uit voorgaande boekjaren en zullen in 2006 met derden worden verrekend. Verder merkt hij over het administratieproces van deze uitgaven en ontvangsten op dat in 2005 een behoorlijke verbeterslag is gemaakt, waarbij aan betrokken uitvoerders en de verantwoordelijke beleidsdirecties de verplichting is opgelegd om periodiek de stand van zaken door te nemen. Onze aanbeveling om in de toelichting bij de saldibalans duidelijkheid te verschaffen over de betalingen die buiten begrotingsverband hebben plaatsgevonden, neemt de minister over.

Ook de aanbevelingen betreffende het reviewbeleid, het beheer van openstaande voorschotten en de interne controle neemt de minister ter harte.

De minister geeft aan dat ons rapport een beeld schetst waaruit blijkt dat het subsidiebeheer ten algemene onvoldoende is. Dit beeld heeft de minister niet. Hij vindt dat de actuele kaders en voorwaarden inmiddels duidelijk zijn en in het algemeen goed worden nageleefd. Naar aanleiding van enkele incidenten zijn, zo schrijft hij, de interne regels voor bevoorschotting in 2005 al aangepast. Hij zegt toe te zullen bezien of het rijks-

brede overzicht van subsidieregelingen kan worden uitgebreid met informatie over controleprotocollen en sancties.

Wat de administratie van het LNV-concern betreft geeft de minister aan dat het streven naar uniformiteit en aansluiting van rekeningschema's zal worden opgepakt in het kader van de pilot baten-lastenverantwoording, die voor 2007 zal gelden. Leidraad hierbij is onder meer de begin 2006 in het IOFEZ geaccordeerde kostensoortentabel. Verder geeft hij aan dat de volledigheid en getrouwheid van de conversie van de kasbeheerders naar de LNV-concernadministratie enerzijds wordt gewaarborgd door interne controle en anderzijds door de periodieke audits van de auditdienst bij de tussentijdse afsluitingen. De minister zegt toe dat het toezicht hierop in 2006 zal worden aangescherpt. Ook zegt hij toe dat lopende het jaar aandacht zal worden gegeven aan het op orde zijn van de administratie van de baten-lastendiensten en de ontwikkeling van de baten en lasten van deze diensten (liquiditeit en solvabiliteit).

De minister schrijft verder dat naar aanleiding van constatering van de auditdienst inmiddels een omvangrijk pakket maatregelen is getroffen ter verbetering van het financieel beheer bij de Dienst Landelijk Gebied (DLG). De belangrijkste maatregelen hebben betrekking op:

- de afzonderlijke controles op de afsluiting van landinrichtingsprojecten;
- de verbeteringen in de administratieve organisatie;
- de verbeteringen in de ondersteunende systemen voor grondverwerving en landinrichting;
- de inzet van additionele interne auditcapaciteit;
- een bewustwordings- en opleidingsprogramma.

De minister merkt op dat met de reorganisatie van DLG, die per maart 2005 is doorgevoerd, een verdere professionalisering van de financiële functie wordt nagestreefd. Zo is de financiële administratie gebundeld in een landelijk opererend en centraal aangestuurd shared service center. De minister zegt toe erop te zullen toezien dat deze maatregelen worden uitgevoerd zodat de noodzakelijke verbeteringen hun beslag krijgen.

De minister onderschrijft het belang van een goed voorschottenbeheer en zegt toe prioriteit te zullen blijven geven aan een verantwoorde afwikkeling van oude voorschotten. Uitgangspunt is dat de bestaande achterstanden in 2006 worden ingelopen. Daartoe zal hij de vereiste voorzieningen treffen. Hij wijst er echter op dat het in een aantal gevallen gaat om oude voorschotten, waarbij het lastig is om de benodigde gegevens voor de afwikkeling beschikbaar te krijgen.

Over Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) schrijft de minister dat dit bureau bij de Wet agrarisch grondverkeer is ingesteld en dat op basis van deze wet wordt gewerkt. Werkwijze en waarderingsgrondslagen, zo merkt hij op, zijn ook weergegeven in de rekening en verantwoording van BBL, die jaarlijks ter informatie aan de Tweede Kamer worden gezonden. Hij concludeert dat er inzake de financiering van de grondaankopen door BBL sprake is van een bij wet gereguleerde werkwijze. Hij geeft verder aan zich te zullen houden aan de afspraken die met het Ministerie van Financiën zijn gemaakt over de bevoorschotting van BBL voor aankopen vanuit de LNV-begroting.

In reactie op onze opmerking dat het voorschot dat LNV aan BBL heeft verstrekt jaarlijks moet worden afgerekend, geeft de minister aan dat dit niet mogelijk is omdat de prestatie nog niet volledig geleverd is. Om toch tegemoet te komen aan onze opmerkingen zegt de minister toe dat bij het

vaststellen van de rekening en verantwoording expliciet aandacht zal worden geschonken aan de stand van het renteloze voorschot in relatie tot de gerealiseerde en nog te realiseren prestaties.

Onze opmerking over de regie op de besteding van de compensatiegelden van het Nationaal Groenfonds neemt de minister ter harte. Hij zal in overleg met de betrokken partijen bezien op welke wijze de regie op de besteding van deze compensatiegelden eenduidig en resultaatgericht kan worden belegd.

In antwoord op onze aanbeveling inzake het Investeringsbudget Landelijk Gebied wijst de minister erop dat bij de vormgeving onder andere het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing model heeft gestaan. De minister ziet de behandeling van het wetsvoorstel Inrichting landelijk gebied dat ter behandeling aan de Tweede Kamer is aangeboden en waarin de gekozen systematiek is verwoord, met vertrouwen tegemoet.

De minister vindt verder dat onze aanbeveling om de leningen inzake de gesubsidieerde grondaankopen met een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer voor te leggen, te ver zou voeren. Opzet en werking zijn, zo geeft hij aan, in het parlement aan de orde geweest.

Over het voortijdig betalen van begrotingsgelden merkt de minister op dat het afsluiten van leningen bij de aanvang van het begrotingsjaar geschiedt. Om het vastgestelde leenplafond voor het betreffende jaar tegen de laagste kosten en meest gunstige voorwaarden te realiseren, dient de lening volgens de minister in één keer aan het begin van het begrotingsjaar voor het totale leenplafond te worden aangegaan. Ter vergelijking geeft hij daarbij aan dat het afsluiten van leningen per afzonderlijke grondaankoop aanmerkelijk duurder zou zijn.

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn in het algemeen tevreden over de maatregelen die de minister van LNV treft en aankondigt om de geconstateerde onvolkomenheden en aandachtspunten op te pakken. Wij zien echter nog wel aanleiding om de volgende drie punten onder de aandacht te brengen.

Over de hoogte van de kosten en voorwaarden waaronder leningen worden afgesloten wordt onderhandeld bij het afsluiten van een terzake op te stellen leenovereenkomst. Bij deze onderhandelingen kan (teneinde de door de minister genoemde voordelen te realiseren) zeer wel worden uitgegaan van het totaal voor het begrotingsjaar benodigde bedrag. Dit neemt echter niet weg dat voortijdige opname van de benodigde bedragen, onder andere uit doelmatigheidsoverwegingen, moet worden voorkomen. Daarbij voert het wellicht te ver om de opname ten tijde van de individuele grondaankopen te laten geschieden. Wel menen wij dat het mogelijk is om afspraken te maken over een betalingsritme dat (beter) is afgestemd op de uit de grondaankopen voortvloeiende kapitaalsbehoefte van de Stichting Nationaal Groenfonds en de Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten. Hierdoor worden onnodige rentekosten bespaard die het Rijk moet maken om de betaling al bij aanvang van het jaar te doen.

In de Wet agrarisch grondverkeer is wat de financiering van de grondaankopen door BBL betreft geregeld dat slechts het saldo van inkomsten en uitgaven ten laste van de rijksbegroting wordt gebracht. Er is echter niets geregeld voor de manier waarop dit dient te gebeuren. De financieringswijze is verder wellicht in samenspraak met het Ministerie van

Financiën totstandgekomen, maar dit neemt onze bezwaren tegen de gekozen constructie niet weg.

Wat het ILG betreft benadrukken wij het belang van een goede onderbouwing van het besluit van de minister om geen gebruik te maken van de bestaande wettelijke verantwoordingsstructuur, zoals deze is verankerd in de Comptabiliteitswet 2001.

BIJLAGE 1

OVERZICHT BEGROTE EN VERANTWOORDE BEDRAGEN 2005

Alle begrote en verantwoorde bedragen in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van LNV (bedragen x 1 000)

| | Verplichtingen | | | | Uitgaven | | | | |
|---|---|----------------------------|----------|-----------|---|----------------------------|----------|-----------|--|
| | Begroting 2005 (€) (stand bij 2e supp.) | Verantwoording 2005 (€) | Verschil | | Begroting 2005 (€) (stand bij 2e supp.) | Verantwoording 2005 (€) | verschil | | |
| | | | abs (€) | % | | | abs (€) | % | |
| <i>Beleidsartikelen:</i> | | | | | | | | | |
| Art. 1 Versterking landelijk gebied | 335 770 | 334 298 | - 1 472 | 0,44% | 296 996 | 293 003 | - 3 993 | - 1,34% | |
| Art. 2 Realisatie van de Ecologische Hoofd- structuur (verwerving en inrichting) | 158 536 | 181 807 | 23 271 | 14,68% | 120 361 | 127 319 | 6 958 | 5,78% | |
| Art. 3 Realisatie van de Ecologische Hoofd- structuur (beheer) | 210 324 | 246 075 | 35 751 | 17,00% | 185 659 | 182 857 | - 2 802 | - 1,51% | |
| Art. 4 Economische perspectieven agroketens | 95 994 | 83 104 | - 12 890 | - 13,43% | 72 037 | 61 353 | - 10 684 | - 14,83% | |
| Art. 5 Bevorderen duurzame productie | 229 174 | 229 405 | 231 | 0,10% | 219 689 | 218 332 | - 1 357 | - 0,62% | |
| Art. 6 Voedselveiligheid, voedselkwaliteit en diergezondheid | 109 794 | 109 978 | 184 | 0,17% | 112 255 | 110 856 | - 1 399 | - 1,25% | |
| Art. 7 Kennisontwikkeling en innovatie | 211 480 | 213 252 | 1 772 | 0,84% | 219 525 | 220 163 | 638 | 0,29% | |
| Art. 8 Kennisvoorziening | 595 572 | 615 533 | 19 961 | 3,35% | 579 748 | 590 380 | 10 632 | 1,83% | |
| Art. 9 Kennisverspreiding | 54 312 | 54 207 | - 105 | - 0,19% | 53 138 | 54 045 | 907 | 1,71% | |
| <i>Niet-beleidsartikelen:</i> | | | | | | | | | |
| Art. 10 Nominiaal en onvoorzien | 14 725 | | - 14 725 | - 100,00% | 14 725 | | - 14 725 | - 100,00% | |
| Art. 11 Algemeen | 224 840 | 238 409 | 13 569 | 6,03% | 224 836 | 238 408 | 13 572 | 6,04% | |
| Totaal | 2 240 521 | 2 306 068 | 65 547 | | 2 098 969 | 2 096 716 | - 2 253 | | |
| Totaal overschrijdingen | | | 94 739 | | | | 32 707 | | |

BIJLAGE 2

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2005

Fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van LNV

A: Verplichtingen

| Art. | Omschrijving | Totaal verant- woord bedrag (mln €) | Fout (mln €) | Onzeke- heid (mln €) | Totaal F+O (mln €) | Totaal F+O (%) | Tolerantie- grens over- schreden? | Onzeke- heid over volledig- heid (mln €) | Toelichting |
|--------|---|---|-----------------|----------------------------|-----------------------|-------------------|---|--|---|
| | | (a) | (b) | (c) | (b+c) | (b+c)/a*100 | (ja/nee) | | |
| 1 | Versterking landelijk gebied | 334,3 | 3,5 | 0,8 | 4,3 | 1,30% | Nee | | |
| 2 | Realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (verwerving en inrichting) | 181,8 | | | | | | | |
| 3 | Realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (beheer) | 246,1 | 0,1 | 0,7 | 0,8 | 0,29% | Ja | | Maximale fout ad € 5,9 mln. overschrijdt tolerantiegrens € 5 mln. |
| 4 | Economische perspectieven agroketens | 83,1 | | | | | | | |
| 5 | Bevorderen duurzame productie | | | | | | | | |
| 6 | Voedselveiligheid, voedselkwaliteit en diergezondheid | 229,4 | | 1,7 | 1,7 | 0,73% | Ja | | Maximale fout ad € 7,9 mln. overschrijdt tolerantiegrens € 5 mln. |
| 7 | Kennisontwikkeling en innovatie | 110,0 | 0,5 | | 0,5 | 0,44% | Nee | | |
| 8 | Kennisvoorziening | 615,5 | | | | | | | |
| 9 | Kennisverspreiding | 54,2 | | | | | | | |
| 10 | Nominaal en onvoorzien | 0 | | | | | | | |
| 11 | Algemeen | 238,4 | | 1,6 | 1,6 | 3,02% | Nee | | |
| Totaal | | 2 306,1 | 4,1 | 4,8 | 8,9 | | | | |

B: Uitgaven

| Art. | Omschrijving | Totaal verant- woord bedrag (mln €) | Fout (mln €) | Onzeker- heid (mln €) | Totaal F+O (mln €) | Totaal F+O (%) | Tolerantie- grens over- schreden? | Onzeker- heid over volledig- heid (mln €) | Toelichting |
|------|---|---|-----------------|-----------------------------|-----------------------|-------------------|---|---|---|
| | | (a) | (b) | (c) | (b+c) | (b+c)/a*100 | (ja/nee) | | |
| 1 | Versterking landelijk gebied | 293,0 | 5,9 | 0,7 | 6,5 | 2,23% | Ja | | Evaluatietolerantie is € 5 miljoen |
| 2 | Realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (verwerving en inrichting) | 127,3 | 1,8 | 0,2 | 2,0 | 1,55% | Ja | | Maximale fout ad € 6,0 over- schrijdt tolerantiegrens € 5 mln. |
| 3 | Realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (beheer) | 182,9 | 0,03 | 0,2 | 0,2 | 0,13% | Nee | | |
| 4 | Economische perspectieven agroketens | 61,4 | 0,04 | 4,3 | 4,3 | 7,04% | Nee | | |
| 5 | Bevorderen duurzame productie | 218,3 | 1,3 | 2,4 | 3,7 | 1,69% | Nee | | |
| 6 | Voedselveiligheid, voedselkwaliteit en diergezondheid | 110,9 | 1,6 | 0,5 | 2,1 | 1,89% | Nee | | |
| 7 | Kennisontwikkeling en innovatie | 220,2 | 0,04 | 0,02 | 0,1 | 0,02% | Nee | | |
| 8 | Kennisverspreiding | 590,4 | 0 | 0 | 0 | 0% | Nee | | |
| 9 | Kennisverspreiding | 54,0 | 7,0 | 0,01 | 7,0 | 12,96% | Ja | | Evaluatieto lerantie is € 5 miljoen |
| 10 | Nominaal en onvoorzien | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | Nee | | |
| 11 | Algemeen | 238,4 | 3,5 | 4,9 | 8,4 | 3,50% | ja | | Evaluatietolerantie is € 5 miljoen |
| | Totaal | 2 096,7 | 21,21 | 13,23 | 34,3 | | | | |

C: Ontvangsten

| Art. | Omschrijving | Totaal verant- woord bedrag (mln €) | Fout (mln €) | Onzeker- heid (mln €) | Totaal F+O (mln €) | Totaal F+O (%) | Tolerantie- grens over- schreden? | Onzeker- heid over volledig- heid (mln €) | Toelichting |
|------|---|---|-----------------|-----------------------------|-----------------------|-------------------|---|---|-------------|
| | | (a) | (b) | (c) | (b+c) | (b+c)/a*100 | (ja/nee) | | |
| 1 | Versterking landelijk gebied | 81,8 | | | | | | | |
| 2 | Realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (verwerving en inrichting) | 6,2 | | | | | | | |
| 3 | Realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (beheer) | 17,0 | | | | | | | |
| 4 | Economische perspectieven agrotetens | 10,1 | | | | | | | |
| 5 | Bevorderen duurzame productie | 23,2 | | | | | | | |
| 6 | Voedselveiligheid, voedselkwaliteit en diergezondheid | 15,3 | | | | | | | |
| 7 | Kennisontwikkeling en innovatie | 10,6 | | | | | | | |
| 8 | Kennisvoorziening | 2,3 | | | | | | | |
| 9 | Kennisverspreiding | 0,1 | | | | | | | |
| 10 | Nominaal en onvoorzien | | | 0,03 | 0,03 | 0,03 | | | |
| 11 | Algemeen | 420,6 | | | | | | | |
| | Totaal | 587,2 | | 0,03 | | | | | |

D: Saldibalans

| Debet/ Credit | Omschrijving Balanspost | Saldo balanspost (mln €) | Fout (mln €) | Onzekerheid (mln €) | Totaal F+O (%) | Totaal F+O overschre- den? | Tolerantie- grens | Onzekerheid over volledigheid (mln €) | Toelichting |
|------------------|--|--------------------------------|--------------------|------------------------|-------------------|----------------------------------|----------------------|--|---------------|
| | | (a) | (b) | (c) | (b+c) | (b+c)/a*100 | (ja/nee) | | |
| Debet | Uitgaven ten laste van de begroting | 2 096,7 | - | - | - | - | - | - | Zie «A» |
| Credit | Ontvangsten ten gunste van de begroting | 587,2 | - | - | - | - | - | - | Zie «B» |
| Debet | Liquide middelen | 17,4 | 0,9 | 0,02 | 0,9 | 5,06% | Ja | 0 | Tolerantie 0% |
| Credit | Rekening-courant RIC | 2 068,2 | 0 | 0 | 0 | 0% | Nee | | |
| Debet | Uitgaven buiten begrotings- verband (intra-comptabele vorderingen) | 590,4 | 40,3 | 9,7 | 50,0 | 8,46% | Ja | | |
| Credit | Ontvangsten buiten begrotings- verband (intra-comptabele schulden) | 49,1 | 23,5 | 4,8 | 28,3 | 57,63% | Ja | | |
| Debet | Openstaande rechten | 0 | 0 | 0 | 0 | 0% | Nee | | |
| Debet | Extra-comptabele vorderingen | 2 150,9 | 44,2 | 58,0 | 102,2 | 4,75% | Ja | | |
| Credit | Extra-comptabele schulden | 0,3 | 0 | 0 | 0 | 0% | Nee | | |
| Debet | Openstaande voorschotten | 2 882,4 | 0 | 0 | 0 | - | | | Zie «E» |
| Credit | Garantieverplichtingen | 279,7 | 0 | 0 | 0 | 0% | | | |
| Credit | Openstaande verplichtingen | 2 165,6 | 3,2 | 13,2 | 16,5 | 0,76% | Nee | | |
| Debet | Deelnemingen | 0 | | | | | | | |
| | Beoordeeld totaal | 12 887,9 | 112,1 | 85,7 | 197,8 | | | | |

E: Baten-lastendiensten

| Omschrijving | Totaal verant- woord Bedrag (mln €) | Fout (mln €) | Onzekerheid (mln €) | Totaal F+O (mln €) | Totaal F+O (%) | Tolerantiegrens overschreden? | Toelichting |
|---------------------------------|---|--------------|------------------------|-----------------------|----------------|----------------------------------|----------------------|
| | (a) | (b) | (c) | (b+c) | (b+c)/a*100 | (ja/nee) | |
| Algemene Inspectiedienst | | | | | | | |
| Lasten | 59,3 | | | | | | Tolerantie fouten 1% |
| Kapitaaluitgaven | 14,9 | | | | | | |
| Baten | 61,1 | 0 | 0 | 0 | 0% | Nee | |
| Kapitaalontvangsten | 11,4 | | | | | | |
| Dienst Landelijk Gebied | | | | | | | |
| Lasten | 99,3 | | | | | | Tolerantie fouten 1% |
| Kapitaaluitgaven | 6,5 | | | | | | |
| Baten | 100,1 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4% | Nee | |
| Kapitaalontvangsten | 7,2 | | | | | | |

| Omschrijving | Totaal verantwoord Bedrag (mln €) | Fout (mln €) | Onzekerheid (mln €) | Totaal F+O (mln €) | Totaal F+O (%) | Tolerantiegrens overschreden? | Toelichting |
|------------------------------|-----------------------------------|--------------|---------------------|--------------------|----------------|-------------------------------|--|
| (a) | (b) | (c) | (b+c) | (b+c)/a*100 | (ja/nee) | | |
| Dienst Regelingen | | | | | | | |
| Lasten | 140,4 | | | | | | |
| Kapitaaluitgaven | 27,0 | | | | | | |
| Baten | 141,9 | 2,0 | 0,1 | 2,1 | 1,47% | Ja | Het eigen vermogen van de DR is € 1,5 miljoen te hoog en onrechtmatig. Overige fouten € 0,5 mln. |
| Kapitaalontvangsten | 19,6 | | | | | | |
| Plantenziektenkundige | | | | | | | |
| Dienst | | | | | | | |
| Lasten | 31,2 | | | | | | |
| Kapitaaluitgaven | 2,0 | | | | | | |
| Baten | 30,0 | 0,2 | 0,8 | 1,0 | 3,3% | Ja | Het eigen vermogen van de PD is negatief € 0,1 mln en onrechtmatig. Overige fouten € 0,1 mln. |
| Kapitaalontvangsten | 0,3 | | | | | | |
| Voedsel- en Waren- | | | | | | | |
| autoriteit | | | | | | | |
| Lasten | 196,6 | | | | | | |
| Kapitaaluitgaven | 7,3 | | | | | | |
| Baten | 193,6 | 3,0 | 0,3 | 3,3 | 1,7% | Ja | Het eigen vermogen van de VWA is negatief € 2,2 mln en onrechtmatig. Overige fouten € 0,8 mln. |
| Kapitaalontvangsten | 3,3 | | | | | | |
| Totaal | | | | | | | |

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

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

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

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

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

Onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties bij het Ministerie van LNV in 2005

| Omschrijving | Jaar van constatering | Artikel | | Toelichting in paragraaf |
|---|-----------------------|---------|--------------|--------------------------|
| | | nr. | omschrijving | Omvang (x € 1000) |
| Subsidiebeheer | 2004 | | | 3.2.1 |
| Reviewbeleid | 2002 | | | 3.2.2 |
| Beheer van openstaande voorschotten | 2003 | | | 3.2.3 |
| Administratie van het LNV-concern (Toezicht op functioneren) interne controle | 2003 | | | 3.2.4 |
| Financieel beheer Dienst Landelijk Gebied | 2005 | | | 3.2.5 |
| | | | | 3.2.6 |

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

| | |
|-------------|--|
| AAL | Audit-Actielijst |
| BBL | Bureau Beheer Landbouwgronden |
| COKZ | Centraal Orgaan Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel |
| CPE | (Stichting) Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten |
| CW | Comptabiliteitswet |
| DICTU | Dienst ICT Uitvoering |
| DLG | Dienst Landelijk Gebied |
| DLO | Dienst Landbouwkundig Onderzoek |
| EHS | Ecologische Hoofdstructuur |
| EOGFL | Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw |
| EU | Europese Unie |
| FEZ | (Directie) Financieel-Economische Zaken |
| FSC | Financieel Shared Service Center |
| IFZ | (Directie) Informatiemanagement en Facilitaire Zaken |
| ILG | Investeringsbudget voor het Landelijk Gebied |
| IPO | Interprovinciaal Overleg |
| KCB | Kwaliteitscontrolebureau voor Groente en Fruit |
| LNV | (Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit |
| MCS | Managementcontrolsysteem |
| O&S-fondsen | Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw en Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Visserij |
| PNB | (Subsidies) particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties |
| POP | Plattelandsontwikkelingsplan |
| RWT | Rechtspersoon met een wettelijke taak |
| SGB | Subsidieregeling gebiedsgericht beleid |
| UvW | Unie van Waterschappen |
| VenW | (Ministerie van) Verkeer en Waterstaat |
| VNG | Vereniging van Nederlandse Gemeenten |
| VROM | (Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu |
| WILG | Wetsvoorstel inrichting landelijk gebied |
| ZBO | Zelfstandig bestuursorgaan |

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

Accountantsrapport/auditrapport

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

Accountantsverklaring

Schriftelijke mededeling van een accountant waarin een oordeel wordt gegeven over de deugdelijkheid van het jaarverslag van een departement. De accountantsverklaring geeft aan of de gegevens in het jaarverslag betrouwbaar zijn en of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de voorschriften. Doorgaans bevat de accountantsverklaring daarnaast een expliciete uitspraak over de rechtmatigheid; bij enkele departementen (Financiën, SZW, VWS en VROM) wordt alleen een getrouwbeeldverklaring afgegeven.

Agentschap

Zie baten-lastendienst.

Artikelgewijze oordeelsvorming

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

Baten-lastendienst

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

Bedrijfsvoering

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

Bezwaar

Zwaar middel, dat de Algemene Rekenkamer bij haar rechtmatigheidsonderzoek kan inzetten wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of onregelmatigheden in de administratie van het departement heeft laten voortbestaan. Ook als er niet voldoende ontvangsten zijn kan dit een reden zijn om bezwaar te maken. De Algemene Rekenkamer doet dit echter niet snel; er wordt eerst gerappor-

teerd en overleg gevoerd. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn.

Bezwaaronderzoek

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

Budgetrecht Tweede Kamer

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

Departementale auditdienst (DAD)

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

Deugdelijke weergave

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

Europese aanbestedingsrichtlijnen

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

Financieel beheer

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

Financieel jaarverslag en saldibalans van het Rijk

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

Fouten

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

Jaarverslag (departementaal)

Het departementale jaarverslag bestaat uit verantwoordingsinformatie over: (a) het door het departement gevoerde beleid (beleidsinformatie), (b) de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het departement (financiële informatie) en (c) het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (bedrijfsvoeringsinformatie).

M&O-beleid

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

Materieelbeheer

De zorg voor niet-geldelijke zaken vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting.

Onvolkomenheid

Overschrijding van de kwalitatieve tolerantiegrens die de Algemene Rekenkamer hanteert bij haar beoordeling van de bedrijfsvoering van een departement.

Onzeker (onzekerheden)

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

Overdrachtsuitgaven

Categorie uitgaven waartoe onder andere subsidies en specifieke uitkeringen behoren.

Potentieel bezwaargeval

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

Rechtmatigheid

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

Review

De beoordeling door de Algemene Rekenkamer van de controle die is uitgevoerd door de departementale auditdienst (DAD). Deze review dient om vast stellen of de DAD-controle zodanig is uitgevoerd dat de Algemene Rekenkamer gebruik kan maken van de bevindingen die daaruit zijn voortgekomen.

Tolerantiegrenzen

Op artikelniveau onderscheidt de Algemene Rekenkamer drie kwantitatieve tolerantiegrenzen, te weten:

1. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van kleiner dan € 50

miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet meer zijn dan 10% van het bedrag van het artikel.

2. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 50 miljoen tot € 500 miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet meer zijn dan € 5 miljoen.
3. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 500 miljoen of meer mag de som van fouten en onzekerheden niet meer zijn dan 1% van het realisatiebedrag.

Ook voor de afzonderlijke saldibalansposten gelden deze kwantitatieve tolerantiegrenzen.

Op het niveau van het jaarverslag mag het percentage aan fouten niet groter zijn dan 1% en het percentage aan onzekerheden niet groter dan 3%.