

Vergaderjaar 2008–2009

**31 924 XIV**

**Slotwet en jaarverslag Ministerie van Landbouw,  
Natuur en Voedselkwaliteit 2008**

**Nr. 4**

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2008 VAN HET MINISTERIE  
VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit (XIV)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 mei 2009

Hierbij bieden wij u het op 7 mei 2009 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,  
secretaris



## Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>	
Kwaliteit van de publieke verantwoording	5	
Oordelen over jaarverslag en bedrijfsvoering	7	
Audit Actielijst 2009	8	
Kwaliteitskaart bedrijfsvoering	9	
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>12</b>
1.1	Over dit onderzoek	12
1.1.1	Wettelijke taak	12
1.1.2	Goede publieke verantwoording	12
1.1.3	Leeswijzer	15
1.1.4	Onderzoeksopzet	15
1.2	Over het Ministerie van LNV	15
<b>2</b>	<b>Jaarverslag</b>	<b>18</b>
2.1	Oordeel over de financiële informatie	18
2.2	Oordeel over de saldibalans en toelichting	19
2.3	Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering	19
2.4	Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid	20
<b>3</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>21</b>
3.1	Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	21
3.2	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	23
3.2.1	Ontwikkeling onvolkomenheden	23
3.2.2	Begrotingsadministratie	23
3.2.3	Financieel beheer van de baten-lastendienst DICTU	24
3.2.4	Verstevigen van koersbewaking	25
3.2.5	Verantwoordingsinformatie over het Investeringsbudget Landelijk Gebied	26
3.3	Departementoverstijgende onderwerpen	28
3.3.1	Sturing en toezicht op uitvoeringskosten van derden	28
3.3.2	Subsidiebeheer	29
3.3.3	Personeelsbeheer	30
<b>4</b>	<b>Informatie over beleid nader beschouwd</b>	<b>32</b>
4.1	Beschikbaarheid van de beleidsinformatie in de begroting en in het jaarverslag	33
4.2	Bruikbaarheid van de beleidsinformatie	36
4.3	Ontwikkelingen in de beleidsinformatie	37
<b>5</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>39</b>
5.1	Reactie minister	39
5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	42
<b>Bijlage 1</b>	<b>Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van LNV</b>	<b>43</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>50</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>51</b>



## **SAMENVATTING**

Voor u ligt ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit* (LNV, XIV). In dit rapport presenteren wij de resultaten van ons rechtmatigheidsonderzoek naar het jaarverslag en de bedrijfsvoering van dit ministerie.

In deze samenvatting gaan we in op onze belangrijkste bevindingen over de financiële informatie, de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het Ministerie van LNV. We zetten deze bevindingen af tegen de beginselen van goede publieke verantwoording, om zo te komen tot aanbevelingen voor het verbeteren van het functioneren van het ministerie. Ook geven wij aan het eind van deze samenvatting onze wettelijke oordelen over het Jaarverslag 2008 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van LNV. Deze staan in beknopte vorm in een schema, waarin we verwijzen naar de plaats in dit rapport waar we dieper ingaan op deze oordelen en de achterliggende bevindingen presenteren.

Het Ministerie van LNV is verantwoordelijk voor duurzame landbouw, een vitaal en dynamisch platteland, een hoogwaardig voedselaanbod en het agrarisch onderwijs. Het beleid wordt grotendeels uitgevoerd door decentrale overheden, bestuursorganen en maatschappelijke organisaties. Naast het stellen van regels, het houden van toezicht en stimuleren van vernieuwingen verstrekt het ministerie subsidies. Het ministerie moet toezicht houden op 33 organisaties die als rechtspersoon met een wettelijke taak zijn aangemerkt.

De invloed van de Europese Unie (EU) op het beleid van het Ministerie van LNV is groot. Als lidstaat moet Nederland zich houden aan het EU-beleid. Wordt Europese wet- en regelgeving in Nederland niet nageleefd, dan loopt het ministerie financiële risico's: de EU claimt geld terug, verstrekt geen bijdragen meer en/of legt boetes op.

De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2008 € 2,7 miljard. De verplichtingen bedroegen € 2,5 miljard en de ontvangsten € 0,7 miljard. In het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid besteedt het Ministerie van LNV jaarlijks een EU-bijdrage van € 1,05 miljard.

### **Kwaliteit van de publieke verantwoording**

«Scherp aan de wind zeilen» vraagt veel stuurmanskunst. Dit verwoordt kernachtig de uitdaging waar het Ministerie van LNV voor staat. Het ministerie heeft voor de komende jaren ambitieuze plannen. Omdat er veel gaat veranderen is het belangrijk dat het ministerie goed zicht heeft en houdt op de belangrijkste risico's. En dat het op tijd bijstuurt als dat nodig is.

Het ministerie dient in ieder geval drie relatief zwakke onderdelen in de interne bedrijfsvoering te versterken: het beheer van programmagelden, de begrotingsadministratie en het financieel beheer van de baten-lastendienst DICTU. Verder is het van belang om de koersbewakende functie te versterken om te zorgen dat er door de vele veranderingen geen nieuwe knelpunten in de bedrijfsvoering ontstaan.

Een uitdagend traject betreft het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). De kwaliteit van de verantwoordingsinformatie van de provincies over de besteding van dit budget is nog onvoldoende om de voortgang die provincies boeken betrouwbaar te meten.

Het ministerie maakt veel werk van het verbeteren van de informatie in de

begroting en het jaarverslag. Zo werkt het aan een nieuwe set van indicatoren.

*Drie aandachtspunten in de interne bedrijfsvoering*

Wanneer we onze blik richten op de interne bedrijfsvoeringsprocessen van het Ministerie van LNV zien we drie processen die extra aandacht vragen.

In de eerste plaats betreft het een proces dat we hebben gekwalificeerd als een onvolkomenheid: het beheer van de programma-uitgaven aan kleine relaties. Het gaat om een groot aantal relatief kleine uitgaven waarvoor beleidsdirecties grotendeels zelf het beheer uitvoeren. Het beheer van deze uitgaven is de afgelopen jaren verbeterd, maar is nog niet op een toereikend niveau. Veel fouten worden veroorzaakt doordat beleidsdirecties geen duidelijk onderscheid maken tussen opdrachten aan derden en subsidies. We bevelen aan dit onderscheid in de toekomst nadrukkelijk aan te brengen. Verder bevelen wij aan om de functie van het Financieel Dienstencentrum (FDC) te versterken door onder meer FDC scherper te laten toezien op de naleving van centrale afspraken.

In de tweede plaats behoeft de begrotingsadministratie extra aandacht. Het opstellen van de jaarverantwoording verloopt beter dan voorgaande jaren, maar blijvende aandacht is nodig. Nog te vaak moeten problemen in een laat stadium opgelost worden. We bevelen het ministerie aan om tenminste één keer per jaar een tussentijdse verantwoording op te stellen met een diepgang «als ware het 31 december». Alleen dan komen problemen in een vroegtijdig stadium aan het licht en kan het ministerie deze problemen gaan oplossen.

In de derde plaats baart het financieel beheer van de baten-lastendienst DICTU ons zorgen vanwege diverse gebreken. We bevelen het ministerie aan deze gebreken nog in 2009 te verhelpen.

*Investeer in de koersbewakende functie*

Los van deze drie specifieke processen is het van belang te investeren in de interne beheersing in meer algemene zin. Het ministerie heeft voor de komende jaren ambitieuze plannen. Als voorbeelden noemen we de invoering van een nieuw ICT-systeem voor de financiële administratie en de samenbundeling van diverse organisatie-onderdelen, waaronder drie inspecties. Vanuit een bedrijfsvoeringsoptiek brengen veel veranderingen risico's met zich mee. Het ministerie is zich hiervan bewust en is bezig de koersbewakende functie, ook wel controlfunctie genoemd, te versterken. Afgaand op de plannen hiervoor maken wij ons zorgen dat de controlfunctie een invulling krijgt met een beperkt blikveld (alleen bedrijfsvoering) en een versnipperde opzet. Om de controlfunctie daadwerkelijk te versterken is het volgens ons van belang dat deze functie de (beleids)-doelen van het ministerie als geheel als vertrekpunt heeft en dat de organisatieonderdelen die betrokken zijn bij de controlfunctie goed met elkaar samenwerken.

*Voortgang die provincies met de ILG-gelden realiseren nog niet betrouwbaar te meten*

Wanneer we onze blik van de interne bedrijfsvoering verleggen naar de samenwerking tussen het ministerie en externe partijen dan vormt het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) een belangrijk traject (zie ook Algemene Rekenkamer 2009a). De provincies ontvangen al twee jaar ILG-gelden maar de verantwoording hierover is nog onvoldoende

uitgekristalliseerd. Door de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), dat een onderdeel van ILG vormt, te benoemen als groot project (met een relatief zwaar verantwoordingsarrangement) wordt zichtbaar dat er een spanning is tussen de mate van greep die de Tweede Kamer wil hebben op de EHS en de Wet inrichting landelijk gebied, waarin is aangegeven dat provincies zich alleen aan het eind van de zevenjarige ILG-periode hoeven te verantwoorden. Ook is nog onduidelijk welke prestaties provincies aan het begin van de ILG-periode, in 2007, al hadden gerealiseerd. Hierdoor is het niet mogelijk om op een betrouwbare wijze aan te geven welke voortgang de provincies hebben geboekt sinds de start van de ILG-periode. We bevelen het ministerie aan om de beginsituatie op 1 januari 2007, conform planning, medio 2009 in kaart te brengen.

#### *Experiment beleidsinformatie voortvarend gestart*

Ten aanzien van de beleidsinformatie is het nu lopende experiment van belang. Tijdens het Verantwoordingsdebat op 22 mei 2007 heeft de Tweede Kamer haar zorgen geuit over de kwaliteit van het verantwoordingsproces. Naar aanleiding daarvan heeft de minister van Financiën in overleg met de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer besloten tot een experiment met de jaarverslagen van een aantal departementen. Het doel van het experiment is om de jaarverslagen meer focus en politieke zeggingskracht te geven en de verantwoordingslasten te verminderen. Het Ministerie van LNV is één van de departementen die aan het experiment meedoen.<sup>1</sup> Het ministerie heeft een voortvarende start gemaakt met het experiment. De kabinetsdoelstellingen staan duidelijk centraal en de beleidsagenda en het beleidsverslag zijn compacter geworden. We willen het ministerie aanmoedigen om de politieke zeggingskracht van de begroting en het jaarverslag verder te vergroten. Onder meer door over de gerealiseerde prestaties zoveel mogelijk te rapporteren vanuit de te bereiken doelen.

### **Oordelen over jaarverslag en bedrijfsvoering**

In onderstaand schema vindt u onze oordelen over het Jaarverslag 2008 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van LNV, die wij krachtens de Comptabiliteitswet 2001 geven.

		Oordeel	Meer informatie in
<b>Jaarverslag</b>	Financiële informatie	Voldoet	§ 2.1
	Saldibalans	Voldoet	§ 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet	§ 2.3
	Informatie over beleid	Voldoet	§ 2.4
<b>Bedrijfsvoering</b>	Financieel beheer en materieel-beheer	Voldoet met uitzondering van één onvolkomenheid in het beheer van programma-uitgaven aan kleine relaties.	§ 3.1

### **Oordelen over de informatie in het jaarverslag**

In de financiële informatie in het jaarverslag en in de saldibalans staan geen fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden. De informatie over de bedrijfsvoering en over het gevoerde beleid is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

<sup>1</sup> Aan het experiment met de jaarverslagen doen sinds verantwoordingsjaar 2007 mee: de Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), van Buitenlandse Zaken (BuiZa) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Met ingang van verantwoordingsjaar 2008 is het experiment uitgebreid met het jaarverslag van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) en Jeugd en Gezin (JenG) en van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

### Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

Wij hebben in 2008 één onvolkomenheid geconstateerd in het financieel beheer en/of de daartoe bijgehouden administratie van het ministerie. De onvolkomenheid heeft betrekking op het beheer van de programma-uitgaven aan kleine relaties. De in 2008 ondernomen acties zullen hun effecten eerst in 2009 gaan sorteren. Wij achten de vooruitgang in de loop van 2008 daarom nog onvoldoende om de onvolkomenheid over 2008 op te heffen.

### Audit Actielijst 2009

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. Dat zijn zowel de onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer als de onvolkomenheden in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering. De lijst meldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd op te lossen.<sup>2</sup>

Eerste jaar constatering, artikel en bedrag	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Meer informatie
<b>Onvolkomenheid Beheer programma-uitgaven aan kleine relaties</b>				
2004	De situatie is in 2008 verbeterd, maar nog onvoldoende om de onvolkomenheid op te heffen.	Maak duidelijk onderscheid tussen opdrachten aan derden en subsidies. Versterk de functie van het Financieel Dienstencentrum.	De rol van het Financieel Dienstencentrum wordt verscherpt, ondersteund door extra ruimte in de formatie. De minister zal een onderzoek laten uitvoeren naar aard en omvang van het geheel aan programma-uitgaven.	§ 3.1

<sup>2</sup> De Algemene Rekenkamer kan op grond van de Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89 eventueel bezwaar maken tegen alle onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de administraties, die daarvoor bijgehouden zijn.



## Kwaliteitskaart bedrijfsvoering

De kwaliteitskaart bedrijfsvoering is een nieuw instrument van de Algemene Rekenkamer. Wij gebruiken de kaart dit jaar voor het eerst. Op basis van de ervaringen van dit jaar willen we de kwaliteitskaart de komende jaren verder ontwikkelen. De kwaliteitskaart plaatst de geconstateerde onvolkomenheden in het licht van de totale bedrijfsvoering van een ministerie en maakt zichtbaar welke artikelen worden geraakt door de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd. De kwaliteitskaart bestaat uit twee delen. Deel I van de kwaliteitskaart richt zich op de organisatieonderdelen van het Ministerie van LNV. Deel II van de kwaliteitskaart richt zich op de begrotingsartikelen van het ministerie.

Deel I van de kwaliteitskaart zet het aantal geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden af tegen het totale aantal mogelijke onvolkomenheden. Dit deel van de kaart is gebaseerd op de *Baseline financieel beheer en materieelbeheer* van het Ministerie van Financiën. Deze baseline bevat de normen voor een goed financieel beheer en materieelbeheer. Het totale aantal mogelijke onvolkomenheden in de bedrijfsvoering bestaat uit alle beheerdomeinen die voor het ministerie voor een goed functioneren relevant respectievelijk kritisch zijn. Doordat de kwaliteitskaart een nieuw instrument is, zou de inschatting van het *belang* van de beheerdomeinen in de toekomst nog kunnen wijzigen.

Deel I van de kwaliteitskaart maakt ook zichtbaar aan welke beheerdomeinen wij en/of de departementale auditdienst in de controle over 2008 extra aandacht hebben besteed en waar wij (ernstige) onvolkomenheden hebben geconstateerd. Met extra aandacht van de auditdienst bedoelen wij die aandacht voor de bedrijfsvoering die de reguliere aandacht uit hoofde van de jaarlijkse wettelijke controle overstijgt. Met aandacht van de Algemene Rekenkamer doelen wij op ons departementspecifiek, departementsoverstijgend en ons rijksbrede onderzoek (zie hoofdstuk 1 voor informatie over onze onderzoeksopzet). Extra aandacht van de Algemene Rekenkamer en van de auditdienst betekent niet per definitie dat *alle* aspecten van het desbetreffende beheerdomein in het onderzoek zijn betrokken, het kan ook betrekking hebben op een enkel aspect binnen het beheerdomein.

Deel II van de kwaliteitskaart maakt zichtbaar welke artikelen door de geconstateerde onvolkomenheden worden geraakt en waar gevolgen voor de rechtmatigheid zijn geconstateerd en of de geconstateerde fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid de tolerantiegrenzen overschrijden.

In de AAL staat een korte beschrijving van de geconstateerde onvolkomenheid en in § 3.1 worden deze onvolkomenheid toegelicht.

Uit deel I van de kwaliteitskaart van het Ministerie van LNV blijkt dat bij het Ministerie van LNV 104 beheerdomeinen van belang zijn voor de bedrijfsvoering. Daarvan zijn 42 beheerdomeinen als kritisch aan te merken. Van de 104 beheerdomeinen die van belang zijn voor het goed functioneren van het Ministerie van LNV hebben wij en de auditdienst van het ministerie 28 beheerdomeinen extra onderzocht. Wij hebben 1 onvolkomenheid geconstateerd. Deze onvolkomenheid kon niet toegedeeld worden aan een beheerdomein.

Uit deel II van de kwaliteitskaart van het Ministerie van LNV blijkt dat vijf beleidsartikelen van het Ministerie van LNV geraakt worden door de door ons geconstateerde onvolkomenheid bij dit ministerie.

**Kwaliteitskaart bedrijfsvoering 2008: Ministerie van LNV**  
**Deel I: Stand van zaken per organisatieonderdeel**

Elementen bedrijfsvoering		Opzet en beheer overdrachts-uitgaven en -ontvangsten	Opzet en beheer transactie-uitgaven en -ontvangsten	Financiële administratie (registratie)	Materieel-beheer	Interne organisatie	(toezicht) relaties/aansturing veld
Directoraten-generaal/clusters (aantal organisatieonderdelen)		Subsidies/rijksbijdragen Specifieke uitkeringen (Belasting) heffingen	Uitgaven personeel Uitgaven materieel Ontvangsten	Verplichtingen, ontvangsten en uitgaven Overige (sald)balansposten	Beheer eigendommen Administratie/registratie	Managementcontrolesysteem Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen/ICT	
<b>Stafdirecties</b> (7 onderdelen)							
<b>Beleidsdirecties</b> (9 onderdelen)							
<b>Baten-lastendiensten</b> (6 onderdelen)							
Onvolkomenheid niet toegedeeld aan organisatieonderdeel							
		Beheer programma uitgaven aan kleine relaties, zie AAL punt 1					
Totaal: 104 relevante en kritische processen (= het maximale aantal mogelijke onvolkomenheden)							

**Kwaliteitskaart bedrijfsvoering 2008: Ministerie van LNV**  
**Deel II: Gevolgen onvolkomenheden voor begrotingsartikelen**

<span style="color: orange;">■</span> artikel dat geraakt wordt door onvolkomenheid (mogelijk gevolgen voor bijv. rechtmatigheid, betrouwbaarheid gegevens of kwaliteit beleidsinformatie)		<b>Onvolkomen bij:</b> Beheer, programma-uitgaven aan kleine relaties	<b>Tolerantiegrenzen overschreden?</b> Artikelniveau (zie bijlage 1)
<span style="color: orange;">€</span> artikel waar rechtmatigheidsgevolgen zijn geconstateerd			
Zie AAL punt:		1	
<b>Beleidsartikelen</b>			
Art. nr.	Omschrijving		
21	Duurzaam ondernemen	<span style="color: orange;">■</span> €	nee
22	Agrarische ruimte	<span style="color: orange;">■</span>	nee
23	Natuur	<span style="color: orange;">■</span>	nee
24	Landschap en recreatie	<span style="color: orange;">■</span> €	nee
25	Voedselkwaliteit en diergezondheid	<span style="color: orange;">■</span>	nee
26	Kennis en innovatie	<span style="color: orange;">■</span> €	nee
27	Bodem, water en reconstructie zandgebieden	<span style="color: orange;">■</span>	nee
<b>Niet-beleidsartikelen</b>			
Art. nr.	Omschrijving		
28	Nominaal en onvoorzien	<span style="color: orange;">■</span>	nee
29	Algemeen	<span style="color: orange;">■</span>	nee
<b>Baten-lastendiensten</b>			
	Algemene Inspectiedienst (AID)	<span style="color: orange;">■</span>	nee
	Dienst ICT Uitvoering (DICTU)	<span style="color: orange;">■</span>	nee
	Dienst Landelijk Gebied (DLG)	<span style="color: orange;">■</span>	nee
	Dienst Regelingen (DR)	<span style="color: orange;">■</span>	nee
	Plantenziektenkundige Dienst (PD)	<span style="color: orange;">■</span>	nee
	Voedsel- en Warenautoriteit (VWA)	<span style="color: orange;">■</span>	nee
Tolerantiegrenzen gehele jaarverslag overschreden? (zie bijlage 1)			nee

## 1 INLEIDING

### 1.1 Over dit onderzoek

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

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Ten eerste komen we ten behoeve van onze *wettelijke taak* tot oordelen over het al dan niet voldoen aan de eisen van de Comptabiliteitswet 2001 (CW2001).

Daarnaast zetten we onze bevindingen af tegen de beginselen van *goede publieke verantwoording* om te komen tot aanbevelingen ter verbetering van het functioneren van het Rijk.

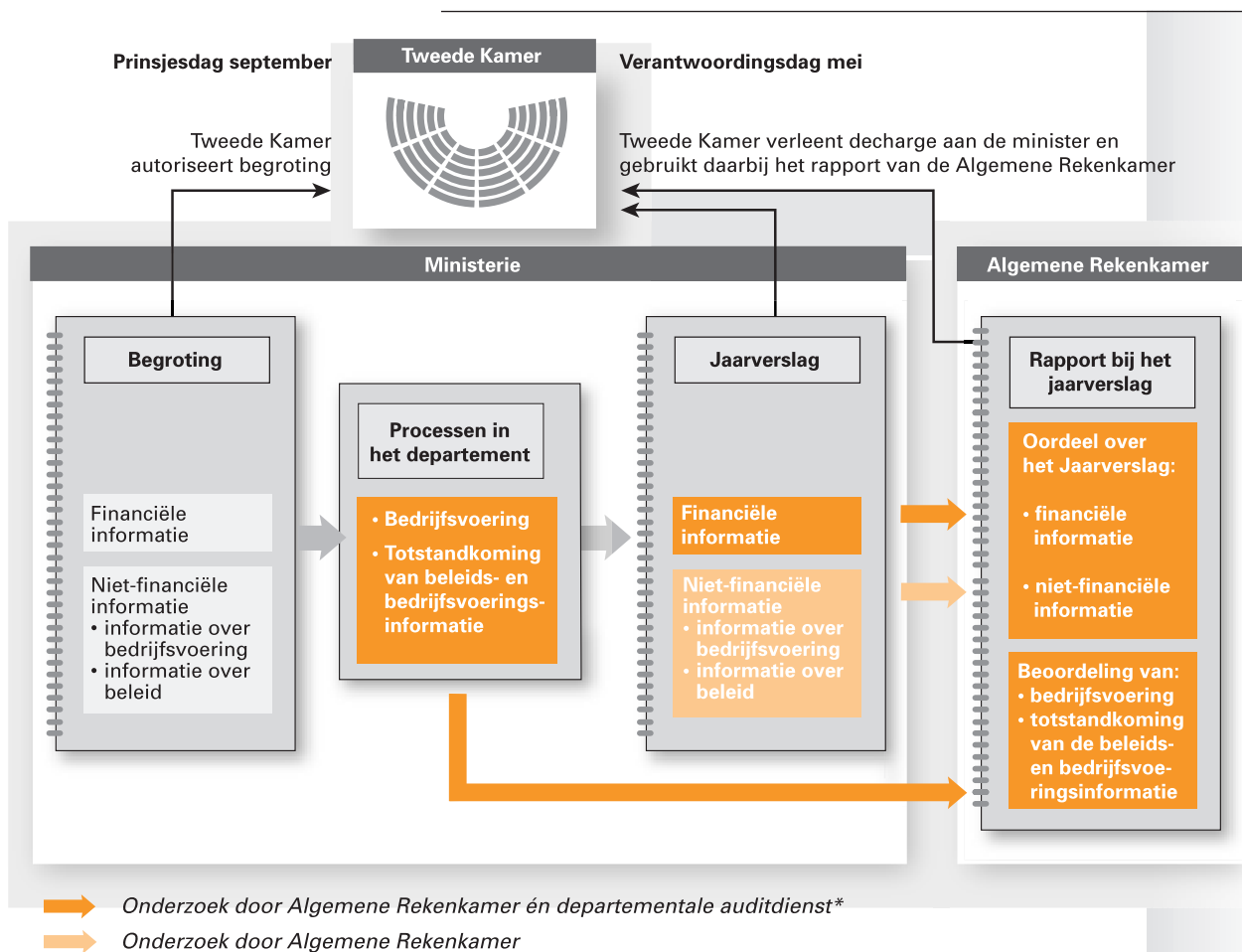
#### 1.1.1 Wettelijke taak

Met ons onderzoek gaan we na of de jaarverslagen en de bedrijfsvoering van de ministeries voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit is onze wettelijke taak. We beoordelen of de informatie in de jaarverslagen over verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, over bedrijfsvoering en over beleid tot stand gekomen is volgens de daarvoor geldende regels en of deze goed is weergegeven. Bij de bedrijfsvoering zelf van het ministerie beoordelen we of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan de eisen van de CW 2001.

Met onze wettelijke oordelen ondersteunen we de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de ministers.

Figuur 1 laat zien wat wij uit hoofde van onze wettelijke taken wanneer onderzoeken en voor wie.

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



\* Om vast te stellen of wij bij de oordeelsvorming kunnen steunen op de controles van de departementale auditdienst voeren wij een review uit.

In onze rapporten bij de jaarverslagen melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de kwalitatieve tolerantiegrenzen overschrijden. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand is gekomen (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of niet *deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van «onzekerheden» wanneer we, bijvoorbeeld door onvolkomenheden in het financieel beheer, niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

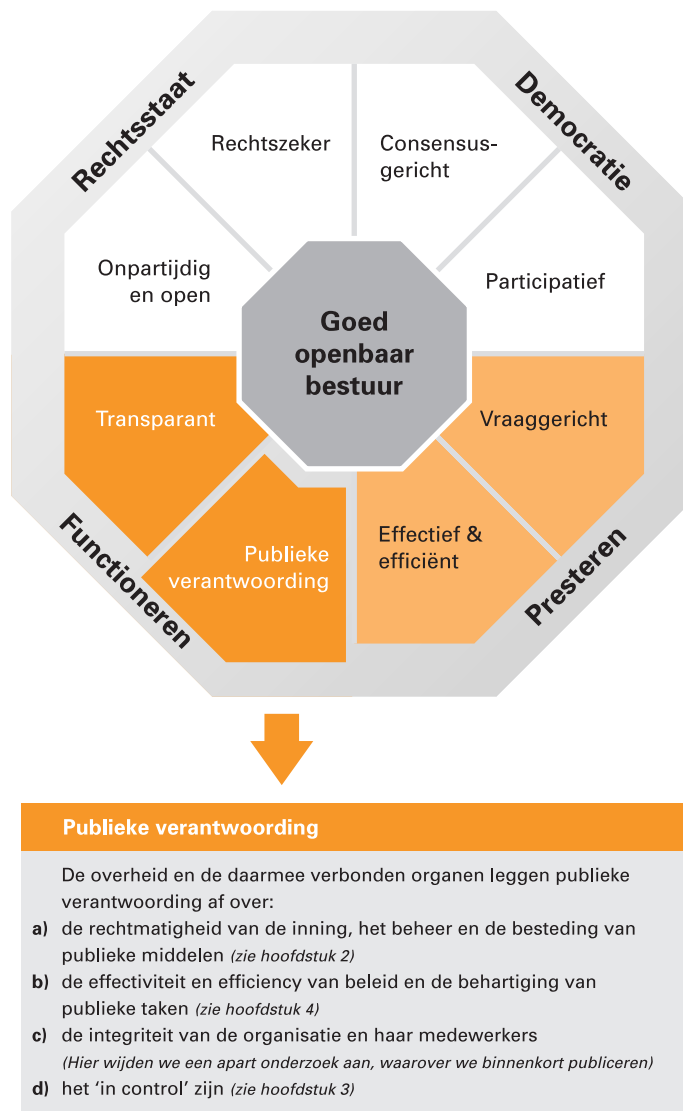
### 1.1.2 Goede publieke verantwoording

Goed openbaar bestuur staat centraal in het werk van de Algemene Rekenkamer. Wij baseren ons daarbij op de kenmerken van goed openbaar bestuur zoals de Verenigde Naties deze hebben geformuleerd. Deze kenmerken hebben betrekking op de rechtsstaat, de democratie, het

functioneren en het presteren van het openbaar bestuur. Uitgaande van onze wettelijke taak en missie richten wij ons vooral op de laatste twee aspecten. En in ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek concentreren wij ons vooral op het onderdeel «publieke verantwoording». Wij zijn van mening dat iedere overheid te allen tijde goede publieke verantwoording over haar functioneren en presteren moet kunnen afleggen. Met onze rapporten proberen we ministers te stimuleren om daarin zo nodig verbeteringen aan te brengen.

Figuur 2 geeft een overzicht van publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur. Voor een compleet overzicht van goed openbaar bestuur zie [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

**Figuur 2 Publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur**



*\* Zie de brochures Presteren en functioneren van het openbaar bestuur; strategie algemene rekenkamer 2004 – 2009 en Essentialia van goed openbaar bestuur van de Algemene Rekenkamer.*

### 1.1.3 Leeswijzer

De rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen, een van de beginselen van goede publieke verantwoording (zie figuur 2), onderzoeken wij krachtens onze wettelijke controletaak. Onze bevindingen staan beschreven in hoofdstuk 2.

Voor de andere beginselen van goede publieke verantwoording kijken we verder dan de eisen van de CW 2001.

In hoofdstuk 3, over de bedrijfsvoering, gaan we niet alleen in op onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer maar ook op onvolkomenheden in andere onderdelen van de bedrijfsvoering. Verder geven we in dat hoofdstuk een beeld van hoe het ministerie omgaat met die aspecten van de bedrijfsvoering die wij van belang achten voor een goede publieke verantwoording. We onderzoeken in hoeverre de minister belangrijke bedrijfsprocessen in de greep houdt (is zij «in control»?) en we besteden aandacht aan de verschuivingen van taken en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid.

Publieke verantwoording over de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken geschiedt onder meer in de vorm van in het jaarverslag opgenomen beleidsinformatie over behaalde prestaties. In hoofdstuk 4 staan de bevindingen en conclusies uit ons onderzoek naar de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van deze beleidsinformatie beschreven.

### 1.1.4 Onderzoeksopzet

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2008 bij het Ministerie van LNV. Op grond van dit programma hebben we dit jaar onder meer aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- de programma-uitgaven aan kleine relaties;
- de verantwoordings- en controlestructuur van het ILG;
- de beleidsinformatie;
- het nieuwe financiële geautomatiseerde administratiesysteem;
- het toezicht op uitvoeringskosten derden;
- het subsidiebeheer;
- het personeelsbeheer.

Het onderzoek naar de laatste drie onderdelen: het toezicht op uitvoeringskosten derden, subsidiebeheer en personeelsbeheer was een onderdeel van onderzoeksprojecten, waarbij meerdere ministeries zijn meegenomen. De uitkomsten van dit onderzoek leest u in § 3.3 van dit rapport.

Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) leest u hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Daar vindt u ook een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen. Afkortingen en begrippen die specifiek zijn voor dit rapport zijn opgenomen in bijlage 2.

## 1.2 Over het Ministerie van LNV

Per jaarverslag rapporteren wij over de resultaten van ons onderzoek. In totaal zijn er 27 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het jaarverslag van het Ministerie van LNV (XIV).

Het beleid van het Ministerie van LNV richt zich op een duurzame landbouw, een vitaal en dynamisch platteland en een hoogwaardig

voedselaanbod. Naast het ministerie zijn decentrale overheden, bestuursorganen en maatschappelijke organisaties van belang voor de uitvoering van dit beleid. De uitvoering van de subsidieregelingen vindt voor een belangrijk deel plaats bij de departementale baten-lastendiensten. Het ministerie moet toezicht houden op 33 organisaties die als rechtspersoon met een wettelijke taak zijn aangemerkt.

Het Europees beleid speelt een grote rol op het terrein van het Ministerie van LNV. In het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid ontvangt het Ministerie van LNV jaarlijks een EU-bijdrage van ongeveer € 1,05 miljard. Nederland is als lidstaat verplicht om Europese wet- en regelgeving te implementeren en na te leven. Voor meer achtergrondinformatie over beheer, verantwoording en controle van de Europese gelden verwijzen wij naar ons Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2008 (Algemene Rekenkamer, 2009e). Dat rapport verschijnt op 20 mei 2009.

Wij willen hier ook stilstaan bij de organisatorische ontwikkelingen binnen het Ministerie van LNV. Het Ministerie van LNV geeft zelf aan dat de taakstelling voor de Rijksdienst meer inhoudt dan vermindering van het aantal ambtenaren. Het ministerie koppelt aan de taakstelling de doelstelling «zichtbaar zijn voor de samenleving en actieve communicatie met de samenleving». Dit leidt tot een reorganisatie van het ministerie. Naast een samenvoeging van beleidsdirecties tot een beleidskern hoort hierbij meer gezamenlijk optreden van de stafdirecties. Ook is het ministerie van plan de verschillende afdelingen Bedrijfsvoering van de beleidsdirecties te bundelen tot één centrale afdeling Bedrijfsvoering. Ten slotte bereidt het ministerie de fusie voor van de baten-lastendiensten Voedsel en Warenautoriteit (VWA), Algemene Inspectiedienst (AID) en Plantenziektenkundige Dienst (PD).

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



**Overzicht 1 Het Ministerie van LNV in kengetallen**

Totaal verplichtingen	€ 2,5 miljard
Totaal uitgaven	€ 2,7 miljard
Totaal ontvangsten	€ 0,7 miljard
Eindsaldo post uitgaven buiten begrotingsverband – waarvan ELGF en ELFPO	€ 606 miljoen € 559 miljoen
Apparaatsuitgaven	€ 243 miljoen
Programma-uitgaven – waarvan uitgaven voor kennis en innovatie	€ 2 miljard € 985 miljoen
Aantal begrotingsartikelen – waarvan beleidsartikel – waarvan niet-beleidsartikel	9 7 2
Aantal personen werkzaam (in fte) per ultimo 2008	6 948*
Aantal directies	16
Aantal baten-lastendiensten – bijdrage van moederdepartement – eigen vermogen	6 € 510 miljoen € 18 miljoen
Begrotingsfondsen	1
Rechtspersonen met wettelijke taak	33
Recent onderzoek (vanaf 2007) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van LNV	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Duurzame intensieve veehouderij</i> (2008)</li><li>• <i>Duurzame visserij</i> (2008)</li><li>• <i>Europees handelssysteem voor CO<sub>2</sub>-emissierechten</i> (2007)</li><li>• <i>Europese regelgeving, implementatie van Europese richtlijnen en handhaving van Europese verordeningen in Nederland</i> (2008)</li><li>• <i>EU-trendrapport 2009</i> (2009)</li><li>• <i>Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring</i> (2007)</li><li>• <i>Staat van de beleidsinformatie 2007 en 2009</i></li><li>• <i>Terugblikonderzoek EHS</i> (2009)</li><li>• <i>Terugblikonderzoek fysieke controles op Europese subsidies voor boter</i> (2008)</li><li>• <i>Terugblikonderzoek voedselveiligheid en diervoeders</i> (2008)</li></ul>

\* jaarverslag van het Ministerie van LNV over 2008

In bovenstaand schema zijn de uitgaven niet uitgesplitst in transactie- en overdrachtsuitgaven, maar in apparaats- en programma-uitgaven. Het Ministerie van LNV heeft geen systeem dat eenvoudig een splitsing kan aanbrengen in transactie- en overdrachtsuitgaven. Daarvoor moet iedere uitgave individueel bekeken worden. De programma-uitgaven omvatten zowel opdrachten aan derden als subsidies. Uit het schema blijkt dat het ministerie vooral programma-uitgaven heeft.

## 2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van LNV beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of hij daarover in het jaarverslag goede verantwoording heeft afgelegd. Ook hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering en over het gevoerde beleid deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

### 2.1 Oordeel over de financiële informatie

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

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

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

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

#### Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van LNV voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden valt binnen de tolerantiegrenzen voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 130 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 21, 22 en 27. Het bedrag aan uitgaven omvat € 30,6 miljoen aan overschrijdingen op begrotingsartikel 21. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

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

#### Naleving Europese aanbestedingsregels

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren geïnformeerd in hoeverre de ministeries de Europese aanbestedingsregels naleven. Wij constateren dat de baten-lastendienst VWA van het Ministerie van LNV in twee gevallen de regels niet heeft nageleefd. Het gaat om een totaalbedrag van € 874 582.

## 2.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting

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

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

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

### Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van LNV voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden.

In 2008 heeft het Ministerie van LNV voor een bedrag van € 648 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij zijn van oordeel dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

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

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

## 2.3 Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering

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

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001:

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

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

Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

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

#### Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van LNV is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

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

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

In het jaarverslag verstrekt de minister ook beleidsinformatie: informatie over de gerealiseerde effecten van het beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarvoor bestede middelen.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevingseisen.

#### Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van LNV is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van de beleidsinformatie beschrijven we in hoofdstuk 4.

### 3 BEDRIJFSVOERING

De Algemene Rekenkamer heeft de bedrijfsvoering van het Ministerie van LNV onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting. In dit hoofdstuk geven we ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer en gaan we in op onvolkomenheden die we daar hebben aangetroffen (§ 3.1) en schetsen de ontwikkeling in de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering en andere aspecten van de bedrijfsvoering (§ 3.2). In dit hoofdstuk besteden we niet alleen aandacht aan onvolkomenheden. We geven de uitkomsten weer van ons onderzoek naar departements-overstijgende onderwerpen (§ 3.3).

Onze conclusie op hoofdlijnen is dat het Ministerie van LNV van 2007 op 2008 een verbetering in het financieel beheer heeft bereikt. Het ministerie is voor de bedrijfsvoering in 2008 beter «in control» gekomen. Tegelijk oordelen we dat het ministerie voor 2009 en latere jaren «de akker van het financieel beheer moet blijven bemesten».

Het ministerie heeft in 2008 één onvolkomenheid opgelost van de twee onvolkomenheden uit 2007. De onvolkomenheid in de begrotingsadministratie is opgelost; het ministerie moet hier nog wel aandacht aan blijven besteden. De onvolkomenheid in het beheer van de programma-uitgaven aan kleine relaties is nog niet opgelost.

We vragen aandacht van het ministerie voor de controlfunctie. Het ministerie moet investeren in de koersbewaking om in een periode met veel veranderingen in control te blijven. Verder zijn extra inspanningen nodig om het financieel beheer van de nieuwe baten-lastendienst DICTU te verbeteren.

Ten slotte maken we ons zorgen over de verantwoording van het ILG. De minister heeft voor het ILG de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid verschoven naar de decentrale overheden. De voortgang die provincies boeken is echter nog steeds niet op een betrouwbare manier te meten.

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

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

##### Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van LNV voldeden in 2008 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van het beheer van de programma-uitgaven aan kleine relaties.

#### Onvolkomenheid in beheer programma-uitgaven aan kleine relaties

De verbeteracties die het ministerie in 2007 heeft ingezet, hebben in 2008 onvoldoende effect gehad om de onvolkomenheid uit 2004 op te heffen. Sinds het najaar van 2008 heeft het ministerie de voorgenomen acties wel met meer daadkracht uitgevoerd. Voor 2009 moet het ministerie een duidelijk onderscheid maken tussen opdrachten aan derden en subsidies.

Ook moet het ministerie de rol van het Financieel Dienstencentrum (FDC) versterken.

Programma-uitgaven zijn de uitgaven die het ministerie doet om beleidsdoelstellingen te realiseren. Ongeveer 7% van de programma-uitgaven van het ministerie gaat naar een grote diversiteit aan organisaties. Het gaat daarbij om relatief kleine bedragen waarvoor beleidsdirecties vaak zelf een verplichting aangaan.

Wij vinden dat het proces van de toekenning en afrekening van programma-uitgaven nog niet goed genoeg verloopt. Als dit beheer niet op orde is, neemt het risico op rechtmatigheidsfouten immers toe. Uit ons dossieronderzoek blijkt dat het ministerie in het algemeen de voorwaarden bij de verstrekking van de programma-uitgaven niet goed toespijdt op de ontvangers. Dat heeft als gevolg dat:

- het ministerie controles niet altijd goed uitvoert;
- het ministerie soms voorwaarden stelt die moeilijk uit te voeren of te controleren zijn;
- het ministerie soms al 80% van de facturen van opdrachtnemers betaalde, terwijl het project nog een tijd doorliep;
- verantwoordingen soms te laat binnen kwamen.

Verder maakt het ministerie geen duidelijk onderscheid tussen opdrachten aan derden en subsidies. Dit onderscheid is belangrijk, omdat voor opdrachten aan derden en subsidies verschillende beheers- en controle-regimes gelden. Als het ministerie geen duidelijk onderscheid maakt tussen opdrachten en subsidies, bestaat het risico dat het ministerie ten onrechte voorschotten verstrekt of onvoldoende verhaalsmogelijkheden heeft bij het niet leveren van afgesproken prestaties.

Op initiatief van de directie FEZ heeft het ministerie in oktober 2008 een audit uitgevoerd naar deze problemen. Het ministerie concludeerde dat de ingezette maatregelen nog te weinig effect hadden gehad. Sindsdien is de aanpak van de problemen daadkrachtiger geworden. Zo heeft het ministerie het gebruik van de opgestelde standaardbrief voor de verstrekking van subsidies door beleidsdirecties verplicht gesteld. Ook werkt het FDC nu standaard met checklists (LNV, 2009).

Voor 2009 is extra aandacht nodig voor:

- het onderscheid tussen opdrachten aan derden en subsidies: naast de bestaande brief voor subsidies kan het Ministerie van LNV ook een centrale standaardbrief voor opdrachten opstellen;
- de rol van FDC: de samenwerking tussen FDC en de beleidsdirecties moet het ministerie nog verder uitwerken. Hierbij kan FDC scherper toezien op naleving van centrale afspraken en het tijdig afrekenen van voorschotten. Ook kan FDC bepaalde onderdelen van het proces verder standaardiseren, bijvoorbeeld door zelf per programma-uitgave een standaarddossier samen te stellen met door de beleidsdirectie verplicht aan te leveren stukken.

De verstrekte programma-uitgaven hebben vaak een zeer geringe omvang en een incidenteel karakter. Het ministerie zou kunnen onderzoeken of bij al deze kleine uitgaven de bijdrage aan het bereiken van beleidsdoelen opweegt tegen de relatief grote administratieve last.

#### Voorbeeld: kinderkookwerkplaats met klein subsidiebedrag

De subsidie voor de kinderkookwerkplaats is een voorbeeld van grote administratieve lasten voor een relatief klein subsidiebedrag. De subsidie van € 15 000 heeft het ministerie verstrekt voor de inrichting van een plaats waar kinderen kunnen leren koken. Het ministerie heeft na ontvangst van een projectplan met financiële onderbouwing een voorschot verstrekt. Daarna volgt een afrekening met accountantsverklaring en een nabetaling. Bij het Ministerie van LNV is 52% van de verstrekte voorschotten kleiner dan € 50 000. Het gaat dan om de voorschotten die per december 31 december 2008 openstonden.

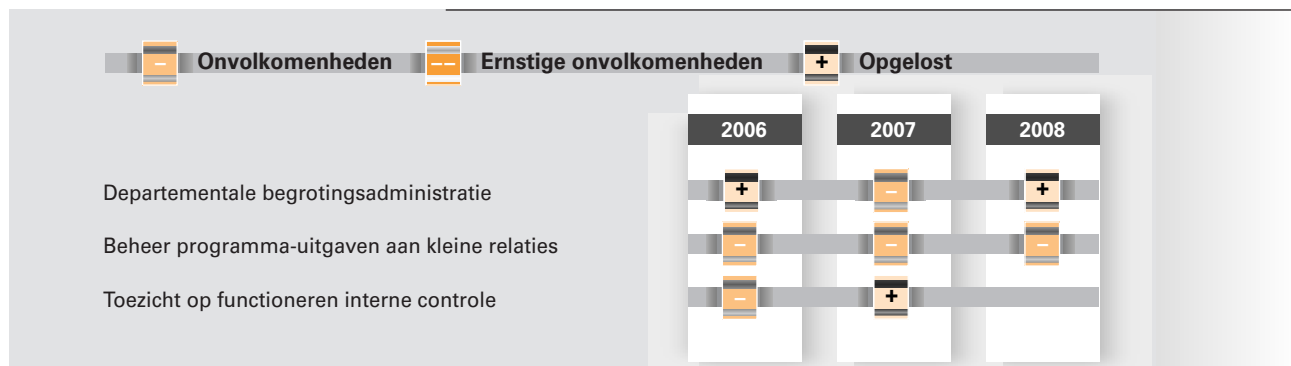
### 3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

In deze paragraaf gaan we in op de ontwikkelingen in de onvolkomenheden bij het Ministerie van LNV in de afgelopen drie jaren (§ 3.2.1). De situatie voor de opgeloste onvolkomenheid in de begrotingsadministratie lichten we toe (§ 3.2.2). Vervolgens gaan we in op drie bedrijfsvoeringsonderwerpen die naar onze mening in 2009 extra aandacht vragen: de interne koersbewakende functie (§ 3.2.3), het financieel beheer van de baten-lastendienst DICTU (§ 3.2.4) en de verantwoording over de uitgaven in het kader van het ILG (§ 3.2.5).

#### 3.2.1 Ontwikkeling onvolkomenheden

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

**Figuur 3** Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering  
Ministerie van LNV



Uit figuur 3 blijkt dat van de twee onvolkomenheden uit 2007 er één is blijven staan: het beheer van programma-uitgaven aan kleine relaties (zie § 3.1). De onvolkomenheid in de begrotingsadministratie is vervallen. De begrotingsadministratie is in 2008 op onderdelen verbeterd, maar blijvende aandacht voor dit onderwerp is nodig.

#### 3.2.2 Begrotingsadministratie

Vorig jaar heeft het ministerie de verantwoordingsinformatie ruim na het verstrijken van de deadline aangeleverd. Dit jaar was de

jaarverantwoording met accountantsverklaring nagenoeg op tijd. Daarom hebben wij de onvolkomenheid opgeheven. Het opstellen van de jaarverantwoording verloopt echter nog steeds moeizaam en blijvende aandacht is nodig. Het is van groot belang dat alle organisatieonderdelen de tussentijdse verantwoording met voldoende diepgang uitvoeren, zodat problemen tijdig aan het licht komen en worden opgelost.

Al sinds 2003 constateren we problemen met de departementale begrotingsadministratie van het ministerie. Voorbeelden daarvan zijn:

- het niet op tijd en onvolledig analyseren van verschillen;
- het niet of voor een deel opstellen van een tussentijdse verantwoording;
- een late beschikbaarheid van de verantwoordingsstaat, de saldibalans en jaarrekeningen van de baten-lastendiensten.

Het verantwoordingsproces verliep ook dit keer moeizaam. In een laat stadium kwamen nog relatief veel problemen aan het licht. Ook heeft de auditdienst delen van de controle onder een grote tijdsdruk moeten uitvoeren.

**Voorbeeld: probleem met late verwerking van eindafrekeningen**

In het definitieve Jaarverslag 2008 is de omvang van de voorschotten ruim € 100 miljoen lager dan in een conceptversie van het jaarverslag van enkele weken eerder. De oorzaak was dat de Dienst Regelingen de eindafrekeningen niet in het geautomatiseerde systeem kan vastleggen en deze bij de afsluiting vergeten was. Als gevolg daarvan had de auditdienst van het ministerie maar twee weken de tijd om deze eindafrekeningen te controleren.

In 2008 hebben de baten-lastendiensten weliswaar twee keer een tussentijdse verantwoording opgesteld, maar zij hebben daarbij de gegevens onvoldoende geanalyseerd en onderbouwd. Ook hebben zij de activa niet tussentijds gewaardeerd.

Wij bevelen het ministerie aan om in 2009 tussentijds een verantwoording op te stellen voor de baten-lastendiensten en voor het kerndepartement «als ware het 31 december». We raden aan dat in ieder geval één keer te doen. Alleen dan komt de signaleringsfunctie van de tussentijdse verantwoording goed uit de verf.

Het Ministerie van LNV moet naast de departementale verantwoording per 31 december ook een verantwoording voor de Europese Commissie opstellen per 15 oktober. Een goede beheersing van alle verantwoordings- en controleactiviteiten vereist een strakke planning. Wij bevelen het ministerie aan om voor al deze activiteiten één integraal draaiboek op te stellen en de voortgang van de activiteiten nauwlettend te volgen. In 2008 gebruikte het ministerie nog verschillende financiële systemen. De verschillende financiële systemen van het kerndepartement zijn begin 2009 vervangen door één financieel systeem. Later gaan de baten-lastendiensten over op het nieuwe financiële systeem. Wij vragen het ministerie ervoor te zorgen dat zowel het kerndepartement als de baten-lastendiensten één financieel systeem gebruiken met dezelfde standaardindeling en hetzelfde rekeningschema.

### *3.2.3 Financieel beheer van de baten-lastendienst DICTU*

Het Ministerie van LNV heeft alle uitvoerende ICT-taken in 2005 ondergebracht bij de Dienst ICT Uitvoering (DICTU). DICTU richt zich op services



voor de werkplek, applicatiebeheer en -ontwikkeling, infrastructuurbeheer en -ontwikkeling en telefonie voor alle directies en diensten van het Ministerie van LNV. Per 1 januari 2008 heeft DICTU de status van een baten-lastendienst gekregen.

Het financieel beheer liet in 2008 te wensen over, door onder meer:

- te ruime autorisaties in het financieel systeem;
- onvoldoende waarborgen voor de volledigheid van de gefactureerde uren;
- ontoereikende controles op uitgaande facturen.

Wij dringen erop aan dat DICTU de problemen in het financieel beheer meer voortvarend oppakt, zodat deze op korte termijn tot het verleden gaan behoren. Naast de genoemde gebreken zijn de volgende aandachtspunten van belang:

- het tijdig oppakken van de implementatie van een nieuw uniform financieel systeem per 1 januari 2011;
- continuïteit in de personeelsbezetting op het terrein van financiën en control vanuit het oogpunt van kennisbehoud.

### *3.2.4 Verstevingen van koersbewaking*

Wij vinden koersbewaking belangrijk om de veranderopgave die het Ministerie van LNV zich heeft gesteld te laten slagen. Met een goede controlfunctie kan het Ministerie van LNV nagaan of de organisatie nog op koers ligt, zodat het alle ambities waar kan maken. Wij vragen het ministerie dan ook om in de nieuwe opzet van de control te zorgen voor aandacht voor bedrijfsvoering én de voortgang van de beleidsuitvoering. Ook is uniformiteit in de control nodig om de LNV-brede doelen voorop te blijven stellen (in plaats van de doelen van een beleidsdirectie).

#### *Goede aanzetten voor controlfunctie*

Wij hebben bij het Ministerie van LNV veelbelovende aanzetten gezien om de controlfunctie te versterken. Met controlfunctie bedoelen we dat de uitvoering van afspraken over beleid en bedrijfsvoering bewaakt en bijgestuurd worden. De controlfunctie moet het management ondersteunen. Andersom moet er ook aandacht zijn voor de aansturing van de controlfunctie door het management.

Het Ministerie van LNV heeft in 2008 een visie ontwikkeld op de bedrijfsvoering voor het kernministerie in de nieuwe organisatie. Deze visie heet «pit in de kern». Het ministerie koos er in maart 2009 voor om één eenheid Bedrijfsvoering te formeren, los van de beleidsdirecties. Er ontstaan binnen de eenheid:

- vijf clusters die elk één of meer directies ondersteunen;
- een cluster dat directieoverstijgende taken uitvoert.

Het ministerie vult de controlfunctie in door per cluster een controller te benoemen. Een «zware» financiële medewerker zorgt voor de financiële functie en ontlast de controller van de financiële taken. De plaatsvervangend directeur stuurt deze medewerkers functioneel aan. Deze directeur hoort bij de directie waarvoor het cluster de bedrijfsvoeringstaken uitvoert.

Verder heeft het Ministerie van LNV al eerder besloten om voor de baten-lastendiensten een directeur Financiën aan te stellen. Die directeur wordt ook wel een Chief Financial Officer (CFO) genoemd. Alleen de

Dienst ICT Uitvoering (DICTU) heeft geen financieel directeur. Volgens ons is een belangrijke taak van de CFO: de controlfunctie op peil krijgen en het financieel beheer van de baten-lastendienst bijhouden.

De directie FEZ heeft met haar *Bedrijfsplan 2007–2012* een visie geformuleerd om de uitdagingen voor de controlfunctie op te pakken. Wij vinden het positief dat FEZ de veranderingen in de organisatie aangrijpt om ook de eigen rol en het financieel beheer op een hoger plan te brengen.

#### *Risico's bij controlfunctie*

Uit ons onderzoek over 2008 bleek dat de controlfunctie bij de beleidsdirecties niet overal even alert opereerde. Wij zien nog drie risico's die het Ministerie van LNV moet ondervangen in de nieuwe structuur. Welke risico's zijn dat?

- Er is een risico dat de blik van de controllers te smal is. De controllers moeten immers aandacht hebben voor de voortgang van de beleidsuitvoering en niet alleen de bedrijfsvoering. Ook moet het ministerie ervoor waken dat de controllers zich te veel richten op het belang van de beleidsdirectie. De doelen van het ministerie moeten het uitgangspunt blijven bij beleids- en bedrijfsvoering.
- Er is een risico dat de controlfunctie te verspreid wordt aangestuurd. Een goede samenwerking tussen de directie FEZ, de eenheid bedrijfsvoering en de plaatsvervangend directeuren is nodig. Deze drie actoren moeten op één lijn zitten over de aandacht voor control en het gezamenlijk aanpakken van knelpunten.
- Er is een risico dat beleidsdirecties de knelpunten niet rapporteren. Belangrijk is dat knelpunten bij het bereiken van doelen expliciet benoemd worden in de managementrapportages. Ook moeten de beleidsdirecties beheersmaatregelen aangeven en nemen om de gesignaleerde problemen op te lossen.

#### *3.2.5 Verantwoordingsinformatie over het Investeringsbudget Landelijk Gebied*

Toen de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) inging per 1 januari 2007, vond er een belangrijke verschuiving van taken en verantwoordelijkheden plaats. De Wilg maakt de provincies verantwoordelijk voor een aanzienlijk deel van de planvorming en uitvoering van de rijksdoelen in het landelijk gebied. Onder meer voor het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en Recreatie om de Stad (Rods). In ons rapport *Terugblik EHS* (Algemene Rekenkamer, 2009a) gaan wij in op de realisatie van de EHS. In ons rapport *Staat van de beleidsinformatie 2009* (Algemene Rekenkamer, 2009c) gaan wij in op de beleidsinformatie over Rods.

In totaal betaalt het Rijk op voorschotbasis een bedrag van € 3,2 miljard aan de provincies. Het Rijk stort jaarlijks een deel van het totale budget voor het ILG in het Nationale Groenfonds. Provincies kunnen het budget dat ze nodig hebben aan dit fonds onttrekken. Na afloop van de zevenjarige periode van het ILG stellen provincies een verantwoording op. Daarna stelt het Rijk het budget definitief vast.

De Wilg voorziet in een evaluatiemoment halverwege de looptijd in 2010. Dit evaluatiemoment wordt aangeduid als mid term review.

Bij aanvang van de ILG-periode in 2007 ontbraken uitgewerkte afspraken over:

- de verantwoordingsinformatie;
- de controle op de verantwoordingsinformatie.

We zijn nagegaan wat de stand van zaken is voor deze onderwerpen. Ook zijn we nagegaan wat de ontwikkelingen zijn ten aanzien van de omvang van de ILG-gelden in het Nationale Groenfonds.

#### *Verantwoordingsinformatie*

Om betrouwbare informatie op te kunnen stellen over de voortgang die provincies boeken is het nodig dat de beginsituatie op 1 januari 2007 duidelijk is. Eerst moet bijvoorbeeld bekend zijn hoeveel hectaren per provincie de EHS tot aan 2007 verworven heeft. Daarna is het pas mogelijk om aan te geven welke voortgang een provincie heeft gerealiseerd tijdens de periode van het ILG. De betrokken partijen werken aan het in kaart brengen van de beginsituatie (project Nulmeting op Kaart). Volgens planning is dit project medio 2009 afgerond. Hoe langer dit project duurt, hoe moeilijker het is om een betrouwbaar beeld op te stellen over de situatie per 1 januari 2007.

De Tweede Kamer heeft in 2007 besloten de EHS aan te wijzen als groot project (LNV, 2007b; Tweede Kamer – Vaste Commissie voor LNV, 2007). Deze aanwijzing brengt een zware verantwoordingsplicht met zich mee voor het Ministerie van LNV. Zo dient het ministerie de Tweede Kamer jaarlijks gecertificeerde informatie te verschaffen over de voortgang. Deze verzwaaring van de verantwoordingsplicht voor het ministerie staat op gespannen voet met de Wilg, waarin van provincies pas na zeven jaar een verantwoording wordt gevraagd (zie ook Algemene Rekenkamer, 2009a).

#### *Controle op de verantwoordingsinformatie*

Over de controle van de financiële cijfers en de beoordeling van de prestaties hebben het Rijk en de provincies recent afspraken gemaakt. De controle op de financiële cijfers gaat meelopen met de controle van de jaarrekening van provincies. Daarnaast gaat de accountant van de provincie vaststellen of de totaalbedragen aansluiten op de totaalbedragen uit ILG-voortgangsrapportages die provincies jaarlijks opstellen. Doordat er geen afzonderlijke accountantsverklaring komt die zich richt op de financiële gegevens in de eindafrekening van het ILG die provincies in 2014 moeten opstellen, ontstaat alleen een beperkte mate van zekerheid over de juistheid van deze gegevens.

Het Rijk richt een Comité van Toezicht op voor de beoordeling van de prestatiegegevens. Dit comité is nog niet samengesteld. Ook de taken en de werkwijze van dit comité moeten nog uitgewerkt worden. Wij vinden het positief dat het ministerie recentelijk besloten heeft dat het comité al in 2010 een eerste rapportage oplevert (bij de midtermreview) en niet pas in 2014. Eventuele problemen bij het beoordelen van prestatiegegevens komen dan op tijd aan het licht. Om deze rapportage daadwerkelijk in 2010 op te leveren, moet er nog wel veel werk verzet worden.

#### *Ontwikkelingen ILG-gelden in het Nationale Groenfonds*

Het Rijk stort de ILG-gelden in het Nationale Groenfonds. In 2007 onttrokken de provincies ongeveer 60% van ILG-geld dat het Rijk in dat jaar beschikbaar had gesteld. De voorlopige cijfers wijzen uit dat in 2008 de provincies gezamenlijk ongeveer 85% van het in dat jaar beschikbaar gestelde budget hebben onttrokken. Uit deze cijfers blijkt wel dat er grote verschillen zijn tussen provincies. Zo heeft de provincie Drenthe iets minder dan de helft van het budget onttrokken en heeft de provincie Gelderland bijna het volledige budget benut.

Recent heeft het kabinet besloten dat het een verschuiving gaat aanbrengen in het ILG. Uit het aanvullende beleidsakkoord blijkt dat het

kabinet in de jaren 2009 en 2010 het ILG met jaarlijks € 100 miljoen kort. In het jaar 2011 voegt het kabinet de € 200 miljoen weer toe aan het budget (zie AZ, 2009).

#### *Aanbevelingen*

Wij bevelen het ministerie aan om:

- de beginsituatie op 1 januari 2007, conform planning, medio 2009 in kaart te brengen. Zonder informatie over de beginsituatie is het niet mogelijk om op een betrouwbare wijze de voortgang te bepalen die provincies boeken;
- haast te maken met de oprichting van het Comité van Toezicht en nauwlettend te bewaken dat dit comité in 2009 de voorbereidingen treft voor het beoordelen van de prestatiegegevens in 2010.

Voor het vaststellen van de ILG-bijdragen in 2014 heeft het Rijk zich een aantal verplichtingen opgelegd. Zo moet het Rijk de provincies twee jaar voor het eind van de periode waarschuwen wanneer het vermoedt dat een provincie de afgesproken prestaties niet gaat realiseren, en moet het Rijk aantonen dat het de provincies valt aan te rekenen wanneer zij de beleidsprestaties niet realiseren. Wij bevelen het ministerie aan om tijdig deze verplichtingen uit te werken. Onder meer door aan te geven op basis van welke informatie het Rijk gaat bepalen of tegenvallende prestaties de provincies zijn aan te rekenen.

### **3.3 Departementsoverstijgende onderwerpen**

In deze paragraaf geven we een beeld van de aspecten van bedrijfsvoering die wij hebben onderzocht onder andere omdat we ze van belang achten voor een goede publieke verantwoording.

#### *3.3.1 Sturing en toezicht op uitvoeringskosten van derden*

De uitvoering van beleid wordt in toenemende mate op afstand van het Rijk geplaatst. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de minister altijd aan de Tweede Kamer verantwoording moet kunnen afleggen over de uitvoering van publieke taken en de besteding van publieke middelen, ook wanneer de uitvoering in handen is van een organisatie buiten de rijksoverheid. De Algemene Rekenkamer heeft bij de volgende ministeries onderzocht in hoeverre deze ministeries inzicht hebben in de uitvoeringskosten van organisaties die taken uitvoeren voor het ministerie:

- het Ministerie van Economische Zaken (EZ);
- het Ministerie van LNV;
- het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW);
- het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

In ons onderzoek bij het Ministerie van LNV hebben wij de uitvoeringskosten onderzocht van:

- de Stichting Voedingscentrum Nederland;
- Rendac B.V.;
- de Vereniging Natuurmonumenten.

Wij concluderen dat de minister van LNV voldoende inzicht heeft in de totstandkoming en de onderbouwing van de uitvoeringskosten en in de realisatie van de uitvoeringskosten van het Voedingscentrum en van Rendac. Dit inzicht ontbreekt echter bij de administratiekosten van Natuurmonumenten.

### *Doelen van de organisaties*

Het doel van de Stichting Voedingscentrum Nederland is «bevordering van een verantwoord voedingsgedrag van de Nederlandse bevolking door het geven van voorlichting». Rendac zorgt voor het «ophalen en verwerken van kadavers en slachtbijproducten». De Vereniging Natuurmonumenten levert een bijdrage aan «de realisatie van de Ecologische Hoofd Structuur».

### *Inzicht in onderbouwing en realisatie van uitvoeringskosten*

In het onderzoek beschouwen wij het volgende als uitvoeringskosten:

- bij het Voedingscentrum en Rendac: de totale bijdrage van het ministerie aan het Voedingscentrum en Rendac;
- bij de Vereniging Natuurmonumenten: de administratiekosten voor de afwikkeling van rente en aflossing voor grondaankopen.

Het Voedingscentrum ontvangt van LNV een subsidie van circa € 3,5 miljoen per jaar. De subsidie is bestemd voor de kosten van de basisorganisatie en de kosten van aparte projecten. Het Ministerie van VWS en het Ministerie van LNV subsidiëren beiden de helft van de basiskosten. Voor projecten dient het Voedingscentrum een aparte subsidieaanvraag in bij het Ministerie van LNV. Dit gebeurt op basis van kostprijzen (zie kader).

#### **Het Voedingscentrum: best practice uitvoeringskosten**

Met een kostprijsmodel onderbouwt het Voedingscentrum de hoogte van de subsidie van het Ministerie van LNV. Het kostprijsmodel is gebaseerd op de prijs van de in te zetten uren maal hoeveelheid uren. Hiermee geeft het Voedingscentrum inzicht in de onderbouwing en realisatie van de uitvoeringskosten voor projecten en de basisorganisatie. Het ministerie krijgt goed inzicht in de prijs en de hoeveelheid. De prijs bestaat voornamelijk uit uurtarieven. De hoeveelheid bestaat voornamelijk uit uren. De uniforme tariefstelling op basis van integrale kosten maakt de doorberekening van de uitvoeringskosten daarmee inzichtelijk voor alle opdrachtgevers van het Voedingscentrum.

Rendac dient een voorstel in. Het Ministerie van LNV stelt op basis van dat voorstel de tarieven vast voor het ophalen en verwerken van kadavers. In 2007 betaalde het Ministerie van LNV ruim € 12 miljoen. Rendac biedt een goed inzicht in de opbouw van de kosten. Dat doet ze door een integrale kostprijs aan te geven. Het Ministerie van LNV stuurde tot 2008 per brief informatie over de vaststelling van de tarieven naar de Tweede Kamer.

De Vereniging Natuurmonumenten bracht in 2007 circa € 24 000 in rekening voor administratiekosten. Dat is 71% hoger dan in 2006. Wij hebben niet gezien dat het Ministerie van LNV gecontroleerd heeft waarom de administratiekosten zoveel hoger zijn.

### *Informatie over uitvoeringskosten in jaarverslag ministerie*

De financiële informatie in de begroting voor het Voedingscentrum en de Vereniging Natuurmonumenten staat niet in het jaarverslag. Rendac staat in het overzicht met toezichtrelaties zbo's en rwt's.

### *3.3.2 Subsidiebeheer*

De uitvoering van subsidieregelingen wordt steeds vaker door derden gedaan. Hierdoor staan ministeries steeds meer op afstand. Wij hebben bij de volgende vijf ministeries onderzoek gedaan naar de uitvoering van subsidies:

- het Ministerie van EZ;
- het Ministerie van LNV;
- het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW);
- het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuiZa);
- het Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

Om vast te stellen in hoeverre het Ministerie van LNV controle heeft op de uitvoering van deze subsidies, hebben wij van enkele subsidieregelingen onderzocht:

- op welke wijze het ministerie zich ervan vergewist dat de subsidies rechtmatig zijn verstrekt en dat de beoogde prestaties zijn geleverd;
- of de minister hierover rapporteert in het jaarverslag en zo ja, hoe?

De drie door ons geselecteerde regelingen van het Ministerie van LNV worden uitgevoerd door de Dienst Regelingen (DR). DR is sinds 1 januari 2006 een baten-lastendienst van het Ministerie van LNV.

Uit ons onderzoek blijkt dat het Ministerie van LNV in opzet voldoende maatregelen heeft genomen om zicht te houden op het beheer van de regelingen en op rechtmatige subsidieverstrekking door DR. Het ministerie geeft sturing aan DR op basis van een protocol. Verder is het toezicht geregeld in een toezichtskader. De auditdienst doet een accountantscontrole op de subsidieregelingen die DR voor het Ministerie van LNV uitvoert. De auditdienst kan een review uitvoeren op de accountantscontrole op subsidieverantwoordingen van de regelingen. De beleidsdirecties van het Ministerie van LNV hebben duidelijke afspraken gemaakt met DR over de prestaties die geleverd moeten worden. Bijvoorbeeld over:

- de behandeling van de aanvragen;
- het aantal toekenningen;
- bezwaar en beroep;
- het tijdsbeslag;
- de uitvoeringskosten (kostprijsmodel);
- de informatieverstrekking.

De beleidsdirecties evalueren om na te gaan of de subsidieregelingen het doel bereiken dat in de regeling wordt genoemd. Wij constateren dat twee regelingen (nog) niet waren geëvalueerd. In de Begroting 2008 en het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van LNV wordt over het algemeen niet over specifieke subsidieregelingen gerapporteerd. De bijbehorende bedragen neemt het ministerie op in een groter geheel. Onze conclusie bij het onderdeel subsidiebeheer is dat het ministerie twee regelingen niet heeft geëvalueerd.

### 3.3.3 *Personeelsbeheer*

Op het gebied van personeelsbeheer hebben wij ons verdiept in twee actuele thema's: de digitalisering van de personeelsdossiers en de inhuur van externen.

Op verzoek van de Tweede Kamer hebben wij onderzoek gedaan naar de vergoedingen aan ambtenaren die met buitengewoon verlof, zonder bezoldiging, tijdelijk werkzaam zijn bij internationale organisaties. Over de resultaten van dit onderzoek rapporteren wij in ons rapport *Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008; Deel A: detacheringen zonder*

*bezoldiging (Algemene Rekenkamer, 2009b)* dat wij op 9 april 2009 hebben uitgebracht.

#### *Digitalisering van personeelsdossiers*

Wij hebben bij alle ministeries onderzocht hoe digitalisering van de personeelsdossiers verloopt (aanpak, voortgang, resultaten en mogelijke knelpunten). Bij de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), van Economische Zaken (EZ), van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben we ook gekeken naar de kwaliteit van de personeelsdossiers (juistheid, volledigheid en toegankelijkheid).

Uit ons onderzoek naar het digitaliseringproces bij het Ministerie van LNV blijkt dat de digitalisering van de personeelsdossiers plaatsvond in 2006/2007, wat inhield dat LNV ongeveer 8 200 dossiers met een gemiddelde omvang van 110 pagina's moest verwerken. De dossiers zijn opgenomen in de centrale management applicatie van P-Direkt. De dossiers zijn voor alle medewerkers beschikbaar via Emplaza.

#### *Inhuur van externen*

In het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV is onder meer afgesproken om het aantal rijksambtenaren te verminderen. De minister van BZK heeft namens het Rijk de regie over die operatie. Volgens de nota *Externe inhuur* (BZK, 2008) dienen ministers ervoor te waken dat zij de gaten die in het personeelsbestand vallen door de vermindering van het aantal rijksambtenaren, niet opvullen door de inhuur van externen. Verder is volgens de nota terughoudendheid geboden bij inhuur van externen op reguliere functies of het vragen van extern advies voor bijvoorbeeld beleidsvraagstukken. De doelstelling van het kabinet is namelijk dat de uitgaven aan externe inhuur niet hoger worden dan in 2007 en waar mogelijk afnemen.

De ministeries treffen zelf de benodigde beheersmaatregelen. Sinds 2007 rapporteren de ministeries in hun departementale jaarverslag over hun externe inhuur en over de beheersmaatregelen die ze getroffen hebben. Wij zijn bij alle ministeries nagegaan hoeveel zij hebben uitgegeven aan externe inhuur in 2008, welke beheersmaatregelen ze hebben getroffen en hoe zij hierover rapporteren in hun jaarverslagen.

Bij het Ministerie van BZK hebben we ook aandacht besteed aan de manier waarop het ministerie invulling geeft aan zijn coördinerende rol.

Uit ons onderzoek blijkt dat het Ministerie van LNV een interne procedure heeft vastgelegd over de inhuur van externen. De uitgaven bedroegen in 2008 circa € 57 miljoen. In 2007 was dit € 40 miljoen. De meeste inhuur vindt plaats bij de baten-lastendiensten.



#### 4 INFORMATIE OVER BELEID NADER BESCHOUWD

Jaarlijks doet de Algemene Rekenkamer aanvullend onderzoek naar de beleidsinformatie. Hierbij staan de volgende vragen centraal: is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (§ 4.1) en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (§ 4.2)? Ten slotte staan we stil bij de ontwikkelingen in de beleidsinformatie (§ 4.3).

Het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van LNV is onderdeel van een experiment waartoe de minister van Financiën in 2007 heeft besloten, in overleg met de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer. Het doel van het experiment is om het jaarverslag meer focus en politieke zeggingskracht te geven en de verantwoordingslasten te verminderen. Het experiment houdt in dat de minister zich in het beleidsverslag in het jaarverslag uitgebreid verantwoordt over de kabinetsdoelstellingen uit het coalitieakkoord en over enkele departementspecifieke beleidsdoelstellingen. Op basis van de verantwoording over deze doelstellingen trekt de minister beleidsconclusies. Ook wordt de koppeling tussen de middelen (in de beleidsartikelen) en het beleid (in het beleidsverslag) inzichtelijk gemaakt. Over beleidsartikelen die niet onder de doelstellingen vallen neemt de minister in het jaarverslag alleen een financiële verantwoording op en geen informatie over prestaties en doelen.

De jaarverslagen 2008 van de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Buitenlandse Zaken (BuiZa), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en de jaarverslagen 2008 van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) en Jeugd en Gezin (JenG) maken ook deel uit van het experiment.<sup>3</sup>

Bij de start van het experiment is afgesproken dat de ministers samen met het jaarverslag minimaal één beleidsdoorlichting meesturen naar de Tweede Kamer. De minister van LNV heeft in de Begroting 2009 een beleidsdoorlichting aangekondigd over artikel 25, Voedselkwaliteit en Diergezondheid. Dit artikel valt onder een kabinetsdoelstelling. Er is in dit artikel een onzekerheid in het deugdelijke beeld van de uitgaven en ontvangsten van € 10 410 geconstateerd en een onzekerheid in de rechtmatigheid van de verplichtingen van € 2 190 567. Deze beleidsdoorlichting maakt geen deel uit van het jaarverslag en valt daarom buiten de reikwijdte van het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Onze conclusie op hoofdlijnen is dat het Ministerie van LNV een voortvarende start heeft gemaakt met het experiment. De kabinetsdoelstellingen staan duidelijk centraal en de Beleidsagenda en het Beleidsverslag zijn dit jaar compacter geworden. Verder heeft het ministerie meer variëteit aangebracht in de informatie door tabellen en grafieken te gebruiken. Ook dit jaar geeft een verwijzings tabel inzicht in de uitgaven die op artikel-niveau gedaan zijn voor de kabinetsdoelstellingen. In het jaarverslag zijn bij iedere kabinetsdoelstelling beleidsconclusies opgenomen. Het Ministerie van LNV werkt momenteel aan een herijking van de gebruikte indicatoren.

We moedigen het ministerie aan om in de volgende ronde van het experiment te werken aan een sterkere verbinding tussen de afzonderlijke onderdelen van begroting en jaarverslag. Mogelijkheden hiertoe zijn:

- het zoveel mogelijk rapporteren over het gevoerde beleid vanuit het perspectief van het te bereiken doel;

<sup>3</sup> Naast dit experiment met de jaarverslagen 2008 van JenG en WWI en van de Ministeries van LNV, van VWS, van VROM en van BuiZa is met ingang van het jaarverslag 2007 ook een experiment met de tolerantiegrenzen van start gegaan. Dit experiment met de tolerantiegrenzen is op alle jaarverslagen van toepassing. Over beide experimenten is meer informatie te vinden in ons rapport Rijk verantwoord 2008, dat op 20 mei 2009 verschijnt (Algemene Rekenkamer 2009d).



- meer uitleg te geven over de functie van en de samenhang tussen de onderdelen uit de begroting en het jaarverslag, waardoor deze stukken leesbaarder en toegankelijker worden.

Wij komen in § 4.3 terug op deze twee punten. Wij doen dat overigens in het besef dat het experiment nog loopt. Dat houdt in dat het Ministerie van LNV vernieuwingen mag uitproberen en dat het de ruimte moet krijgen om meer en minder geslaagde pogingen te ondernemen.

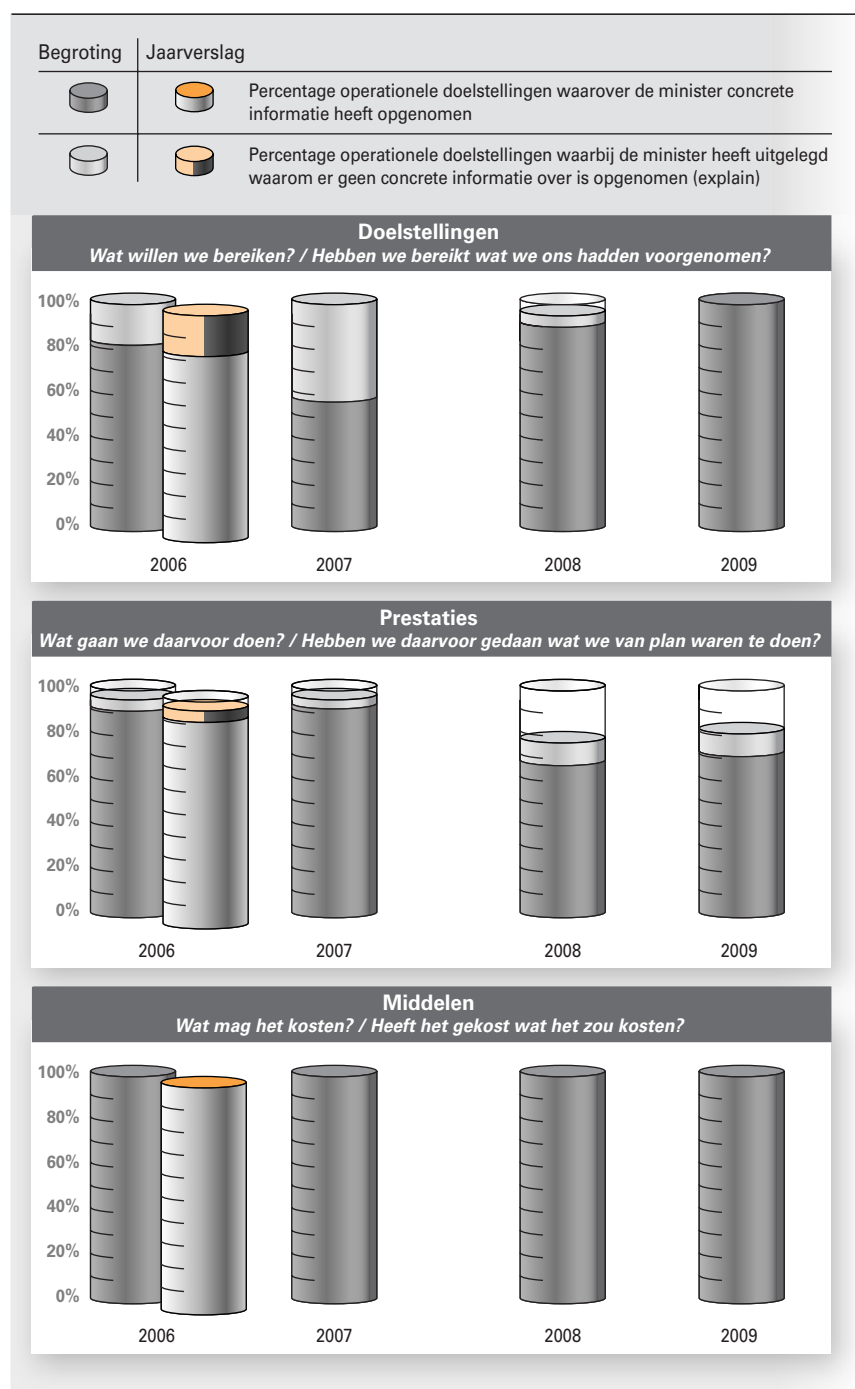
#### **4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie in de begroting en in het jaarverslag**

##### *Beschikbaarheid van informatie in de Begroting 2009 per operationele doelstelling*

Wij onderzoeken ieder jaar hoe de minister zich in het jaarverslag verantwoordt over het realiseren van doelen, prestaties en de inzet van middelen die met de begroting zijn afgesproken. In overeenstemming met het experiment heeft de minister van LNV in het jaarverslag geen informatie opgenomen over de realisatie van doelen en prestaties op het niveau van beleidsartikelen. Daarom hebben we ons gebruikelijke onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie bij dit ministerie alleen uitgevoerd voor de Begroting 2009. We zijn nagegaan of de minister per operationele doelstelling informatie heeft opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, of het ontbreken van die informatie uitgelegd wordt (het zogenoemde «comply or explain»-principe). Hierdoor wordt voor de Tweede Kamer inzichtelijk hoeveel beleidsinformatie beschikbaar was in de begroting en welke prestatiegegevens er ten minste verzameld behoren te worden door de minister.

De resultaten van ons onderzoek zijn weergegeven in figuur 4. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de beschikbaarheid van informatie in de Begroting 2009 vergeleken met de resultaten van het onderzoek naar de Begroting en het Jaarverslag 2006 en de Begrotingen 2007 en 2008.

**Figuur 4 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag**  
**Ministerie van LNV**



De Begroting 2009 heeft een 100% score op de W1- en de W3-vragen. Wat betreft de W2-vraag («wat gaan we daarvoor doen?») scoort de Begroting 2009 voor 15 (71%) van de 21 operationele doelstellingen positief, wat wil zeggen dat informatie beschikbaar is over wat het ministerie gaat doen om het beleidsdoel te bereiken. Voor twee operationele doelen (10%) heeft het ministerie uitgelegd waarom de informatie niet beschikbaar was

(explain). Vier operationele doelen scoorden negatief (19%). Twee omdat de prestatiegegevens te verspreid staan over de tekst van de begroting. Te verspreid betekent dat de informatie op meer dan twee plekken staat. De twee andere operationele doelstellingen (zogenoemde niet-ILG-doelen) scoren negatief vanwege het ontbreken van prestatiegegevens.

#### *Beschikbaarheid van informatie in het Jaarverslag 2008*

Als gevolg van het experiment wordt informatie over de realisatie van prestaties en doelen niet meer op het niveau van beleidsartikelen gegeven in het jaarverslag. Een deel van de beleidsinformatie (doelen en prestaties) over niet-prioritaire doelstellingen wordt hierdoor niet meer in het jaarverslag gepresenteerd. Deze informatie wordt volgens afspraak nog wel verzameld door het ministerie, in ieder geval ten behoeve van de volgende begroting.

Wij hebben onderzocht of het Ministerie van LNV zich aan deze afspraak heeft gehouden. Het blijkt dat de afzonderlijke beleidsdirecties de beleidsinformatie verzamelen, omdat die in ieder geval nodig is voor interne sturing en voor vragen uit de Tweede Kamer. Daarmee is de informatie ook beschikbaar voor de volgende begroting.

Wij hebben ook onderzocht hoe de minister van LNV zich in het jaarverslag verantwoordt over het realiseren van de kabinetsdoelstellingen en de departementale beleidsdoelstellingen, de daarvoor geleverde prestaties en de daarmee gemoeide uitgaven.

Het Ministerie van LNV heeft het jaarverslag ingericht op basis van de kabinetsdoelstellingen. Bij iedere kabinetsdoelstelling geeft het ministerie weer op welke wijze aan deze doelstelling invulling is gegeven. Hierbij zijn geleverde prestaties en effecten meegenomen.

Door middel van een verwijzingstabel heeft het ministerie een koppeling gemaakt tussen de operationele doelstellingen, de tien kabinetsdoelstellingen en de uitgaven die hiermee worden verantwoord per beleidsartikel. In deze verwijzingstabel zijn per kabinetsdoelstelling de programma-uitgaven van het jaarverslag van LNV 2008 opgenomen. Deze uitgaven zijn verantwoord op (onderdelen van) de operationele doelstellingen die bij de kabinetsdoelstellingen horen.

De totale uitgaven van het Ministerie van LNV over 2008 bedragen € 2 656 miljoen. De verwijzingstabel laat zien dat een bedrag van € 1 677 miljoen toegerekend wordt aan de kabinetsdoelstellingen. Dat is bijna 63%.

Onderdeel van het experiment is dat departementen beleidsconclusies opnemen in het beleidsverslag. In het jaarverslag van LNV zijn per kabinetsdoelstelling conclusies en consequenties van het beleid over 2008 opgenomen. In § 4.3 geven wij een aanzet tot verbetering van de bruikbaarheid van de conclusies en consequenties.

#### *Toelichten van opmerkelijke verschillen*

Op grond van de Rijksbegrotingvoorschriften (RBV) moeten departementen in het jaarverslag opmerkelijke verschillen tussen begroting en realisatie toelichten. De Algemene Rekenkamer constateert dat opmerkelijke financiële verschillen nagenoeg consequent worden toegelicht.

Als we kijken naar de prestatiegegevens zien we dat het ministerie vaak niet ingaat op verschillen tussen streefwaarde (dan wel begrotingscijfers) en gerealiseerde prestaties. Alleen bij doelstelling 14 (versterken innovatief vermogen), doelstelling 22 (duurzame productie en consumptie, onderdeel nieuwe mestbeleid) en doelstelling 41 (maatschappelijke stage) geeft het ministerie een toelichting op de verschillen.

## 4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer kijkt niet alleen naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in de Begroting 2009. Wij hebben ook onderzocht of de informatie in de Begroting 2009 én het beleidsverslag 2008 bruikbaar is voor de Tweede Kamer. De Tweede Kamer moet zich met deze informatie een oordeel kunnen vormen over de mate waarin een minister de kabinetsdoelstellingen en departementspecifieke beleidsdoelstellingen heeft gerealiseerd met behulp van de daarvoor geleverde prestaties en ingezette middelen. Dit jaar hebben we onderzoek gedaan naar één onderdeel van artikel 21.14 «Bevorderen duurzame vangst en kweek van vis en schelpdieren», te weten de sanering van de Noordzeekottervisserij in het najaar van 2007 (zie ook Algemene Rekenkamer, 2008). Onze focus bij deze analyse is de aannemelijkheid van het beleid. Wat zegt de minister precies over het voorgenomen beleid? Is dat aannemelijk gemaakt? Hoe verantwoordt de minister zich hierover?

### *Beleidsdoel en prestaties*

De minister heeft in de Begroting 2008 een warme sanering voor de Noordzeekottervisserij aangekondigd. De noodzaak hiertoe verklaart zij in de beleidsbrief aan de Tweede Kamer over de lange termijnstrategie voor de visserijsector (LNV, 2007a). Kern van deze brief is het bevorderen van innovatie en samenwerking in het visserijcluster. De visquota dalen en daardoor wordt het aantal Noordzeekotters te groot in relatie tot de vangstmogelijkheden. De minister stelt een snelle capaciteitsaanpassing voor door een saneringsmaatregel, waarbij 15% van de Noordzeekottervloot uit de vaart genomen en gesloopt wordt. De overgebleven vissers kunnen de quota van de gesaneerde vissers overnemen, wat een rendabele bedrijfsvoering zal opleveren. Het verwachte effect is dat deze vissers dan gaan investeren in een duurzame visserij. Zonder saneringsmaatregel worden alle bedrijven veel kleiner, met als resultaat minder visvangst, onderbezetting van kapitaalgoederen en interen op het eigen vermogen. In die situatie is er geen geld om te investeren in de transitie naar een duurzame en energiezuinige visserij. Op den duur zullen er zeker bedrijven stoppen, maar dat zou te lang duren en het biedt geen perspectief op een succesvolle transitie van de overblijvende bedrijven. Aldus de strekking van de beleidsbrief.

### *Verantwoording*

Het doel van de maatregelen om 15% van de vloot te saneren, circa 25 schepen, is bijna gehaald. Uiteindelijk zijn 23 schepen aangemeld, die begin 2008 zijn gesloopt. In de Begroting 2009 is hiervoor € 30 miljoen ingezet, waarvan € 27,7 miljoen is gerealiseerd.

In het Jaarverslag 2008 is geen verantwoording opgenomen over de gerealiseerde prestatie in relatie tot het beoogde doel. In 2009 wordt wel een evaluatie uitgebracht van het visserijinnovatiebeleid, waarvan de sanering een onderdeel is.

### *Conclusie*

Naar onze mening had het ministerie zich meer kunnen inspannen om bij het voornemen tot de warme sanering twee veronderstellingen aannemelijk te maken. De eerste veronderstelling is dat door de sanering de bedrijfsvoering van overblijvende vissers meer rendabel wordt en de tweede veronderstelling is dat bedrijven die meer rendabel zijn meer gaan investeren in duurzame vismethoden.

Bij de eerste veronderstelling had het ministerie de kracht van de

maatregel (is 15% genoeg?) kunnen afzetten tegen andere factoren die de economische rentabiliteit beïnvloeden, zoals de olieprijs, de visprijs en de prijzen van de quota die de blijvers overnemen van gesaneerde kottersvissers.

Bij de tweede veronderstelling is er het risico dat de vissers wel profiteren van de warme sanering, maar niet investeren in verduurzaming.

#### **4.3 Ontwikkelingen in de beleidsinformatie**

Op verschillende manieren heeft het Ministerie van LNV werk gemaakt van het experiment. Het jaarverslag is bijvoorbeeld compacter geworden. Met het oog op de begroting 2010 werkt het ministerie aan een herijking van de gebruikte indicatoren. Het wil het aantal indicatoren verminderen en de resterende, soms nieuwe, indicatoren beter laten aansluiten bij het doel en de instrumenten van het beleid.

Tot nu toe heeft het ministerie met name gewerkt aan een verbetering van de losse onderdelen van begroting en jaarverslag. Wij willen het ministerie aanmoedigen om in het kader van het experiment verder te werken aan een verbetering van de verbinding tussen de verschillende onderdelen (beleidsagenda, beleidsverslag, artikelen). Wij denken dat dat in twee opzichten mogelijk is:

- het zoveel mogelijk rapporteren over het gevoerde beleid vanuit het perspectief van het te bereiken doel;
- meer uitleg te geven over de functie van en de samenhang tussen de onderdelen uit de begroting en het jaarverslag, waardoor deze stukken leesbaarder en toegankelijker worden.

Beide punten lichten we hieronder toe.

##### *Het rapporteren vanuit het perspectief van het beleidsdoel*

Over resultaten rapporteert het Ministerie van LNV nog vaak in algemene woorden, zoals «er is volop gewerkt aan», «er zijn belangrijke stappen gezet» en «er is een goede start gemaakt met». Onduidelijk blijft soms of de gerealiseerde prestaties voldoende zijn om het te bereiken beleidsdoel tijdig te realiseren. Wij zien deze manier van rapporteren ook terug in de onderdelen over beleidsconclusies en consequenties. Deze onderdelen zijn bij uitstek de plaats om resultaten en effecten te beschrijven vanuit het perspectief van het doel. De volgende vragen kunnen een leidraad zijn bij het invullen van conclusies en consequenties:

- in hoeverre nadert het gevoerde beleid de betreffende kabinetsdoelstelling voor 2011;
- op welke onderdelen is het beleid succesvol geweest;
- op welke onderdelen blijft het beleid achter en wat zijn daar de consequenties van;
- waar moet het beleid eventueel bijgesteld worden?

##### *Het geven van uitleg*

De leesbaarheid van de stukken kan verbeterd worden door meer uitleg te geven over de functie van de diverse onderdelen en over de plaats waar bepaalde informatie gevonden kan worden.

Een voorbeeld is de verwijzingstabel. De tabel is bedoeld om te laten zien welke operationele doelen met welke bedragen bijdragen aan de kabinetsdoelstellingen. De verwachting wordt echter gewekt dat de tabel laat zien welke operationele doelen met welke prestaties een concrete uitwerking zijn van de kabinetsdoelstellingen. Met die bril op raakt de lezer in de war wanneer blijkt dat de bedragen bij de operationele doelen

in de verwijzingstabel anders zijn dan de bedragen bij dezelfde operationele doelen in de beleidsartikelen. Dat komt omdat in zo'n geval slechts een deel van een operationeel doel bijdraagt aan een kabinetsdoelstelling. Welk deel dat vervolgens is, vermeldt het ministerie niet, waardoor de lezer niet kan achterhalen welke prestaties zijn verbonden met de kabinetsdoelstellingen. Hier zou het goed zijn om de tabel toe te lichten en een aanwijzing te geven hoe deze gebruikt kan worden.

In de begroting kan informatie over één onderwerp verspreid staan over zowel de beleidsagenda als de beleidsartikelen. In beide stukken treft de lezer informatie aan over de beleidseffecten en beleidsprestaties. De lezer moet wisselen tussen beleidsagenda en beleidsartikelen om een compleet beeld van een beleidsthema te krijgen. We geven het ministerie de suggestie mee om in de begroting duidelijker uit te leggen welke informatie de lezer waar kan verwachten.

## 5 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van LNV heeft op 28 april 2009 gereageerd op ons rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van LNV (XIV). Hieronder volgt de integrale tekst van haar reactie (§ 5.1). De reactie staat ook op onze website: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). De reactie gaf ons aanleiding tot een nawoord (§ 5.2).

### 5.1 Reactie minister

«Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw conceptrapport RJV LNV 2008 en DGF 2008. Het doet mij genoegen om in uw rapport te lezen dat de positieve effecten van de ingezette maatregelen in de bedrijfsvoering zichtbaar worden.

U geeft in het rapport aan dat:

- het ingevoerde nieuwe systeem voor de financiële administratie de mogelijkheden biedt om het financieel beheer verder te verbeteren;
- de LNV begroting meer inzichtelijk is;
- LNV een verdere verbetering in het financieel beheer heeft bereikt en voor de bedrijfsvoering beter «in control» is gekomen.

Als gevolg van de verbeteringen in de bedrijfsvoering heeft u de onvolkomenheid van vorig jaar, met betrekking tot de begrotingsadministratie laten vervallen.

U ziet in uw conceptrapport drie onderdelen in de interne bedrijfsvoering die versterking behoeven: het beheer van programmagelden, de begrotingsadministratie en het financieel beheer van de baten lastendienst DICTU. Daarnaast geeft u als aandachtspunt mee de koersbewakende functie in de bedrijfsvoering in een veranderende organisatie en verantwoordingsinformatie over het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Hieronder zal ik eerst ingaan op de conclusie en aanbevelingen van de genoemde aandachtspunten. Tevens ga ik in op een aantal andere belangrijke onderwerpen uit uw rapport.

#### **Programmagelden**

U geeft aan dat binnen het departement geen duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen opdrachten aan derden en subsidies en dat dit een belangrijke oorzaak vormt voor de problematiek in het beheer van de programmagelden. Dit onderscheid is belangrijk omdat voor opdrachten aan derden enerzijds en subsidies anderzijds verschillende beheers- en controleregimes gelden. Ik herken deze situatie en verbeteracties om het onderscheid te verduidelijken, zoals de introductie van standaardbrieven, zijn binnen mijn ministerie reeds ingezet. Hiermee neem ik uw aanbeveling ter harte.

Ik onderschrijf uw aanbeveling om de samenwerking tussen het Financieel Diensten Centrum (FDC) en de directies te verdiepen en te verbreden. Hierbij zal het FDC scherper toezien en controleren op de naleving van centrale afspraken en de naleving en toepassing van geldende wet- en regelgeving. Ten behoeve van deze verscherpte rol zijn in 2008 de eerste stappen ondernomen en zal verdere invulling in 2009 vorm krijgen. Mede hiervoor wordt binnen de bestaande formatie extra ruimte gecreëerd. Door de geplande vorming van de beleidskern en de daarbij behorende bundeling van de bedrijfsvoeringstaken wordt de mogelijkheid gecreëerd te komen tot de wenselijke en noodzakelijke verdere uniformering.

Een andere aanbeveling waarvoor ik reeds de eerste stappen heb gezet, betreft een onderzoek naar aard en omvang van het geheel aan programma-uitgaven. U geeft in uw rapport aan dat deze uitgaven vaak een geringe omvang en een incidenteel karakter hebben. Hierdoor is het niet zonder meer duidelijk in welke mate deze uitgaven bijdragen aan het bereiken van beleidsdoelen. Deze categorie van uitgaven heeft mijn bijzondere aandacht in 2009.

### **Begrotingsadministratie**

Hoewel ik verheugd ben met het opheffen van de onvolkomenheid met betrekking tot de begrotingsadministratie, zie ik ook nog voldoende aandachtspunten in de verdere verbetering van de totstandkoming van de jaarrekening. Het speerpunt in de verbeteracties voor 2009 zal een verdere ontwikkeling van de tussentijdse afsluiting zijn, waarbij voortgeborduurd wordt op de goede resultaten die in 2008 bij de tweede afsluiting zijn behaald. Een volledige afsluiting tussentijds behoort daarbij tot de mogelijkheden, waarbij ik wel wil opmerken dat deze maatregel altijd dient bij te dragen tot een sneller verloop van het jaarrekeningproces.

### **Financieel beheer van de baten-lastendienst DICTU**

In uw rapport concludeert u dat het financieel beheer van de baten-lastendienst DICTU van mijn ministerie in 2008 te wensen heeft overgelaten. Deze conclusie kan ik slechts deels delen. Op de door u genoemde onderdelen met betrekking tot autorisaties, volledigheid van de gefactureerde uren en de controles op uitgaande facturen, zijn er nooit reële risico's geweest. Niettemin zijn dit jaar de autorisaties in het financieel systeem opnieuw beoordeeld. Als gevolg hiervan is een aantal autorisaties aangepast en beperkt. In 2009 worden daarnaast aanvullende maatregelen in het tijdschrijfregistratiesysteem getroffen, waardoor op minder omslachtige wijze een aansluiting kan worden gemaakt van de totaal contract uren en totaal geschreven uren. Ook is reeds een Financieel Verbeterprogramma gestart waarin het laten aansluiten van de klantrapportages en de gefactureerde bedragen benoemd is als speerpunt.

U beveelt terecht aan dat implementatie van het nieuwe uniform financieel systeem per 1 januari 2011 tijdig opgepakt moet worden. Dit punt heeft mijn aandacht en DICTU participeert reeds actief in diverse overlegstructuren rondom de inrichting en implementatie van het nieuwe financiële systeem.

Tot slot vraagt u aandacht aan de continuïteit in de personeelsbezetting op het terrein van financiën en control vanuit het oogpunt van kennisbehoud. Dit punt heeft mijn aandacht en recentelijk zijn alle interne leidinggevende vacatures op het terrein van financiën en control ingevuld. Overige vacatures worden zo snel mogelijk met interne medewerkers vervuld, waarbij aandacht wordt besteed aan een zorgvuldige overdracht van kennis die nu bij extern ingehuurde medewerkers aanwezig is.

### **Controlfunctie**

LNV is een organisatie in verandering. U geeft terecht aan dat dit gevolgen heeft voor de «koersbewakende» functie, waar deze functie juist in een veranderende omgeving van belang is. Ik onderken de door u genoemde aandachtspunten. Mijn directie FEZ heeft dan ook nauw contact met de veranderingsorganisatie en met name waar het de herinrichting van de beleidskern betreft. De directie FEZ zal toezien op het waarborgen van de controlfunctie binnen LNV. Hierover zal FEZ tweemaal per jaar rapporteren in het Audit Committee.

### **Investeringsbudget Landelijk Gebied**

Met betrekking tot uw opmerkingen over het Investeringsbudget Landelijk Gebied wil ik toch vooral aansluiten bij mijn reacties op uw conceptrapporten «Terugblik EHS» en «Staat van de beleidsinformatie 2009». Het is van belang dat het project «nulmeting op kaart» medio 2009 wordt afgerond, aangezien overeenstemming over de startpositie de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie zal verbeteren. Ik herken de door u geschetste spanning tussen EHS als groot project en de Wilg. Natuurlijk zal ik echter tegemoet komen aan de wensen van de Tweede Kamer op dit punt. Ook het Comité van Toezicht zal een belangrijke rol gaan spelen in de beoordeling van de prestatiegegevens in 2010. Ik wil dan ook vaart zetten achter de oprichting van het Comité.

### **Informatie over beleid**

Het doet mij genoegen om in uw rapport de positieve conclusies te lezen over de goede en voortvarende start van het experiment, en ten aanzien van de beschikbaarheid van



beleidsinformatie met de hoge scores. De VBTB-vragen W1 (concreetheid informatie over doelen) en W3 (koppeling middelen aan doelen) scoren 100% en de W2 vraag (concreetheid informatie over prestaties) 86%. Met behulp van uw aanbevelingen kan zelfs dit laatste percentage hoger uitvallen de komende jaren. Verder is in 2008 het Programma Beleidsinformatie (PBI) in gang gezet, waarin wordt gewerkt aan een vermindering van het aantal indicatoren in de begroting gecombineerd met een kwaliteitsslag. Beoogd wordt een set SMART indicatoren, die zo goed mogelijk zijn gericht op de gewenste maatschappelijke resultaten en aansluiten bij de rol en verantwoordelijkheden van de minister van LNV. Beoogd wordt ook indicatoren die betrekking hebben op het functioneren van de handhavings- en uitvoeringsdiensten van LNV in de set op te nemen. U moedigt LNV aan om in de volgende ronde van het experiment te werken aan een sterkere verbinding tussen de afzonderlijke onderdelen van de begroting en jaarverslag.

Mogelijkheden die u schetst zijn:

- het zoveel mogelijk rapporteren over het gevoerde beleid vanuit het perspectief van het te bereiken doel;
- meer uitleg te geven over de functie van en de samenhang tussen de onderdelen uit de begroting en het jaarverslag, waardoor deze stukken leesbaarder en toegankelijker worden.

Uw eerste mogelijkheid zal ik meenemen bij het opstellen van het volgende jaarverslag. Uw tweede aanbeveling zal ik opvolgen door in de leeswijzer van begroting en jaarverslag aan te geven waar de informatie gevonden kan worden.

### **Bruikbaarheid van informatie**

Tot slot een enkele opmerking over uw onderzoek naar operationele doelstelling 21.14 «Bevorderen duurzame vangst en kweek van vis en schelpdieren». In uw rapport concludeert u dat mijn ministerie zich meer had kunnen inspannen om bij het voornemen tot de warme sanering twee veronderstellingen aannemelijk te maken. Ik deel deze conclusie niet. De saneringsronde van eind 2007 kan niet worden losgezien van een bredere politieke en maatschappelijke context. De saneringsronde maakte deel uit van een breed pakket maatregelen, waarmee ik het noodzakelijke transitieproces in de Noordzeevisserij wil ondersteunen. Dit pakket maatregelen vloeit voort uit het rapport «Vissen met Tegenwind» van de Task Force Duurzame Noordzeevisserij (2006) en is volledig in overeenstemming met de doelstellingen van het Europese Visserijfonds (2007–2013).

Om de politiek en maatschappelijk gewenste vernieuwingsslag mogelijk te maken achtte ik het nodig om eerst zo snel mogelijk warm te saneren. Factoren als brandstof- en visprijzen zijn uiteraard van invloed op de rentabiliteit van de vloot. Ik kan daar echter geen invloed op uitoefenen en geen voorspellingen over doen, omdat deze prijzen worden bepaald op de vrije markt en tot het normale ondernemersrisico behoren. Daarnaast is er in de sector groot draagvlak om te verduurzamen. Tevens dwingt de overheid verduurzaming af door middel van regelgeving (herstelplannen, technische maatregelen). Wanneer ik de huidige situatie in de Noordzeevisserij vergelijk met die van 2007, dan zie ik een sector, die bezig is de bakens te verzetten en die werkt aan zijn duurzame toekomst. Ik heb de Tweede Kamer in het LNV-jaarverslag over 2008 geïnformeerd over het voorspoedige verloop van het transitieproces, dat in ieder geval tot 2013 zal doorlopen.

Met betrekking tot de verantwoording merk ik op, dat ik niet in het jaarverslag over 2008 verantwoording heb afgelegd over de saneringsronde, maar in het jaarverslag over 2007. Dit vanwege het feit, dat de saneringsregeling eind 2007 is opengesteld en de aanvragen zijn gehonoreerd. De begroting voor 2009 bevat een korte toelichting op de meerjarcijfers voor de looptijd van het Europese Visserij Fonds. In die toelichting heb ik gemeld, dat ik in het kader van de besteding van die middelen reeds een bedrag van circa € 30 mln. had uitgegeven aan de saneringsronde. Met andere woorden: op de LNV-begroting voor 2009 zijn geen middelen gereserveerd voor sanering.

Met betrekking tot de genoemde evaluatie van het visserij-innovatiebeleid in 2009 merk ik op, dat dit de evaluatie van het functioneren van het Visserij Innovatie Platform betreft.

Mijn eigen visserij-innovatiebeleid komt aan de orde tijdens de tussentijdse evaluatie van de maatregelen in het kader van het Europese Visserij Fonds. Deze evaluatie zal plaatsvinden in 2010.

**Tot slot**

U signaleert een aantal belangrijke aandachtspunten in de bedrijfsvoering, maar merkt ook op dat er in de laatste jaren al veel verbeterd is. Het aantal onvolkomenheden is de laatste jaren sterk teruggedrongen tot één. Uw rapport is voor mij een belangrijk signaal om met vertrouwen op de ingeslagen weg voort te gaan en de al ingezette of geplande verbeteringen voort te zetten met dezelfde energie als in de afgelopen periode.»

## **5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

Wij nemen er met genoegen kennis van dat de minister al diverse stappen heeft gezet om het financieel beheer verder te verbeteren. De implementatie van de reeds ingezette en aangekondigde maatregelen zullen wij met belangstelling volgen, in de hoop dat ook de laatste onvolkomenheid wordt weggewerkt.

**BIJLAGE 1**

**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2008 VAN HET MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit (XIV)**

**A. Verplichtingen (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
<b>Beleidsartikelen</b>										
21	Duurzaam ondernemen	455 256	-	148	-	-	-	148	nee	-
22	Agrarische ruimte	83 032	-	-	-	-	-	-	-	-
23	Natuur	327 833	-	-	-	-	-	-	-	-
24	Landschap en recreatie	96 160	-	346	-	-	-	346	nee	-
25	Voedselkwaliteit en diergezondheid	138 233	-	-	-	2 191	-	2 191	nee	-
26*	Kennis en innovatie	1 030 041	500	-	-	-	-	500	nee	-
27	Bodem, water en reconstructie zandgebieden	132 780	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>										
28	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-
29	Algemeen	249 656	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		2 512 991	500	494		2 191				

\* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal verplichtingen	2 512 991
	Procentuele fout	0,04%
	Procentuele onzekerheid	0,09%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

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

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F+O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
<b>beleidsartikelen</b>								
21*	Duurzaam ondernemen	497 671	487	-	510	1 072	nee	-
22	Agrarische ruimte	122 791	-	-	-	0	nee	-
23	Natuur	650 388	-	-	9 154	9 159	nee	-
24*	Landschap en recreatie	225 565	121	-	68	210	nee	-
25	Voedselkwaliteit en diergezondheid	157 712	-	-	-	10	nee	-
26	Kennis en innovatie	1 030 340	-	-	25 738	25 754	nee	-
27	Bodem, water en reconstructie zandgebieden	72 604	-	-	-	0	nee	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>								
28	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
29	Algemeen	609 734	-	-	10 000	10 889	nee	-
	<b>Totaal</b>	<b>3 366 805</b>	<b>608</b>	<b>-</b>	<b>45 470</b>	<b>1 016</b>		
* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering								
(1)	Totaal Uitgaven en Ontvangsten	3 366 805						
	Procentuele fout	0,02%						
	Procentuele onzekerheid	1,38%						
(2)	Totaal	3 787 229						
	Procentuele fout	0,06%						
	Procentuele onzekerheid	1,40%						

**B. Uitgaven (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F+O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
<b>Beleidsartikelen</b>										
21*	Duurzaam ondernemen	404 192	487	-	510	75	1 072	1 072	nee	-
22	Agrarische ruimte	56 950	-	-	-	0	0	0	nee	-
23	Natuur	558 554	-	-	9 154	5	9 159	9 159	nee	-
24*	Landschap en recreatie	193 151	121	-	68	20	210	210	nee	-
25	Voedselkwaliteit en diergezondheid	136 807	-	-	-	10	10	10	nee	-
26	Kennis en innovatie	984 949	-	-	25 738	16	25 754	25 754	nee	-
27	Bodem, water en reconstructie zandgebieden	71 304	-	-	-	0	0	0	nee	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>										
28	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-
29	Algemeen	249 746	-	-	10 000	889	10 889	10 889	nee	-
Totaal		2 655 653	608	-	45 470	1 016	1 016			

\* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal uitgaven	2 655 653
	Procentuele fout	0,02%
	Procentuele onzekerheid	1,75%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

**C. Ontvangsten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave
<b>Beleidsartikelen</b>						
21	Duurzaam ondernemen	93 479	-	-	-	-
22	Agrarische ruimte	65 841	-	-	-	-
23	Natuur	91 834	-	-	-	-
24	Landschap en recreatie	32 414	-	-	-	-
25	Voedselkwaliteit en diergezondheid	20 905	-	-	-	-
26	Kennis en innovatie	45 391	-	-	-	-
27	Bodem, water en reconstructie zandgebieden	1 300	-	-	-	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>						
28	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-
29	Algemeen	359 988	-	-	-	-
Totaal		711 152	-	-	-	-

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal ontvangsten	711 152
	Procentuele fout	0,00%
	Procentuele onzekerheid	0,00%

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

Art. omschrijving nr.	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave		
Algemene Inspectie dienst							
Baten	69 584	5	281	-	1 192	1 478	
Bijdrage moederdepartement	68 085	-	-	-	-	-	
Dienst ICT uitvoering							
Baten	118 991	-	146	499	1 854	2 498	
Bijdrage moederdepartement	117 164	-	-	-	-	-	
Dienst Landelijk Gebied							
Baten	134 314	6	-	-	517	523	
Bijdrage moederdepartement	111 750	-	-	-	-	-	
Dienst Regelingen							
Baten	172 228	-	-	108	1 390	1 498	
Bijdrage moederdepartement	150 605	-	-	-	-	-	
Plantenziektenkundige Dienst							
Baten	24 178	13	159	-	123	295	
Bijdrage moederdepartement	20 007	-	-	-	-	-	
Voedsel en Waren Autoriteit							
Baten	176 938	1 030	120	141	645	1 937	
Bijdrage moederdepartement	42 526	-	-	-	-	-	
Totaal baten	696 233	1 054	706	748	5 722		
Totale baten baten-lastendiensten	696 233						
Procentuele fout	0,25%	Tolerantiegrens niet overschreden					
Procentuele onzekerheid	0,93%	Tolerantiegrens niet overschreden					

**E. Saldibalans (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Onzekerheid over volledigheid
			Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid
3	Liquide middelen	65 206	114	-	114	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	606 116	536	-	2 170	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	73 200	5 087	-	5 235	-
7	Openstaande rechten	-	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	2 234 943	0	-	5 631	-
9	Extra-comptabele schulden	9	-	-	-	-
10	Voorschotten	1 817 083	1 515	-	34 783	-
11	Garantieplichtingen	421 681	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	3 908 680	3 962	-	1 111	-
13	Deelhemingen	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	9 126 918	11 214	-	43 306	-

(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)

Totaal saldibalans	9 126 918	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele fout	0,12%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,47%	Tolerantiegrens niet overschreden



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

Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Totaal F+O	Onzeketheid	Onzeketheid over volledig- heid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave			
Afgerекende voorschotten	647 677	-	-	-	-	-
Totaal afgerекende voorschotten	647 677	-	-	-	-	-

## BIJLAGE 2

## GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) vindt u een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen.

AID	Algemene Inspectiedienst
BBR	Bureau Bestuursraad
BuiZa	Buitenlandse Zaken (Ministerie van)
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministerie van)
CFO	Chief Financial Officer
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DAD	Departementale auditdienst
DICTU	Dienst ICT Uitvoering
DLG	Dienst Landelijk Gebied
DR	Dienst Regelingen
DG	Directeur-generaal
ELGF	Europees Landbouw Garantiefonds
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling
EZ	Economische Zaken (Ministerie van)
FEZ	(directie) Financieel-Economische Zaken
IFZ	(directie) Informatiebeleid en Facilitaire Zaken
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministerie van)
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (Ministerie van)
PD	Plantenziektenkundige Dienst
RBV	Rijksbegrotingsvoorschriften
Rwt	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SG	Secretaris-generaal
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministerie van)
VROM	Volkshuisvesting, ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Ministerie van)
VWA	Voedsel en Warenautoriteit
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport (Ministerie van)
Wilg	Wet inrichting landelijk gebied
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

## LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2008). *Duurzame visserij*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 748, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009a). *Ecologische Hoofdstructuur. Terugblik 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 30 825, nrs. 27–28. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009b). *Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008. Deel A: Detacheringen zonder bezoldiging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 910, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009c). *Staat van de beleidsinformatie 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 939, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009d). *Rijk verantwoord 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009e). *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 940, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

AZ (2009). *Brief van de minister-president, Minister van Algemene Zaken en de vice-minister-presidenten dd 25 maart 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 070, nr. 24. Den Haag: Sdu.

BZK (2008). *Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2008*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 201, nr. 38 met bijlage. Den Haag: Sdu.

LNV (2007a). *Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over zee- en kustvisserij*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 675, nr. 28, p. 3 en 4. Den Haag: Sdu.

LNV (2007b). *Brief van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de Ecologische Hoogstructuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 825, nr. 5, herdruk. Den Haag: Sdu.

LNV (2009). *Slotwet en Jaarverslag van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924, nr. 3, bijlage 2, p. 65. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer – Vaste Commissie voor LNV (2007). *Behandeling brief vaste commissie voor LNV over aanwijzen van de ecologische hoofdstructuur als groot project 30 825, nr. 5*. Handelingen Tweede Kamer d.d. 26 april 2006, vergaderjaar 2006–2007, nr. 67, p. 3667–3668.