



**Toelichting op het Rapport bij  
het Jaarverslag 2009 van het  
Ministerie van Landbouw,  
Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)**

**19 mei 2010**



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Over dit onderzoek	1
1.1.1	Oordelen bij het jaarverslag	1
1.1.2	Onderzoek naar beleid	2
1.1.3	Onderzoek naar de bedrijfsvoering	2
1.1.4	Onderzoek naar de financiële informatie	2
1.1.5	Goede publieke verantwoording	3
1.2	Onderzoeksopzet	5
1.3	Over het Ministerie van LNV	7
<b>2</b>	<b>Beleid</b>	<b>11</b>
2.1	Beschikbaarheid beleidsinformatie	11
2.1.1	Experimenteel jaarverslag	11
2.1.2	Verantwoording in het beleidsverslag	13
2.1.3	Beleidsconclusies	13
2.1.4	Overzichtstabel in beleidsverslag	14
2.1.5	Beleidsartikelen	14
2.2	Praktijktoets	15
2.2.1	Praktijktoets 'fiscale vrijstellingen behoud en ontwikkeling natuur'	16
2.2.2	Praktijktoets 'integraal duurzame stallen'	19
2.3	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid	22
<b>3</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>24</b>
3.1	Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	24
3.2	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	25
3.2.1	Onvolkomenheid in programma-uitgaven kleine relaties opgelost	26
3.2.2	Financiële functie	27
3.3	Investeringsbudget Landelijk Gebied: verantwoording en controle	29
3.4	Managementcontrolsysteem	32
3.4.1	ICT	33
3.4.2	EU-aanbestedingen	35
3.4.3	Taakstelling	35
3.5	Vastgoedtransacties Dienst Landbouwkundig Onderzoek	37
3.6	Single information single audit	38



3.7	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering	39
<b>4</b>	<b>Financiële informatie</b>	<b>41</b>
4.1	Oordeel over de financiële informatie	41
4.2	Oordeel over saldibalans en toelichting	43
	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>45</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>47</b>



# 1 Inleiding

1

## 1.1 Over dit onderzoek

De minister verantwoordt zich in haar jaarverslag over hoe het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) in het afgelopen jaar heeft gepresteerd en gefunctioneerd. In het jaarverslag staat of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid), hoe het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en wat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie zijn geweest (financiële informatie).

Wij onderzoeken de informatie in het jaarverslag op elk van deze drie terreinen, en kijken ook naar de achterliggende processen binnen het ministerie. Op basis hiervan formuleren wij onze bevindingen en oordelen in het *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)*, dat als afzonderlijk document is gepubliceerd op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

Het nu voorliggend document is een toelichting op dat rapport. In deze toelichting komen achtereenvolgens aan de orde: de informatie in het jaarverslag over het door de minister gevoerde beleid (hoofdstuk 2), over de bedrijfsvoering van het ministerie (hoofdstuk 3) en over de financiën van het ministerie (hoofdstuk 4). Afkortingen die specifiek zijn voor dit rapport, zijn opgenomen in de bijlage.

### 1.1.1 Oordelen bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Wij doen dit onderzoek uit hoofde van onze wettelijke taak zoals beschreven in de Comptabiliteitswet 2001. Wij beoordelen het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (§ 3.1) en gaan na of de informatie in de jaarverslagen over het gevoerde beleid (§ 2.3), over de bedrijfsvoering (§ 3.5) en over de financiën (hoofdstuk 4) tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed is weergegeven in de jaarverslagen. Met onze wettelijke oordelen hierover ondersteunen we de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de betrokken ministers.



### **1.1.2 Onderzoek naar beleid**

Niet alleen het doen van onderzoek naar de jaarverslagen behoort tot de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. De Comptabiliteitswet schrijft daarnaast voor dat wij jaarlijks onderzoek doen naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid (CW 2001, artikel 85).

Dit jaar hebben wij het gevoerde beleid op een aantal terreinen onder de loep genomen. Hierover rapporteren wij in hoofdstuk 2. We schetsen een beeld van de beschikbaarheid in het jaarverslag van informatie over het door de minister gevoerde beleid. Daarnaast geven we voor de door ons onderzochte onderwerpen aan in hoeverre het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen en of het voor dit beleid bestemde geld ook is besteed zoals met de Tweede Kamer was afgesproken. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de beleidsinformatie tot stand is gekomen.

### **1.1.3 Onderzoek naar de bedrijfsvoering**

Conform de CW 2001 (art. 82) doet de Algemene Rekenkamer ook onderzoek naar de bedrijfsvoering van departementen. Wij integreren dit onderzoek in het jaarlijks terugkerende rechtmatigheidsonderzoek. Wij geven in hoofdstuk 3 een oordeel over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en de voor dat beheer bijgehouden administraties. Ook beschrijven we in dit hoofdstuk de geconstateerde onvolkomenheden in de overige bedrijfsprocessen die belangrijk zijn voor het functioneren van het Ministerie van LNV, en doen waar nodig aanbevelingen voor verbetering. Verder gaan we in hoofdstuk 3 in op het management-controlsysteem (MCS) van het ministerie. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag tot stand is gekomen.

### **1.1.4 Onderzoek naar de financiële informatie**

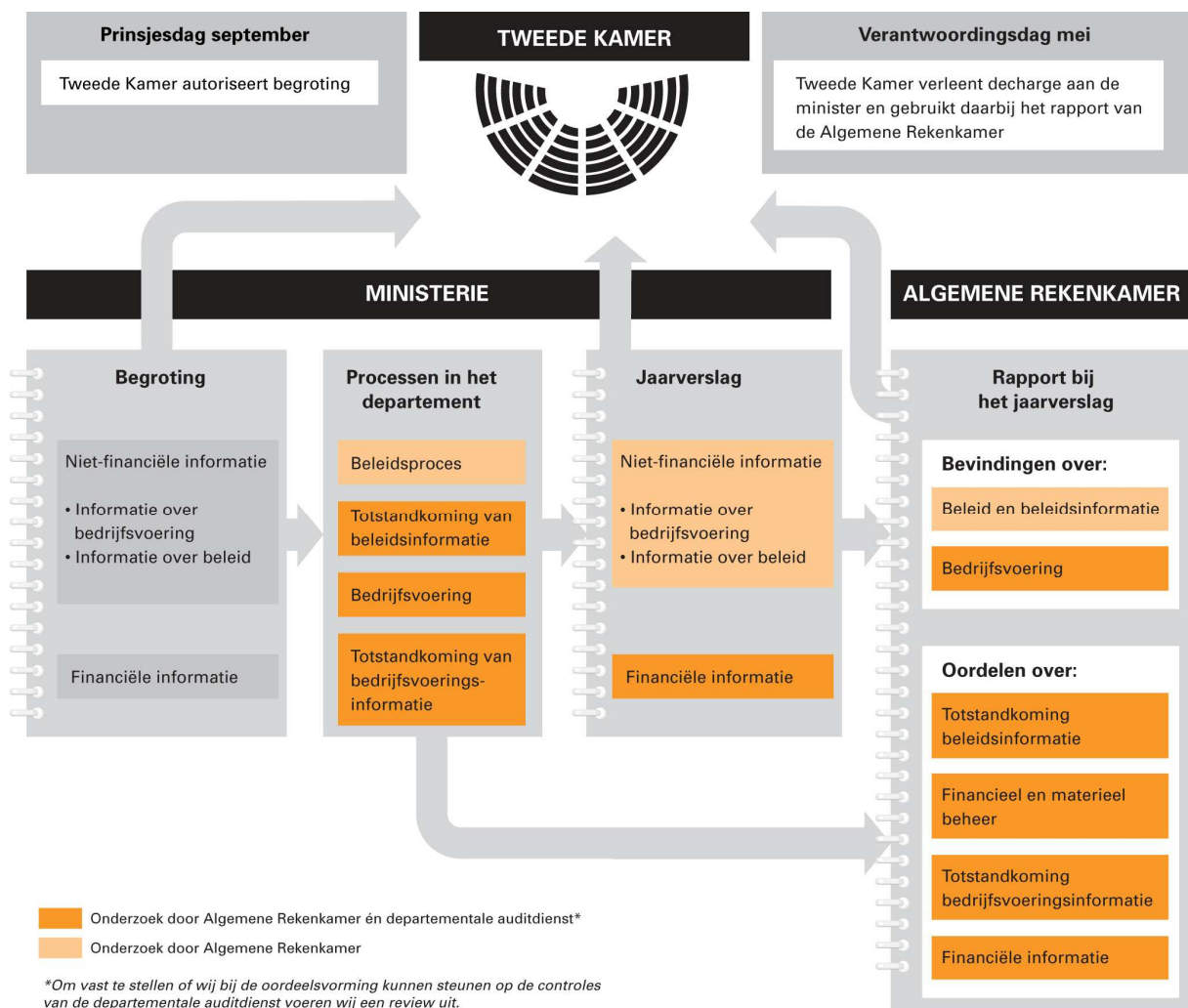
Ook het onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag is onderdeel van ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek (CW 2001, art. 82). In hoofdstuk 4 melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die naar hun aard onze *kwalitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Onder 'fouten' verstaan we financiële informatie die niet rechtmatig tot stand is gekomen (dat wil zeggen: het begrotingsgeld is niet volgens de regels



ontvangen of uitgegeven) of niet deugdelijk is weergegeven (dat wil zeggen: er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van 'onzekerheden' wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

Figuur 1 laat zien wat wij in het kader van ons rechtmatigheidsonderzoek wanneer onderzoeken.

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



### 1.1.5 Goede publieke verantwoording

Het is de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer om het onderzoek naar de jaarverslagen jaarlijks uit te voeren. De wijze waarop wij het onderzoek invullen (zie § 1.2 hierna) is niet alleen gebaseerd op de eisen die de wet stelt, maar ook op onze missie en strategie.



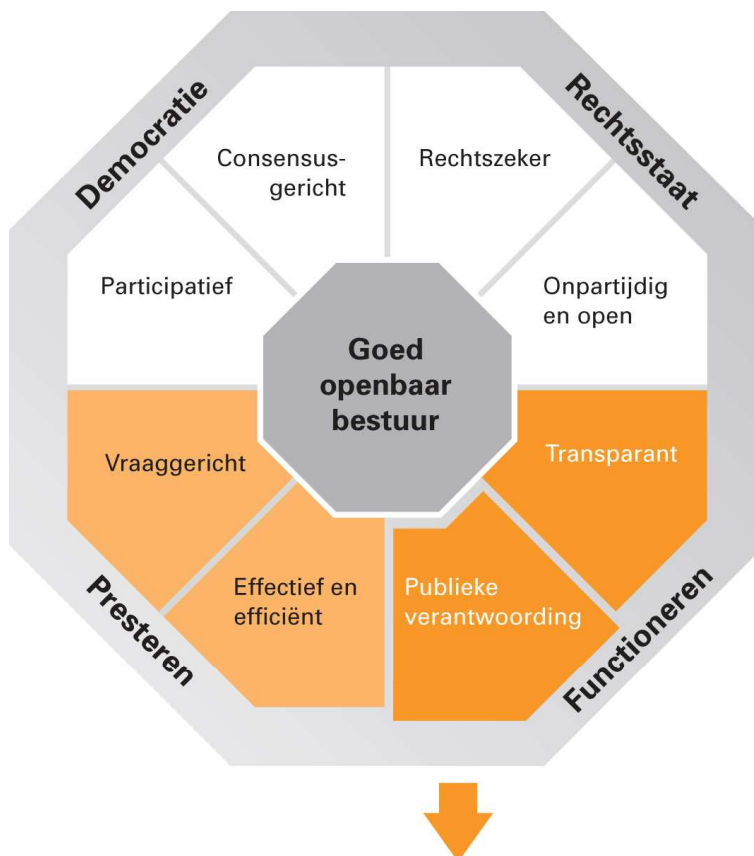
Goed openbaar bestuur staat centraal in het werk van de Algemene Rekenkamer. Wij baseren ons daarbij op de kenmerken van goed openbaar bestuur zoals de Verenigde Naties deze hebben geformuleerd. Deze kenmerken hebben betrekking op de rechtsstaat, de democratie, het presteren en het functioneren van het 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 op het onderdeel 'publieke verantwoording'. Wij vinden dat elke overheid te allen tijde publieke verantwoording moet kunnen afleggen over haar presteren en functioneren. 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. Zie voor een compleet overzicht van goed openbaar bestuur onze website: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).



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

5



### Publieke verantwoording

De overheid en de daarmee verbonden organen leggen publieke verantwoording af over:

- a) de rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen (zie hoofdstuk 4)
- b) de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken (zie hoofdstuk 2)
- c) de integriteit van de organisatie en haar medewerkers  
(Op 25 maart 2010 hebben wij het onderzoek Stand van zaken integriteitszorg 2009 gepubliceerd.)
- d) het 'in control' zijn (zie hoofdstuk 3)

*Ontleend aan de brochures Presteren en functioneren van het openbaar bestuur en Essentialia van goed openbaar bestuur van de Algemene Rekenkamer.*

## 1.2 Onderzoekopzet

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2009 bij het Ministerie van LNV. In deze risicoanalyse zijn we uitgegaan van onze wettelijke taken en de essentiële elementen van publieke verantwoording. Op grond van het opgestelde programma hebben we twee 'praktijktoetsen' verricht (zie hoofdstuk 2).





Bovendien hebben we extra aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

6

- beheer van de programma-uitgaven aan kleine relaties;
- verantwoordingsinformatie over het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG);
- financiële functie, met name de invoering van een nieuw financieel systeem;
- baten-lastendiensten;
- vastgoedtransacties van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO).

Bij de programma-uitgaven hebben we onderzocht of het beheer zodanig verbeterd was dat we de onvolkomenheid konden opheffen. Het onderzoek naar het ILG richtte zich op het controle- en verantwoordingsarrangement en de opzet van de tussentijdse evaluatie van de tot nu toe door de provincies geleverde prestaties. Bij de financiële functie ging het om de werking van het interne toezicht op de begrotingsuitvoering en of de departementale jaarrekening tijdig en probleemloos tot stand kwam. Bij de baten-lastendiensten hebben wij financiële aspecten van de bedrijfsvoering onderzocht. Ten slotte hebben wij aandacht besteed aan de vastgoedtransacties van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO), een verzelfstandigde instelling van het Ministerie van LNV.

Aanvullend op het onderzoek naar bovenstaande onderwerpen hebben we dit jaar rijksbreed aandacht gegeven aan de sturing van grote ICT-projecten, de naleving van de Europese aanbestedingsregels en de realisatie van de taakstellingen. Daarnaast hebben we, zoals gebruikelijk, bij alle departementen onderzoek gedaan naar de bestuurskosten. Dit laatste onderzoek richt zich op de uitgaven die zijn gemoeid met de voorzieningen en vergoedingen voor ministers en staatssecretarissen voor de vervulling van hun ambt.

Onze rapporten bij het jaarverslag zijn uitzonderingsrapportages. Dit betekent dat wanneer bovengenoemde onderwerpen niet tot noemenswaardige bevindingen leiden, wij hierover niet rapporteren.

Een belangrijk onderdeel van ons rechtmatigheidsonderzoek is de review van de controlewerkzaamheden van de departementale auditdiensten. Deze voeren wij uit om vast te stellen of we gebruik kunnen maken van de controlebevindingen van de auditdiensten. Behalve de (financiële) controle van het jaarverslag doen auditdiensten ook onderzoek naar de bedrijfsvoering van het ministerie, waaronder het financieel beheer en het materieelbeheer. De auditdienst van het Ministerie van LNV heeft dit jaar extra aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:



- het nieuwe financiële systeem van het ministerie;
- het nieuwe personeelssysteem;
- het ILG;
- de baten-lastendiensten.

7

Op 1 januari 2009 heeft het Ministerie van LNV een nieuw financieel systeem voor het kerndepartement in gebruik genomen ter ondersteuning van de financiële processen. De auditdienst heeft een nader onderzoek verricht naar de implementatie en de werking van het systeem. De auditdienst heeft ook een analyse gemaakt van de risico's van de transitie naar het nieuwe personeelssysteem.

Verder verstrekt de auditdienst jaarlijks accountantsverklaringen bij de verantwoording van de werkzaamheden van Dienst Regelingen (DR) en Dienst Landelijk Gebied (DLG) in het kader van het ILG aan de provincies. Buiten de verplichte wettelijke controle verstrekt de auditdienst ook accountantsverklaringen bij de jaarrekeningen van de baten-lastendiensten van LNV. De auditdienst verstrekt deze verklaringen mede, omdat deze diensten niet alleen voor het Ministerie van LNV werken, maar bijvoorbeeld ook voor de provincies.

### **1.3 Over het Ministerie van LNV**

Per jaarverslag rapporteren wij over de resultaten van ons onderzoek. In totaal zijn er 28 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het Ministerie van LNV.

Het beleid van het Ministerie van LNV richt zich – onder het motto 'Leven van het land, geven om natuur' – op het bevorderen van 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 34 organisaties die als rechtspersoon met een wettelijke taak zijn aangemerkt. Het ministerie besteedt bijna de helft van de programma-uitgaven aan onderwijs en onderzoek.

Het Europees beleid speelt een grote rol op het terrein van het Ministerie van LNV. Vanwege het voorgenomen gemeenschappelijk landbouwbeleid ontving het Ministerie van LNV afgelopen jaar een EU-bijdrage van ongeveer € 1,05 miljard voor het Europees Landbouwfonds. Voor de



Plattelandsontwikkeling (ELFPO) heeft het Ministerie van LNV een bedrag van € 36,1 miljoen gedeclareerd en voor het Europees Visserij Fonds (EVF) een bedrag van € 1,7 miljoen. 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 2009* (zie Algemene Rekenkamer, 2010b). Dat rapport verschijnt op 19 mei 2010.

8

Het ministerie heeft in 2009 een grote reorganisatie doorgevoerd. Enkele beleidsdirecties werden samengevoegd en om de controlfunctie te verbeteren heeft het ministerie de controllers ondergebracht bij de nieuwe Eenheid Bedrijfsvoering Beleidskern. Het ministerie bereidt de fusie voor van de baten-lastendiensten Voedsel en Waren Autoriteit (VWA), Algemene Inspectiedienst (AID) en Plantenziektkundige Dienst (PD). Deze fusie zal waarschijnlijk op 1 januari 2011 verwezenlijkt worden, maar wordt nu al ingezet onder de naam nieuwe VWA (nVWA).

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

**Overzicht Het Ministerie van LNV in kengetallen**

Totaal verplichtingen	€ 2,6 miljard
Totaal uitgaven	€ 2,5 miljard
Totaal ontvangsten	€ 0,5 miljard
Eindsaldo post uitgaven buiten begrotingsverband	€ 703 miljoen
- waarvan ELGF en ELFPO	€ 587 miljoen
Apparaatsuitgaven	€ 267 miljoen
Uitvoeringskosten aan baten-lastendienst	€ 454 miljoen
Programma-uitgaven	€ 1,8 miljard
- waarvan uitgaven voor kennis en innovatie	€ 1 miljard
Aantal begrotingsartikelen	9
- waarvan beleidsartikel	7
- waarvan niet-beleidsartikel	2
Aantal personen werkzaam (in fte) per ultimo 2009	6.799
Aantal directies	14
Aantal baten-lastendiensten	6
- bijdrage van moederdepartement	€ 519 miljoen
- eigen vermogen	€ 22 miljoen
Begrotingsfondsen	1
Rechtspersonen met wettelijke taak	34
Recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van LNV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Ecologische Hoofdstructuur (Algemene Rekenkamer, 2006a);</i></li> <li>• <i>Bescherming van Natuurgebieden (Algemene Rekenkamer, 2007a);</i></li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Duurzame intensieve veehouderij (Algemene Rekenkamer 2008a);</i></li><li>• <i>Duurzame visserij (Algemene Rekenkamer, 2008b);</i></li><li>• <i>Europese regelgeving, implementatie van Europese richtlijnen en handhaving van Europese verordeningen in Nederland (Algemene Rekenkamer 2008c);</i></li><li>• <i>Terugblikonderzoek voedselveiligheid en diervoeders (Algemene Rekenkamer, 2008d);</i></li><li>• <i>Terugblikonderzoek fysieke controles op Europese subsidies voor boter (Algemene Rekenkamer, 2008e);</i></li><li>• <i>Rapport bij de EU-lidstaatverklaring (Algemene Rekenkamer 2009a);</i></li><li>• <i>Staat van de beleidsinformatie 2009 (Algemene Rekenkamer, 2009b);</i></li><li>• <i>Terugblikonderzoek Ecologische Hoofdstructuur (Algemene Rekenkamer, 2009c);</i></li><li>• <i>Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5. Terugblik 2009 (Algemene Rekenkamer, 2009d);</i></li><li>• <i>Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008. Deel A: Detacheringen zonder bezoldiging. (Algemene Rekenkamer 2009<sup>e</sup>);</i></li><li>• <i>EU-trendrapport 2010 (Algemene Rekenkamer, 2010a).</i></li></ul>
--	--

9

In het bovenstaande 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 elke uitgave individueel bekeken worden. De programma-uitgaven omvatten zowel opdrachten aan derden (transactie-uitgaven) als subsidies (overdrachtsuitgaven).

Naar aanleiding van de mondiale recessie heeft het kabinet geld uitgetrokken voor maatregelen om de economie te stimuleren. De bedoeling is om zo de gevolgen van de recessie voor Nederlandse huishoudens en bedrijven te dempen. De uitgaven die zijn verbonden aan deze stimuleringsmaatregelen zijn toegevoegd aan de begrotingen van de ministeries die deze maatregelen uitvoeren. Bij het Ministerie van LNV gaat het om een bedrag van € 113,5 miljoen dat bestemd is voor een duurzamere agrarische sector, uitvoering van de motie-Van Geel (ruimtelijke economie) en uitvoering van projecten binnen het Fonds



economische structuurversterking (FES). De uitgaven zijn toegevoegd aan artikel 21, 22, 24 en 26. **10**

Bij artikel 21 en 23 hebben wij voor de praktijktoetsen de duurzame integrale stallen respectievelijk de fiscale vrijstellingen behoud en ontwikkeling natuur onderzocht. Bij de artikelen 21 en 23 was geen sprake van onvolkomenheden.



## 2 **Beleid**

11

In het kader van ons onderzoek naar de departementale jaarverslagen kijken wij zowel naar de beleidsinformatie als naar het beleid zelf. Hierbij staan de volgende vragen centraal: is er in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over het gevoerde beleid (§ 2.1) en hoe werkt het gevoerde beleid in de praktijk (§ 2.2)? Ook geven we een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie (§ 2.3).

### 2.1 **Beschikbaarheid beleidsinformatie**

#### 2.1.1 **Experimenteel jaarverslag**

Wij controleren ieder jaar of de minister zich in het departementale jaarverslag voldoende verantwoordt over het leveren van prestaties, de realisatie van beleidsdoelen en de inzet van middelen zoals deze in de begroting met de Tweede Kamer zijn afgesproken. De minister van LNV hoeft in het jaarverslag 2009 echter geen informatie op te nemen over de realisatie van doelen en prestaties op het niveau van beleidsartikelen, omdat dit jaarverslag deel uitmaakt van het experiment 'Verbeteren verantwoording en begroting'. Dit betekent dat wij in ons onderzoek naar dit jaarverslag niet hebben kunnen kijken naar de beschikbaarheid van deze beleidsinformatie.

*Toelichting op het experiment 'Verbeteren verantwoording en begroting'*  
In 2007 heeft het Ministerie van Financiën, in overleg met de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer, besloten een experiment uit te voeren met de jaarverslagen en begrotingen van enkele ministeries.<sup>1</sup> Aanleiding voor het experiment vormde de kritiek die tijdens het verantwoordingsdebat op 22 mei 2007 door de Tweede Kamer werd geuit op het verantwoordingsproces (Financiën, 2007). De jaarverantwoording had te weinig politieke relevantie en richtte zich te weinig op hoofdlijnen. Daarnaast ontbrak het in de verantwoording aan een koppeling tussen de beleidsresultaten en de beoogde plannen.

---

<sup>1</sup> Uiteindelijk hebben aan het experiment deelgenomen de (ministeries van) Buitenlandse Zaken, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Jeugd en Gezin en Wonen, Wijken en Integratie.



Met het experiment wilde het kabinet twee doelen bereiken: (1) het aanbrenge van meer focus en politieke relevantie in begroting en jaarverslag en (2) het verminderen van de verantwoordingslasten voor de departementen. Het experiment loopt tot en met de Verantwoordingsdag 2010 (woensdag 19 mei 2010).

12

In de beleidsagenda van elke begroting en in het beleidsverslag van elk jaarverslag staan de kabinetsprioriteiten centraal. Daarnaast wordt jaarlijks een verantwoordingsbrief van het kabinet opgesteld door de minister-president, waarin hij een toelichting geeft op de voortgang van de kabinetsprioriteiten. In het beleidsverslag wordt een overzichtstabel<sup>2</sup> opgenomen met daarin de koppeling van prioriteiten en prestaties van het kabinet en de daarmee gemoeide uitgaven in de beleidsartikelen (Financiën, 2009b). De bedragen in de tabel zijn indicatief, omdat de administratie ingericht is op beleidsartikelen en niet op kabinetsprioriteiten.<sup>3</sup>

In de beleidsverslagen van alle jaarverslagen worden beleidsconclusies opgenomen die worden gekoppeld aan de kabinetsprioriteiten en de eventuele departementale prioriteiten.

Voor de experiment-ministeries geldt daarnaast ook dat het jaarverslag beperkt van omvang moet zijn. Verder zijn ten opzichte van de 'reguliere' jaarverslagen de volgende wijzigingen aangebracht:

- In de beleidsartikelen wordt geen niet-financiële beleidsinformatie opgenomen maar alleen financiële informatie.<sup>4</sup> In de beleidsartikelen is hierdoor geen directe koppeling tussen financiële en niet-financiële informatie.
- Niet-financiële beleidsinformatie wordt alleen opgenomen in het beleidsverslag en is beperkt tot de kabinetsprioriteiten en/of departementale prioriteiten.
- Voor departementale prioriteiten die niet in het beleidsverslag worden genoemd, hoeft de minister geen prestatie- en effectinformatie in het jaarverslag op te nemen. Informatie hierover kan wel in de eerstvolgende begroting bij de beleidsartikelen worden opgenomen. Afsproken is dat de benodigde beleidsinformatie nog wel verzameld wordt, om te voorkomen dat verlies van eventueel relevante informatie voor de Tweede Kamer optreedt.

---

<sup>2</sup> Zie ook model 3:25 van de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) 2010.

<sup>3</sup> Zie model 3:25 van de RBV 2010.

<sup>4</sup> Wel moeten opmerkelijke verschillen tussen geraamde en gerealiseerde uitgaven worden toegelicht.



Voor het jaarverslag 2009 van het Ministerie van LNV hebben wij onderzoek gedaan naar:

13

- de verantwoording van de minister over de kabinetsprioriteiten in het beleidsverslag;
- de beleidsconclusies;
- de overzichtstabel in het beleidverslag;
- de beleidsartikelen.

### **2.1.2 Verantwoording in het beleidsverslag**

De minister van LNV dient voor alle kabinetsprioriteiten in het beleidsverslag specifiek, meetbaar én tijdgebonden te vermelden of zij gedaan heeft wat zij van plan was te doen en of zij heeft bereikt wat zij wilde bereiken.

Uit ons onderzoek blijkt dat voor alle prioriteiten is aangegeven welke prestaties de minister heeft geleverd om het doel te bereiken. De informatie over de geleverde prestaties sluit bij de kabinetsprioriteiten 22<sup>5</sup> en 24<sup>6</sup> echter niet volledig aan op de prestaties die bij het vaststellen van de begroting zijn afgesproken met de Tweede Kamer. Hierbij moet worden aangetekend dat deze prioriteiten zijn onderverdeeld in een aantal doelstellingen. Zo bevat de doelstelling verduurzaming veehouderij bij voorbeeld geen informatie over de zichtbare verbetering in de maatschappelijke acceptatie van de veehouder. Over de andere afgesproken prestaties bij deze doelstelling is wel informatie vermeld. Voor alle kabinetsprioriteiten die een duidelijk effect beogen, geldt dat de minister van LNV heeft aangegeven wat zij (tot nu toe) bereikt heeft.

### **2.1.3 Beleidsconclusies**

In het beleidsverslag moeten de belangrijkste (beleids)conclusies over de voortgang van de kabinetsprioriteiten en de eventuele departementale prioriteiten worden opgenomen. De effectiviteit van de jaarverantwoording is ermee gediend, als de Kamerleden bij de voorbereiding op het debat beschikken over (in de jaarverslagen opgenomen) concrete beleidsconclusies.

Wij hebben de beleidsconclusies in het beleidsverslag beoordeeld en constateren dat de minister bij alle kabinetsprioriteiten beleidsconclusies

---

<sup>5</sup> Kabinetsprioriteit 22 luidt: het stimuleren van duurzame consumptie en productie.

<sup>6</sup> Kabinetsprioriteit 24 luidt: in 2011 moeten Nederlanders meer tevreden zijn over het landschap, zijn groene gebieden gerealiseerd, is het platteland vitaler en dynamischer en wordt geïnvesteerd in natuurgebieden.





heeft opgenomen. De minister vermeldt de geleverde prestaties en bereikte doelen echter niet altijd bij deze conclusies. Uit 7 van de 25 beleidsconclusies blijkt hierin niet duidelijk of de voorgenomen prestaties zijn geleverd, en 3 van de 25 conclusies maken niet duidelijk of het voorgenomen doel is bereikt.

14

De minister geeft bij de helft van de conclusies niet aan of er reden is om het beleid aan te passen of om juist op dezelfde voet door te gaan. Wel staat zowel de informatie over de prestaties als de vraag of het beleid zou moeten worden bijgesteld, beschreven in de paragraaf 'resultaten van beleid'.

#### **2.1.4 Overzichtstabel in beleidsverslag**

In het beleidsverslag moet een overzichtstabel worden opgenomen met daarin de koppeling van doelstellingen en prestaties van de kabinetsprioriteiten en de daarmee gemoeide uitgaven in de beleidsartikelen.

In de overzichtstabel in het jaarverslag van het Ministerie van LNV wordt een duidelijke koppeling gemaakt tussen de kabinetsprioriteiten en de operationele doelstellingen bij de beleidsartikelen van het jaarverslag van het ministerie. De uitgaven bij de kabinetsprioriteiten bedragen € 1.603 miljoen, wat overeenkomt met 88% van de totale programma-uitgaven in 2009.

#### **2.1.5 Beleidsartikelen**

##### *Financiële verantwoording*

De beleidsartikelen dienen een volwaardige financiële verantwoording te geven. De toelichting op de financiële verantwoording is een zogeheten uitzonderingenrapportage: belangrijke verschillen (de Algemene Rekenkamer hanteert een norm van 10% of meer) tussen de begrote en gerealiseerde uitgaven, prestaties en effecten moeten worden toegelicht. Het ministerie hanteert hiervoor een ondergrens van € 3,0 miljoen. De Algemene Rekenkamer hanteert een norm van 10% of meer. Wanneer de minister ook deze 10% norm had gehanteerd, dan had zij een toelichting moeten geven bij de uitgaven van operationele doelstelling 24.12 (Landschap Algemeen): het verschil is meer dan 10% maar minder dan € 3,0 miljoen.

##### *Niet opgenomen beleidsinformatie*

Voor doelstellingen die niet onder een kabinetsprioriteit vallen, hoeft de minister geen prestatie- en effectinformatie in het jaarverslag op te nemen. Deze informatie wordt in de eerstvolgende begroting bij de



beleidsartikelen vermeld. Afgesproken is dat de benodigde beleidsinformatie nog wel verzameld wordt en er daarom geen verlies van eventueel relevante informatie voor de Tweede Kamer optreedt.

15

Het Ministerie van LNV heeft aangegeven dat de directies deze informatie wel kunnen opleveren, maar dat zij geen gestructureerde dossiers hebben voor de verzamelde informatie. Doordat ordelijke dossiers ontbreken, hebben wij geen onderzoek kunnen doen naar de feitelijke aanwezigheid van de informatie binnen het departement. In paragraaf 2.3 lichten wij dit punt verder toe.

Het project Programma Beleidsinformatie (PBI) heeft er recentelijk toe geleid dat de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) het voornemen heeft geuit om aan de betrokken beleidsdirecties een vragenlijst 'need-to-know beleidsinformatie' voor te leggen. Beleidsmedewerkers worden dan verantwoordelijk voor het verzamelen van de beleidsinformatie en waarschijnlijk ook voor de invulling van de vragenlijst. Verder wordt binnen het PBI gewerkt aan het ontwikkelen van een database waarin de resultaten van de verzamelde gegevens voor het hele ministerie worden vastgelegd aan de hand van de ingevulde vragenlijsten.

Als de dossiers ongestructureerd blijven, bestaat het risico dat de Tweede Kamer, ook bij aanvraag, pas met vertraging informatie ontvangt op basis waarvan zij besluiten kan nemen. De sturende rol van de minister én de informatiepositie van de Tweede Kamer komen daarmee in het gedrang. Wij bevelen de minister aan om zo spoedig mogelijk te zorgen voor gestructureerde dossiers. Ook belemmert het auditwerkzaamheden van bijvoorbeeld de auditdienst en de Algemene Rekenkamer,

## 2.2 Praktijktoets

Met onze zogenoemde praktijktoets willen we zicht krijgen op de bijdrage van beleid aan de oplossing van een bepaald maatschappelijk probleem. We beoordelen deze bijdrage door naar het beleid te kijken vanuit de praktijk van de 'beleidsadressant': de burger, het bedrijf of de instelling die met een bepaald probleem te maken heeft. Wat heeft het beleid concreet voor deze direct belanghebbenden opgeleverd? Tegelijkertijd kijken we voor de door ons onderzochte onderwerpen ook naar de relatie tussen de inhoud en de uitkomsten van het rijksbeleid en de (financiële) verantwoording daarover: wordt het geld besteed aan de afgesproken doelen?

Om dit in beeld te krijgen hebben we bij het Ministerie van LNV onderzoek gedaan naar 'integraal duurzame en diervriendelijke stallen' en



naar 'fiscale vrijstellingen behoud en ontwikkeling natuur'. Deze regelingen vallen onder de artikelen 21 Duurzaam ondernemen en 23 Natuur uit het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van LNV. Het financieel belang dat met de integraal duurzame en diervriendelijke stallen is gemoeid bedraagt € 11,3 miljoen. Het financieel belang dat met de fiscale vrijstellingen is gemoeid bedraagt € 17 miljoen. In deze paragraaf geven we de bevindingen van ons onderzoek weer. In onze aparte publicatie met de overkoepelende bevindingen over de praktijktoetsen – *Staat van de beleidsinformatie 2010* (Algemene Rekenkamer, 2010c)– is meer informatie over de gebruikte onderzoeksmethode te vinden.

Bij het Ministerie van LNV hebben we in het kader van ons korte praktijkonderzoek twee doelstellingen in oenschouw genomen. Voor de toets 'fiscale vrijstellingen behoud en ontwikkeling natuur' hebben we kabinetsdoelstelling 24 in het onderzoek betrokken: in 2011 moeten Nederlanders meer tevreden zijn over het landschap, zijn groene gebieden gerealiseerd, is het platteland vitaler en dynamischer en wordt geïnvesteerd in natuurgebieden. Deze doelstelling valt onder beleidsartikel 23 Natuur uit het *Jaarverslag 2009* van het Ministerie van LNV.

Voor de praktijktoets 'integraal duurzame stallen' hebben we kabinetsdoelstelling 25 in het onderzoek betrokken: in 2011 worden productiedieren en gezelschapsdieren beter behandeld en moet 5% van de stallen integraal duurzaam en diervriendelijk zijn. Zo wordt voldaan aan dierenwelzijnseisen die verder gaan dan de huidige wettelijke eisen. Deze doelstelling valt onder beleidsartikel 21 Duurzaam ondernemen uit het *Jaarverslag 2009* van het Ministerie van LNV.

In deze paragraaf geven we de bevindingen van ons onderzoek weer. In onze aparte publicatie met de overkoepelende bevindingen over de praktijktoetsen is meer informatie te vinden over de onderzoeksmethode die wij hebben gevolgd. Deze overkoepelende publicatie is getiteld *Staat van de beleidsinformatie 2010* (Algemene Rekenkamer, 2010c).

### **2.2.1 Praktijktoets 'fiscale vrijstellingen behoud en ontwikkeling natuur'**

De Nederlandse natuur wordt eenvormiger en het aantal soorten planten en dieren neemt af (MNP, 2006). Het kabinet stelde in het beleidsprogramma de negatieve trends te willen keren door extra te investeren in natuur zodat de EHS volgens planning in 2018 het beoogde oppervlak heeft (Kabinet, 2007a). De EHS moet een samenhangend netwerk worden van bestaande en te ontwikkelen natuurgebieden. Uitgangspunt is dat



particulieren 15% van de te ontwikkelen natuurgebieden voor hun rekening nemen.

17

Om de EHS te realiseren, zet het Ministerie van LNV verschillende instrumenten in. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen het behouden van bestaande natuur (beheerkosten) en het ontwikkelen van nieuwe natuur (inrichtingskosten). In 2009 werd € 254 miljoen besteed aan beheer van natuur binnen en buiten de EHS en het beschermen van de internationale biodiversiteit (artikel 23.13 en 23.14). Aan het inrichten van nieuwe natuurgebieden gaf het ministerie in 2009 € 128 miljoen uit (artikel 23.12) (LNV, 2010).

Naast de instrumenten die het Ministerie van LNV vanuit eigen middelen bekostigt om de beleidsdoelen voor natuur te realiseren, vermeldt de LNV-begroting vier fiscale instrumenten die buiten de LNV-begroting blijven: 'Bosbouwvrijstelling', 'Vrijstelling vergoeding bos- en natuurbeheer', 'Vrijstelling bos- en natuurterreinen en landgoederen forfaitair rendement' en 'Vrijstelling natuurgrond'. De eerste twee regelingen betreffen een vrijstelling op de inkomsten- en vennootschapsbelasting, de derde betreft de vermogensrendementsheffing en de laatste een vrijstelling van de overdrachtsbelasting. Deze vrijstellingen hadden in 2009 een gezamenlijk financieel belang van € 17 miljoen. De eerste drie hebben als doelstelling '*ontwikkeling en instandhouding van bos en natuur*' en de laatste '*bevorderen en behouden van natuurschoon*' (Financiën, 2008).

Tot de doelgroep van de fiscale vrijstellingen behoren particuliere grondbezitters, landgoedeigenaren en agrariërs. In de praktijk spelen landgoedeigenaren vooral een rol bij de *instandhouding* van bos en natuur en agrariërs bij de *ontwikkeling* van bos en natuur op voormalige landbouwgronden. Omdat instandhouding en ontwikkeling twee verschillende processen zijn, behandelen we beide subdoelstellingen apart in dit korte onderzoek.

#### *Instandhouding van bos en natuur*

De vier fiscale vrijstellingen moeten eraan bijdragen dat landgoederen makkelijker in stand gehouden kunnen worden. De instandhouding van landgoederen draagt volgens het Ministerie van LNV bij aan het behoud en de versterking van de landschappelijke en ecologische kwaliteiten binnen en buiten de EHS (LNV, 2000).



De geïnterviewden<sup>7</sup> zijn goed bekend met de regelingen. Ook zeggen zij dat de fiscale vrijstellingen bijdragen aan de instandhouding van landgoederen en dus van bos en natuur. Het Ministerie van LNV kon ons in het kader van dit onderzoek geen inzicht geven in de financiële noodzaak van de vrijstellingen voor het in stand houden van landgoederen.

18

In 2001 is de Wet inkomstenbelasting gewijzigd. Met deze wijziging is een verschuiving van de belastingdruk opgetreden van de verpachte gronden naar de gebouwen. Deze verschuiving pakt voor de exploitatie van een aantal landgoederen slecht uit.

De fiscale afhandeling van de vrijstelling verloopt efficiënt. De gebruikers voeren de vrijstellingen op in de aangiften en de Belastingdienst verwerkt deze volgens de standaardprocedure. Door deze fiscale aanpak is het wel lastig om op jaarbasis inzicht in het financiële belang van de regelingen te krijgen. Aanslagen worden namelijk vaak pas jaren na indiening definitief vastgesteld.

Het Ministerie van LNV vraagt wegens de lange vaststellingsprocedure en de beperkte financiële omvang van de regelingen geen verantwoordingsinformatie aan de Belastingdienst. De extra informatiestromen zouden volgens het ministerie leiden tot extra administratieve lasten waar- tegenover weinig extra beleidsinformatie staat. Het ministerie heeft in 2005 wel een studie laten uitvoeren naar de fiscale faciliteiten en knelpunten bij natuurontwikkeling door particulieren (zie Bakker et al., 2005). Deze studie geeft op hoofdlijnen inzicht in de knelpunten bij het realiseren van de LNV-doelstelling voor particulier natuurbeheer, maar biedt geen inzicht in de mate waarin de fiscale vrijstellingen bijdragen aan het behalen van de doelstelling.

#### *Ontwikkeling van bos en natuur*

Sinds 2005 geldt er voor particulier beheer binnen de EHS een doelstelling van ruim 40.000 hectare (LNV, 2005). De belangstelling voor particulier natuurbeheer blijft echter achter bij de doelstelling (LNV, 2009a; PBL, 2009). Het Ministerie van LNV heeft dit aan de Tweede Kamer bericht en met de partijen die betrokken zijn bij het particulier natuurbeheer de *Verklaring van Linschoten* opgesteld (LNV, 2009a). In deze verklaring worden voorstellen gepresenteerd die het particulier natuurbeheer een impuls kunnen geven. Het gaat daarbij om het informeren, stimuleren en faciliteren van de realisatie van nieuwe natuur, en om het geven van financiële én fiscale stimulansen. De fiscale stimulansen zijn als volgt:

---

<sup>7</sup> Wij hebben gesproken met twee koepelorganisaties en een fiscaal specialist. Ook hebben we acht individuele gebruikers van de regelingen gesproken: vijf eigenaren en beheerders, twee rentmeesters en een accountant.



- het voor particulieren creëren van een persoonsgebonden aftrek voor uitgaven voor *natuurontwikkeling*;
- het beperken van belastingheffing bij staking van landbouwbedrijven die permanent willen overschakelen naar natuur (LNV, 2009a).

19

Het financiële belang van de bovenstaande fiscale verruimingen is niet bekend. De fiscale belemmeringen waarop de verruimingen betrekking hebben, zijn bij een evaluatie in 2005 al aan het licht gekomen (Bakker et al., 2005). Ook in ons eigen onderzoek werden ze door de geïnterviewden onderschreven. Het aanpakken van deze fiscale knelpunten blijkt in de praktijk lastig omdat een verruiming van de fiscale faciliteiten volgens het ministerie van Financiën leidt tot extra controlelasten en hogere uitvoeringskosten (Financiën, 2009a). Het lijkt er daarmee niet op dat de fiscale knelpunten op korte termijn zullen worden opgelost. Het uitblijven van verruiming van het fiscale instrumentarium is mogelijk een van de verklaringen waarom *natuurontwikkeling* door particulieren binnen de EHS ver achterblijft bij de doelstelling van 40.000 hectare in 2018. Met het gebrek aan animo voor *natuurontwikkeling* door particulieren (particulier beheer) lijkt het behalen van de doelstelling binnen de EHS steeds moeilijker.

### 2.2.2 Praktijktoets 'integraal duurzame stallen'

De maatschappelijke aandacht voor dierenwelzijn groeit en wordt vaak in samenhang gezien met de bredere trend van verduurzaming. Vooral de intensieve veehouderij staat in de belangstelling vanuit het oogpunt van dierenwelzijn. De eerdergenoemde kabinetsdoelstelling 25 geeft hier invulling aan.

In onze waarneming hebben wij vooral gekeken naar het aspect dierenwelzijn. Wij hebben onderzocht of en in welke mate het Ministerie van LNV de doelgroepen van het beleid – de veehouders – bereikt en hoe deze het beleid vanuit hun perspectief ervaren.

Door een gerichte inzet van subsidie-instrumenten en fiscale voorzieningen – de Subsidieregeling investeringen in integraal duurzame stallen, de Regeling MIA en de Regeling Vamil<sup>8</sup> – wil de minister van LNV bereiken dat marktpartijen en veehouders voldoende worden gestimuleerd om een duurzame en diervriendelijke veehouderij tot stand

---

<sup>8</sup> Deze regelingen worden toegekend op basis van de Maatlat Duurzame Veehouderij, ontwikkeld voor fiscale investeringsinstrumenten in welzijn- en milieuvriendelijke stallen die voldoen aan eisen die verder gaan dan de wettelijke normen. MIA staat voor 'milieu-investeringsaftrek' en Vamil voor 'willekeurige afschrijving milieu-investering'.



te brengen. Volgens het ministerie moet hiervan in de eerste jaren een vliegwieleffect uitgaan om te kunnen bereiken dat in 2011 5% en in 2023 alle veehouderijen integraal duurzaam en diervriendelijk zijn.

20

Het Ministerie van LNV zet sinds 2008 ook in op maatregelen zoals ketenbeïnvloeding en beïnvloeding van het consumentengedrag. Door afspraken met de productieketen wil het ministerie het aanbod van zogeheten tussensegmenten stimuleren.<sup>9</sup>

#### *Bereik doelgroep*

Wij stelden vast dat het beleid eind 2009 breed bekend was bij de melkvee-, varkens- en pluimveehouders. Van de genoemde financiële instrumenten die het ministerie beschikbaar heeft gesteld, wordt sinds 2008 in toenemende mate gebruik gemaakt door veehouders die investeren in integraal duurzame en diervriendelijke stallen. Onze gesprekken met veehouders bevestigen dat de aandacht voor de gehele keten de vraag naar duurzame en diervriendelijke producten uit de veehouderij kan vergroten. Daarmee neemt ook de bereidheid toe om te investeren in meer duurzame en diervriendelijke houderijsystemen. Veehouders zijn zich de laatste jaren bewuster geworden van de noodzaak om te investeren. Die toenemende bereidheid van veehouders om meer aandacht te besteden aan het dierenwelzijn hangt ook samen met de door de Europese Commissie aangekondigde aanscherping van dierenwelzijneisen voor 2012 en latere jaren.

Uit onze gesprekken is ook gebleken dat het ministerie en de uitvoeringsorganisaties (DR en het Agentschap NL<sup>10</sup>) de informatievoorziening goed organiseren. Men is positief over de aanvraagprocedures voor de regelingen, evenals over de ondersteuning die zij daarbij van de uitvoeringsorganisaties kunnen krijgen. Over de toereikendheid van de huidige subsidiemogelijkheden en de (hoogte van) fiscale voordelen zijn onze gesprekspartners eveneens positief.

#### *Besteding van middelen voor maatschappelijke probleemoplossing*

In 2008 en 2009 zijn de jaarbudgetten voor de subsidie-instrumenten en fiscale instrumenten tussentijds verruimd, omdat de belangstelling hiervoor groter was dan verwacht. Voor 2010 en 2011 zijn al budgetten gereserveerd die beschikbaar komen uit de nationale EU-enveloppe van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het totale beschikbare bedrag

---

<sup>9</sup> Vleesproducten uit het tussensegment zitten wat dierenwelzijn betreft tussen gangbaar en biologisch vlees in. Via het breed aanvaarde keurmerk van de Dierenbescherming kunnen producten uit deze tussensegmenten een of meer sterren krijgen.

<sup>10</sup> Tot 2010: SenterNovem.



voor 2010 voor de Investeringsregeling duurzame stallen is met het extra budget op € 11,3 miljoen uitgekomen. 21

Volgens het Agentschap NL worden er sinds 2008 jaarlijks ongeveer 600 integraal duurzame stallen gerealiseerd als gevolg van de fiscale regelingen. Volgens het *Jaarverslag 2008* van SenterNovem (SenterNovem, 2009) was het totale door veehouders geclaimde bedrag (dit is een schatting van het belastingvoordeel) voor deze regelingen ruim € 54 miljoen (2007: € 44 miljoen). De stijging in 2008 ten opzichte van 2007 kwam vooral door toegenomen investeringen in integraal duurzame melkveestallen, waarvoor in de loop van 2008 de Maatlat Duurzame Veehouderij werd geïntroduceerd.<sup>11</sup> De verwachting is dat er de komende jaren sprake zal zijn van een verdere stijging. Welk deel van het claimbedrag kan worden toegerekend aan welzijnsgerelateerde investeringen, is niet bekend.

In mei 2008 heeft het Ministerie van LNV de Subsidieregeling investeringen in integraal duurzame stallen en houderijsystemen opengesteld. De budgetten voor 2008 en 2009 bedroegen respectievelijk € 2,5 miljoen en € 10,7 miljoen, inclusief de extra verruiming die nodig was omdat het aantal aanvragen veel hoger was dan het oorspronkelijk budget toeliet. De minister verantwoordt zich over de uitgaven in het jaarverslag.

#### *Beleidsverantwoordingsinformatie*

Sinds 2009 laat het ministerie jaarlijks onderzoek doen naar het aantal integraal duurzame stallen. Op 1 januari 2009 waren er ongeveer 2.177 integraal duurzame stallen gerealiseerd (ASG, 2009).<sup>12</sup> Dit komt overeen met 2% van het totaal aantal stallen in de drie grootste veehouderijsectoren (99.917). De stand op 1 januari 2010 wordt in het voorjaar 2010 gerapporteerd in de jaarlijkse monitor van de Animal Science Group (ASG). Uitgaande van een gelijkblijvend realisatietempo (circa 700 tot 800 stallen per jaar) in 2010 en 2011, lijkt de beleidsambitie van de minister voor eind 2011 – 5% van de stallen lijkt duurzaam en diervriendelijk – haalbaar.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> In april 2009 is de Maatlat Duurzame Veehouderij (MDV) uitgebreid met de thema's energie en gezondheid. De MDV is nu beschikbaar voor melkvee, pluimvee en varkens.

<sup>12</sup> De doelstelling voor 2009 was 1,2% duurzame stallen. Op 1 januari 2009 waren nog ongeveer 600 stallen in aanbouw.

<sup>13</sup> Op basis van gegevens van ASG, het Agentschap NL/SenterNovem en de Dienst Regelingen worden naar schatting jaarlijks ongeveer 600 MIA/Vamil-stallen, 80 tot 100 subsidiestallen en 100 tot 150 milieukeurstallen gerealiseerd. Dit zijn in totaal ongeveer 780 tot 830 stallen.





In 2010 heeft de minister van LNV de jaarlijkse rapportage *Staat van het dier* geïntroduceerd. Met deze rapportage wil het Ministerie van LNV inzicht verschaffen in de verbetering van het *welzijn* en de gezondheid van gehouden dieren. De rapportage uit 2010 is een nulmeting en bevat nog geen concrete informatie over de bereikte welzijnseffecten voor landbouwdieren als gevolg van de uitvoering van het integraal duurzaam stallenbeleid in 2008 en 2009.

22

#### *Conclusie en aanbeveling*

De realisatie van het aantal integraal duurzame en diervriendelijke stallen ligt op schema volgens de door ASG opgestelde monitor. Hoe de minister de doelstelling gaat bereiken om in 2023 alle stallen integraal duurzaam en diervriendelijk te laten zijn, is op dit moment niet duidelijk. Het uitgangspunt, dat er na de eerste stroom van investeerders een vliegwieleffect zal ontstaan door navolging bij andere veehouders, is niet nader uitgewerkt, evenmin als een tijdpad met tussendoelen tot 2023.

Wij bevelen de minister aan om tussendoelen tot 2023 op te stellen.

### **2.3 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid**

De informatie over het gevoerde beleid dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften en
- te voldoen aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

De eerste twee aspecten betrekken wij in dit oordeel. Over het derde aspect rapporteren wij eerder in dit hoofdstuk onze bevindingen voor zover wij daar onderzoek naar hebben gedaan.

Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid selecteren wij jaarlijks één of enkele effect- of prestatiegegevens. Dit jaar hebben we de totstandkoming van prestatiegegevens *realisatie % duurzame en diervriendelijke stallen* (artikel 21 en kabinetsprioriteit 25) uit het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van LNV onderzocht.



### Oordeel

23

Op grond van ons onderzoek hebben we vastgesteld dat de informatie over het prestatiegegeven *realisatie % duurzame en diervriendelijke stallen* op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

Dat de totstandkoming van dit prestatiegegeven voldoet, neemt niet weg dat de dossiervorming ten behoeve van de totstandkoming van de informatie over beleid van het Ministerie van LNV in het algemeen niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Wij concluderen dat niet op efficiënte wijze valt te reconstrueren hoe de beleidsinformatie bij het Ministerie van LNV tot stand is gekomen. De meeste beleidsinformatie in het jaarverslag is afkomstig van rapporten van gerenommeerde bedrijven en instituten. De beleidsdirecties leggen echter de brongegevens van de beleidsinformatie niet vast. Door de beperkte dossiervorming kon de auditdienst slechts in overleg met de beleidsdirecties de herkomst van de beleidsinformatie achterhalen. Dit speelt vooral als de beleidsdirectie gegevens van derden bewerkt of voorlopige cijfers opneemt. De minister gaat in het Jaarverslag 2009 niet in op de beperkte dossiervorming. In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Jaarverslag geeft de minister aan dat vanuit de haar bekende informatie op artikelniveau geen tekortkomingen zijn geconstateerd in de totstandkoming van beleidsinformatie.



## 3 Bedrijfsvoering

24

Wij hebben de bedrijfsvoering van het Ministerie van LNV onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert. Het gaat dan om de primaire processen, de faciliterende processen en de sturing en beheersing daarvan. In dit hoofdstuk geven we ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer en gaan we in op eventuele onvolkomenheden die we daarin hebben aangetroffen (§ 3.1). Wij hebben geen onvolkomenheden aangetroffen in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering. Een paragraaf over onvolkomenheden in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering ontbreekt dan ook. In § 3.2 schetsen we de ontwikkeling in de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. Verder gaan we in op de verantwoordings- en controleaspecten van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (§ 3.3) en kijken we naar een aantal vastgoedtransacties van DLO (§ 3.5). We komen in dit hoofdstuk ook terug op enkele onderwerpen uit ons rapport *Rijk Verantwoord 2008* (Algemene Rekenkamer, 2008g): het managementcontrolesysteem van het ministerie en het principe 'single information single audit' (sisa) (§ 3.4 en § 3.6). Ten slotte geven we nog een oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering (§ 3.7).

### 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 2009 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van de naleving van Europese aanbestedingsrichtlijnen door de Voedsel en Waren Autoriteit.



### *Onvolkomenheid in Europese aanbesteding door de VWA*

25

In 2009 is een nieuwe onvolkomenheid in het financieel beheer ontstaan. Bij de VWA werden de richtlijnen voor Europese aanbesteding niet nageleefd. In 2009 heeft de VWA een inkoopanalyse gemaakt. Hieruit bleek dat meerdere inkoopcategorieën Europees aanbesteed moesten worden. Dit heeft geleid tot negen Europese aanbestedingen met definitieve gunning eind 2009. Dit betekent echter wel dat aan de uitgaven in 2009 nog geen Europees aanbesteed contract ten grondslag ligt. Daarom hebben wij bij de VWA een bedrag van € 2.078.441 als onrechtmatig aangemerkt en € 774.855 als onzeker, en bij fusiepartner de Plantenziektenkundige Dienst (PD) een bedrag van € 124.950 als onrechtmatig. De VWA moest overgaan tot een aparte inkoopanalyse, omdat het contractbeheer bij de VWA niet op orde is.

Op grond van het Kaderbesluit de Nieuwe VWA zullen de VWA, de PD en de AID (Algemene Inspectiedienst) uiterlijk 1 januari 2012 fuseren tot de Nieuwe VWA (nVWA). De nVWA-in-oprichting onderkent dat nog niet alle daarvoor in aanmerking komende contracten Europees aanbesteed zijn. In 2010 zal de toekomstige nVWA nog moeten werken aan het contractbeheer en de procedures voor Europese aanbestedingen. De contractadministratie is nog niet zodanig ingericht dat hieruit blijkt welke contracten Europees aanbesteed moeten worden. In de contracten-administratie zou naast de contractduur ook de geraamde omvang van het contractbedrag, eventueel per vier jaar, opgenomen moeten zijn. Ook is het van belang dit inzicht te verkrijgen in de uitgaven van de andere fusiepartners waar deze mogelijk de Europese aanbestedingsdrempel te boven gaan.

Vooruitlopend op de fusie zou de toekomstige nVWA met een meer centrale inkoopafdeling toezicht kunnen houden op de naleving van de Europese aanbestedingsregels.

Wij bevelen de VWA aan in de planning van de aan te besteden producten of diensten, opdrachten voor eenzelfde product of dienst in de tijd en over de bedrijfsonderdelen of fusiepartners heen te cumuleren.

## **3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering**

Figuur 3 toont de ontwikkeling van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van LNV over de afgelopen drie jaar. Te zien is welke onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en het materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.



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



In 2009 is een nieuwe onvolkomenheid ontstaan bij de Europese aanbesteding bij de VWA. In paragraaf 3.1 hebben wij deze onvolkomenheid toegelicht.

### 3.2.1 Onvolkomenheid in programma-uitgaven kleine relaties opgelost

Uit figuur 3 af te leiden dat de enige onvolkomenheid uit 2008, het beheer van programma-uitgaven aan kleine relaties, in 2009 is opgelost. Het beheer van de programma-uitgaven betreft het verstrekken van subsidies en opdrachten aan derden om de beleidsdoelstellingen van het ministerie te realiseren. Het gaat om relatief kleine bedragen die het ministerie betaalt aan een grote diversiteit aan organisaties. De onvolkomenheid bestond eruit dat het ministerie programma-uitgaven niet goed genoeg toekende en afrekende. Het ministerie maakte ook geen duidelijk onderscheid tussen opdrachten aan derden en subsidies. Ten slotte was er volgens de Algemene Rekenkamer extra aandacht nodig voor de rol van het Financieel Dienstencentrum (FDC) als toetsers van de dossiers die ten grondslag liggen aan de programma-uitgaven. De minister kondigde in haar reactie op het RJv 2008 de volgende stappen aan:

- de introductie van standaardbrieven voor opdrachten en voor subsidies;
- een scherper toezicht van het FDC op de naleving van centrale afspraken en toepassing van wet- en regelgeving;
- extra ruimte binnen de bestaande formatie van het FDC om deze verscherpte rol in te vullen;
- een onderzoek naar aard en omvang van het geheel aan programma-uitgaven.

Over 2009 trekt de Algemene Rekenkamer de conclusie dat de in dat jaar ondernomen initiatieven voldoende effect hadden. De nieuwe standaard-



brieven voor subsidies en opdrachten werkten goed. Dit had tot gevolg dat voorwaarden voor begunstigen en opdrachtnemers duidelijk zijn geformuleerd. Het ministerie kan daardoor ook eindafrekeningen van subsidies en opdrachten beter afhandelen. Daarnaast is de rol van het FDC versterkt als bewaker van het beheer van de programma-uitgaven. Het FDC heeft voor deze versterkte rol extra formatie gekregen. Het ministerie rondde het onderzoek naar de aard en omvang van de programma-uitgaven in april 2010 af.

27

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer in 2009 bleek dat er nog wel aandachtspunten waren in het beheer van de programma-uitgaven. Het gaat om het toezicht op het naleven van procedures en om het tijdig afrekenen van oude verplichtingen en voorschotten.

### **3.2.2 Financiële functie**

#### *Nieuw financieel systeem en jaarverantwoording*

Vorig jaar hebben wij geconcludeerd dat het opstellen van de jaarverantwoording nog steeds moeizaam verloopt en blijvende aandacht vergt. Wij hebben aangegeven dat het van belang is dat tussentijdse afsluitingen met voldoende diepgang worden geanalyseerd, zodat problemen op tijd aan het licht komen en worden opgelost.

Het Ministerie van LNV heeft over 2009 de jaarverantwoording met goedkeurende accountantsverklaring op tijd opgeleverd. De weg daar naartoe verliep ook dit keer moeizaam. Dat komt vooral door aanloopproblemen bij de invoering op 1 januari 2009 van een nieuw financieel systeem (E-procurement, inkoop, en Finance, hierna E&F-systeem). Zo waren er technische problemen bij de verwerking van subsidieafrekeningen en vond voor het kerndepartement geen tussentijdse afsluiting plaats. Het Ministerie van LNV kon ook pas in de tweede helft van het jaar reguliere maandafsluitingen doen; financiële rapportages waren pas later in het jaar beschikbaar en in eerste instantie moeilijk toegankelijk.

De aanloopproblemen hebben geresulteerd in overschrijding van betaaltermijnen, 57 dubbele betalingen en betaling van facturen zonder toereikende vastlegging in het E&F-systeem of de prestaties zijn geleverd. Het FDC heeft deze problemen gesignaleerd in de zomer van 2009. Het FDC is daarna overgegaan tot terugvordering en tot herstel van de vastlegging. Het FDC heeft rond de jaarwisseling de oorzaken van de betaalproblemen weggenomen door technische aanpassingen in het E&F-systeem. Wel heeft de auditdienst een bedrag van € 1,2 miljoen aan



onzekerheden opgenomen voor een aantal betalingen waarvan het niet duidelijk is of een prestatie aan de betaling ten grondslag ligt.

28

De baten-lastendiensten hebben hun baten-lastenadministraties tussentijds afgesloten. In vergelijking met voorgaande jaren is de tussentijdse afsluiting een verbetering die het mogelijk maakt problemen op tijd te ontdekken. De baten-lastendiensten zouden overigens meer profijt van de tussentijdse afsluitingen kunnen hebben door meer aandacht te besteden aan de controle en de analyse van de uitkomsten.

Naast hun baten-lastenadministraties hebben DR en DLG ook een kasadministratie voor de programmagelden. Deze administraties zijn in 2009 niet tussentijds afgesloten, gecontroleerd en geanalyseerd.

In 2010 wordt het E&F-systeem ook ingevoerd bij de baten-lastendiensten DR, nVWA en DLG, waarbij het ministerie gebruik zal maken van de inmiddels opgedane ervaringen. Uiterlijk per 1 januari 2011 volgt de Dienst ICT-Uitvoering (DICTU). Om eventuele problemen op tijd te ontdekken en op te lossen vinden wij het van belang dat de diensten in 2010 een tussentijdse afsluiting uitvoeren en de resultaten grondig controleren en analyseren.

Verdere stroomlijning van het financieel beheer is mogelijk als DR en DLG hun kasadministratie onderbrengen in het E&F-systeem. Daarmee kan het Ministerie van LNV het beheer van het oude financiële systeem stopzetten. De directie FEZ van het ministerie heeft aangegeven ernaar te streven om het oude systeem per 1 januari 2011 buiten gebruik te stellen.

#### *Beheersing van de interne processen*

Het Ministerie van LNV heeft in 2009 grote veranderingen doorgevoerd in de interne organisatie (zie ook paragraaf 1.3). Dit heeft geleid tot de vorming van een beleidskern, centralisatie en standaardisatie van de bedrijfsvoering en organisatorische veranderingen in de controlfunctie. Veel processen moesten hierop opnieuw worden ingericht. In 2010 wil het ministerie de taken en bevoegdheden duidelijk hebben belegd en de administratieve organisatie hebben beschreven.

#### *Financieel beheer Dienst ICT-Uitvoering*

De uitvoerende ICT-taken van het Ministerie van LNV zijn ondergebracht bij de Dienst ICT-Uitvoering (DICTU). Vorig jaar hebben wij de autorisaties in het financieel systeem en de volledigheid van en controle op uitgaande facturen als aandachtspunten benoemd voor het financieel beheer van DICTU. DICTU heeft de aandachtspunten opgepakt in 2009, maar er is ruimte voor verdere verbetering van de volledigheid en controle op uitgaande facturen.



### **3.3 Investeringsbudget Landelijk Gebied: verantwoording en controle**

#### *Investeringsbudget Landelijk Gebied*

Sinds de invoering van de Wet inrichting landelijk gebied per 1 januari 2007 zijn 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. Rijk en provincies hebben in bestuurs-overeenkomsten gedetailleerde afspraken gemaakt over de prestaties die provincies per operationeel doel moeten leveren in de periode van 2007 tot en met 2013. Het Investeringsbudget Landelijk gebied (ILG) verschafft de provincies de daarvoor benodigde middelen. In de bestuurs-overeenkomsten is aangegeven dat het budget gedurende de zevenjarige periode flexibel kan worden ingezet zonder schotten tussen doelen of begrotingsjaren. Een belangrijk deel van de ILG-gelden wordt ingezet voor de realisatie van de EHS, die door de Tweede Kamer in 2007 is aangemerkt als groot project.

In totaal betaalt het Rijk op voorschotbasis een bedrag van circa € 3,5 miljard aan de provincies. De rijksbijdrage is in de begroting van het Ministerie van LNV terug te vinden in de artikelen 22, 23, 24 en 27.

In onze rapporten *Beleidsvrijheid specifieke uitkeringen* en *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen* (Algemene Rekenkamer, 2006b en 2009f) hebben wij aangegeven wat onze uitgangspunten zijn bij de beoordeling van specifieke uitkeringen. In ons rapport *Terugblik EHS* Rekenkamer, 2009c) gaan wij in op de realisatie van de EHS. In ons rapport *Staat van de beleidsinformatie 2009* (Algemene Rekenkamer, 2009b) gaan wij in op de beleidsinformatie over Recreatie om de Stad en in onze *rapporten bij de Jaarverslagen 2005, 2006, 2007 en 2008 van LNV* (Algemene Rekenkamer, 2006c, 2007b, 2008f en 2009h) hebben wij aandacht gevraagd voor de controle op de besteding van de rijksbijdrage en de controle op de realisatie van de afgesproken prestaties. Verder hebben wij erop gewezen dat de aanwijzing door de Tweede Kamer van de EHS in 2007 als groot project een zware verantwoordingsplicht met zich mee brengt voor het Ministerie van LNV. Deze verzwaren staat op gespannen voet met het uitgangspunt van het ILG dat de verantwoording door de provincies aan het departement pas in 2013 hoeft plaats te vinden. Daardoor kan niet volledig worden voldaan aan de Regeling grote projecten. Een oplossing daarvoor is nog niet gevonden.

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008* (Algemene Rekenkamer, 2009g) hebben wij aanbevelingen geformuleerd voor de verantwoording van het





ILG. Daarbij ging het om het in kaart brengen van de uitgangssituatie voor de te realiseren doelen en de tijdige oprichting van een Comité van Toezicht (CvT). Inmiddels is de beginsituatie per 1 januari 2007 bekend en is het CvT opgericht en aan het werk.

30

#### *Voortgang, evaluatie en verantwoording*

Gedeputeerde Staten doen jaarlijks aan het Rijk verslag over de voortgang. Deze jaarlijkse rapportage heeft een informerend karakter. Verantwoording is pas aan de orde aan het einde van de zevenjarige ILG-periode. Zowel de voortgangsrapportages als de eindverantwoording gaan over de gerealiseerde prestaties en de besteding van de rijksbijdrage per operationeel doel.

Halverwege de looptijd in 2010 is er een evaluatiemoment dat wordt aangeduid als 'mid-term review'. De evaluatie is bedoeld als een moment voor gezamenlijke reflectie van Rijk en provincie over de voortgang van de prestaties en over de eventuele noodzaak tot bijsturing.

De Wet inrichting landelijk gebied geeft de minister de mogelijkheid het investeringsbudget in het nadeel van de provincie te wijzigen indien het de provincie kan worden aangerekend dat de afgesproken prestaties onvoldoende zijn gerealiseerd. Een voorwaarde daarvoor is dat de minister Gedeputeerde Staten op basis van de mid-term review waarschuwt dat zij gereede twijfel heeft over de realisatie van de prestaties. Het Ministerie van LNV heeft nog geen interne procedure opgesteld voor het geven van waarschuwingen. Sancties opleggen kan de minister pas twee jaar na het afgeven van de waarschuwing.

#### *Beoordeling financiële informatie*

De Wet inrichting landelijk gebied bevat geen bepalingen over de controle op de besteding van de rijksbijdrage door de provincies. De controleaspecten van het ILG zijn geregeld in een bijlage bij de bestuursovereenkomsten. Oorspronkelijk was daarin opgenomen dat de controle plaatsvindt volgens het principe van 'single information, single audit'. In 2007 heeft met Ministerie van LNV besloten dit principe niet in te voeren, waarna in 2009 nieuwe afspraken zijn gemaakt over de controle op de bestedingen. Afgesproken is dat de provincie bij de jaarlijkse voortgangsrapportage en bij het eindverslag over de periode 2007 tot 2013 een accountantsverklaring verstrekt die aangeeft dat de (cumulatieve) rijksbijdrage op de juiste wijze is *ontleend* aan de gecontroleerde provinciale jaarrekening. Het Ministerie van LNV en de provincies hebben geen afspraken gemaakt over het uitvoeren van een review op de werkzaamheden van de provinciale accountant.



DLG en DR geven een belangrijk deel van de rijksbijdrage uit. Daarom geeft de auditdienst van LNV jaarlijks verklaringen af bij de financiële gegevens die DLG en DR daarover aanleveren aan de provincies. Dankzij deze verklaringen en de verklaringen van de provinciale accountants, krijgt de minister een redelijke mate van zekerheid over de vraag of de totale rijksbijdrage per provincie is besteed aan de uitvoering van het ILG. Wel constateren wij dat de controle niet is toegesneden op het feit dat het ILG-budget afkomstig is van vier begrotingsartikelen. De accountantsverklaringen geven daardoor geen zekerheid over de bestedingen per operationeel doel. Hierdoor verkrijgt de minister geen zekerheid over de bestedingen per begrotingsartikel en kan de minister na afloop van de ILG-periode niet per begrotingsartikel vaststellen welk deel van het ILG-budget daaraan is uitgegeven. Dit betekent dat wanneer bijvoorbeeld geld voor ILG-doelen op het terrein van artikel 23 Natuur wordt aangewend voor ILG-doelen op het terrein van artikel 24 Landschap en recreatie dit mogelijk niet wordt opgemerkt door de minister, omdat zij op dit punt geen controle-informatie ontvangt.

31

#### *Beoordeling prestatiegegevens*

De minister van LNV heeft op basis van de Regeling Investeringsbudget Landelijk Gebied in november 2009 een Comité van Toezicht (CvT) ingesteld dat de voortgang van de afgesproken prestaties moet beoordelen. Het CvT brengt in mei 2010 een tussenrapport uit en in 2014 een eindrapportage. De minister van LNV en de provincies kunnen het tussenrapport betrekken bij de *midterm review*. Op basis van het eindrapport zal de minister van LNV in 2014 moeten beoordelen of de provincies de afgesproken prestaties in voldoende mate hebben geleverd.

Het CvT is de enige instantie die de betrouwbaarheid van de door de provincies gerapporteerde prestatiegegevens vaststelt. Het CvT zal de komende jaren veel werk moeten verzetten om zich over alle twaalf provincies een oordeel te vormen met betrekking tot kwaliteit en kwantiteit van de geleverde prestaties.

Doordat de beoordeling van de prestatiegegevens uitsluitend is ondergebracht bij het CvT, wordt een essentiële controlerende taak volledig buiten de ambtelijke organisatie gehouden. Voor de Algemene Rekenkamer is het werk van het CvT van belang om zich in 2014 een oordeel te kunnen vormen over de rechtmatigheid van de afrekening van de ILG-voorschotten. Daarvoor is het nodig dat de Algemene Rekenkamer beoordeelt of zij voor haar eigen oordeel gebruik kan maken van de controlewerkzaamheden van het CvT. Dit kan in de vorm van een review.



### *Conclusies en aanbevelingen*

32

Wij constateren dat het sturings- en verantwoordingsarrangement voor het ILG op onderdelen onevenwichtig is. Enerzijds zijn er gedetailleerde prestatieafspraken bij aanvang van de ILG-periode en daarop aansluitende verantwoordingseisen; anderzijds hebben de provincies gedurende de looptijd van het ILG een grote beleidsvrijheid en is het controlearrangement niet toegesneden op de gedetailleerde verantwoordingseisen.

Wij bevelen de minister van LNV aan om bij de bespreking van de resultaten van de mid-term review aanvullende afspraken met de provincies te maken over de controle op de bestedingen van de rijksbijdrage per operationeel doel. Daarbij moet ook een oplossing worden gezocht voor de spanning tussen het controle- en verantwoordingsarrangement voor het ILG en de status van de EHS als groot project. Ook bevelen wij de minister aan om met de provincies afspraken te maken over het uitvoeren van een review door de auditdienst van LNV op de werkzaamheden die een provinciale accountant verricht voor de verantwoording tegenover het ILG.

Verder bevelen wij de minister aan om een interne procedure op te stellen om op basis van de mid-term review te beoordelen of de provincies de afgesproken prestaties voldoende realiseren en te bewaken dat het ministerie de hiervoor noodzakelijke informatie ontvangt.

## **3.4 Managementcontrolestelsel**

Een managementcontrolestelsel (MCS) is een organisatorische voorziening die tot doel heeft te waarborgen dat een organisatie op beheerste wijze en goed bestuurd haar taken uitvoert en doelen realiseert, en zich daarover ook kan verantwoorden. Een goed MCS vormt dus een waarborg voor een goede bedrijfsvoering. In ons rapport *Rijk verantwoord 2008* (Algemene Rekenkamer, 2008g) hebben wij toegezegd om in 2009 het instrument MCS in samenspraak met de ministeries verder uit te werken.

Dit hebben we gedaan in expertmeetings die we in maart 2010 hebben gehouden. Wij zijn van plan om het verslag hiervan rondom Verantwoordingsdag op onze website ([www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)) te plaatsen.

Van een drietal onderwerpen signaleren wij al enkele jaren dat zij bijzondere aandacht vragen. Dat zijn de sturing van grote ICT-projecten, de naleving van de Europese aanbestedingsregels en de realisatie van de taakstellingen. Dit jaar zijn wij rijksbreed voor deze onderwerpen



nagegaan in hoeverre het departementale MCS een goede beheersing ervan ondersteunt.

33

### 3.4.1 ICT

'ICT in control' is een belangrijk onderdeel van het MCS van een ministerie. Onder ICT in control vallen de volgende twee onderwerpen:

- de inrichting van de functie van chief information officer (CIO);
- de rapportage over grote ICT-projecten.
- 

In 2008 heeft het kabinet besloten dat alle ministeries in het tweede kwartaal van 2009 de CIO-functie zouden invullen. In haar brief van 12 december 2008 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Tweede Kamer geïnformeerd over de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze rol. Inmiddels is bij alle ministeries de CIO-functie ook inderdaad ingevuld. De minister van BZK wil met de aanstelling van CIO's op alle departementen en de introductie van uniforme rapportages over grote ICT-projecten aan de Tweede Kamer, de uitvoering en de besturing van grote ICT-projecten verbeteren.

#### *Rapportage CIO van LNV aan bestuursraad*

Het Ministerie van LNV heeft in 2009 circa € 120 miljoen aan ICT besteed. Hiervan heeft zo'n € 50 miljoen betrekking op ontwikkelingskosten en zo'n € 70 miljoen op beheerkosten. De ontwikkelingskosten worden uitgebreid behandeld in het meerjareninvesteringsplan ICT (MIP ICT); het ministerie geeft 80% van de ontwikkelingskosten uit aan dertien grote ICT-projecten binnen het ministerie. Eind 2009 voldoen vier van deze projecten aan de criteria van een groot ICT-project waarover aan het Ministerie van BZK gerapporteerd moet worden. Voor deze projecten geldt dat de ontwikkelkosten meer dan € 20 miljoen bedragen.

De CIO rapporteert over de dertien grote ICT-projecten aan de bestuursraad. De eerste rapportage is eind februari 2010 gereedgekomen en betreft de periode tot en met het derde kwartaal 2009. Deze rapportage vormt de basis voor de verplichte rapportage aan het Ministerie van BZK over grote ICT-projecten in 2009.

#### *Rapportage grote ICT-projecten aan het Ministerie van BZK*

De minister van BZK wil met de ingezette acties (zoals de aanstelling van CIO's op alle departementen en de introductie van uniforme rapportages aan de Tweede Kamer over grote ICT-projecten) de uitvoering en de besturing van grote ICT-projecten verbeteren.



Het Ministerie van BZK rapporteert aan de Tweede Kamer over de grote ICT-projecten binnen de rijksoverheid. Alle ministeries zenden daartoe een rapportage over hun eigen grote ICT-projecten aan het Ministerie van BZK. Wij constateren dat in de *Rapportage 2008* van het Ministerie van BZK de geraamde looptijd van de beide LNV-projecten niet overeenkomt met de geraamde looptijd van dezelfde projecten in de *Rapportage 2008* die het Ministerie van LNV aan het Ministerie van BZK heeft opgestuurd. Abusievelijk heeft het Ministerie van BZK de conceptgegevens die het Ministerie van LNV had aangeleverd in de officiële rapportage aan de Tweede Kamer opgenomen.

#### *Informatiebeveiliging*

In de lidstaten van de Europese Unie keren diensten die zijn aangewezen als betaalorgaan Europese subsidies uit. De Europese regelgeving schrijft de betaalorganen voor om aan een van de internationale normen voor informatiebeveiliging te voldoen. Het Ministerie van LNV heeft voor zichzelf als geheel, en daarmee voor zijn betaalorganen DR en DLG, gekozen voor ISO 27001 en ISO 27002. Deze standaarden zijn in 2007 verwerkt in het Standaardbeveiligingsniveau voor informatievoorziening van het Ministerie van LNV (SBNi). Met het gebruik van SBNi zal het ministerie ook voldoen aan het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst.

In 2007 heeft de baten-lastendienst DICTU, die de ICT binnen het Ministerie van LNV verzorgt, een programma opgesteld om het SBNi in de periode 2008 tot en met 2010 in zijn organisatie te implementeren. De implementatie is vertraagd ten opzichte van de oorspronkelijke planning. Dit betekent dat DICTU in 2010 extra inspanningen moet leveren om eind 2010 volledig aan het SBNi te voldoen. Wij zullen de voortgang in 2010 onderzoeken.

#### *Autorisatiebeheer*

De auditdienst van het Ministerie van LNV heeft begin 2009 een onderzoek uitgevoerd naar de invoering van het nieuwe financiële systeem bij het kerndepartement. De auditdienst constateerde dat het autorisatiebeheer onvoldoende was, omdat enkele medewerkers meer rechten hadden dan gewenst. Het is daarom van belang dat FEZ als eigenaar van het financiële systeem:



- periodiek de autorisaties in het systeem controleert op te ruime bevoegdheden;
- vaststelt dat handelingen in het systeem worden geregistreerd en actie onderneemt bij verkeerde handelingen.

### **3.4.2 EU-aanbestedingen**

Sinds begin jaren zeventig bestaan er binnen de Europese Unie (EU) regels om ervoor te zorgen dat alle bedrijven binnen de EU, ongeacht hun nationaliteit, kunnen meedingen naar overheidsopdrachten binnen de EU. Daarnaast bevorderen deze regels de transparantie en integriteit van het overheidshandelen. Wij moeten echter al vele jaren constateren dat deze regels geregeld worden overtreden. Wij zien de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving als een belangrijk aandachtspunt voor een MCS van een ministerie. Wij vinden het van belang dat ministers inzicht hebben in de mogelijke oorzaken van het niet-naleven van deze regels. Wij zijn daarom voor 2009 nagegaan of en hoe elk ministerie daar inzicht in krijgt. Daartoe hebben we bij het Ministerie van LNV onderzocht hoe de auditdienst de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving heeft gecontroleerd. In principe beoordeelt de auditdienst bij alle controleobjecten het inkoopproces, onderzoekt de dienst de grote crediteurbedragen op onterecht niet Europees aanbesteden en verricht de dienst een aantal deelwaarnemingen per controleobject. In 2009 is de diepgang bij de diverse controleobjecten wisselend geweest. Bij de VWA heeft de auditdienst in 2009 een verdiepend onderzoek uitgevoerd omdat de contractadministratie en de inkoopfunctie in 2008 te wensen over liet. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar paragraaf 3.1.

### **3.4.3 Taakstelling**

In de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* van september 2007 (Kabinet, 2007b) heeft het kabinet een taakstelling voor de rijksdienst vastgelegd. Die taakstelling is een bezuiniging van € 630 miljoen, verdeeld over de ministeries en over 35 zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Deze taakstelling gaat gepaard met een afname van de personeelsomvang met circa 11.000 fte's. Daarbij komt nog een taakstelling van ongeveer 1.800 fte's bij de zogenoemde tariefgefinancierde diensten, dat wil zeggen diensten van agentschappen en zbo's die geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald. In totaal is de afslanking voor het Rijk dus vastgesteld op ongeveer 12.800 fte's in de periode 2008 tot en met 2011. Als peildatum voor de afslanking is aangehouden de feitelijke bezetting in fte's op 31 december 2006: totaal 175.000 fte's waarvan 120.000 fte's bij



het Rijk en 55.000 fte's bij zbo's. De taakstelling is verdeeld over 2008 (1/8 deel), 2009 (1/8 deel), 2010 (1/4 deel) en 2011 (1/2 deel). Bij de taakstelling is rekening gehouden met de verschillende onderdelen van de ministeries, namelijk beleid, ondersteuning, inspectie en uitvoering. Beleid moet met ongeveer 20% verminderen, ondersteuning met ongeveer 25%, inspectie met ongeveer 20% en uitvoering met ongeveer 5 à 10%.

36

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van dit programma en voor de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer. De vakministers zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de taakstelling op hun eigen ministeries. Ieder ministerie heeft voor zichzelf en voor de zbo's die onder het ministerie ressorteren, een plan van aanpak opgesteld waarin staat hoe de taakstelling zal worden ingevuld volgens de aangegeven fasering en binnen de kaders die daarbij zijn gesteld in termen van geld en functies.

De inhuur van derden mag niet stijgen om de weggevallen fte's van de taakstelling Vernieuwing Rijksdienst te compenseren. Cijfers over de inhuur van externen zijn niet opgenomen in de voortgangsrapportages over de Vernieuwing Rijksdienst. Wel rapporteren de ministeries sinds 2007 in hun departementale jaarverslag over hun externe inhuur.

#### *Uitvoering taakstelling*

De vraag is hoe per ministerie de voorgenomen taakstelling wordt uitgevoerd. Is het management op dit terrein *in control*? Om antwoorden op deze vragen te krijgen hebben wij het plan van aanpak van het Ministerie van LNV nader bekeken. We hebben onderzocht hoe dit plan wordt uitgevoerd en hoe het ministerie de voortgang bewaakt.

Het plan van aanpak dateert van juli 2007 en is nog steeds van kracht. Het plan geeft duidelijk weer welke veranderingen het Ministerie van LNV wil bereiken, welke acties daarvoor nodig zijn en wie waar verantwoordelijk voor is.

De Directie Organisatie en Bedrijfsvoering (DOB) en de directie FEZ bewaken de voortgang van het plan, ook wat betreft de verdeling over de verschillende categorieën. Per trimester stellen deze directies een voortgangsrapportage op over de volledige veranderopgave – zowel kwalitatief als kwantitatief.

De bewaking van de budgettaire taakstelling ligt bij de directie FEZ. De controle op de uitvoering van het plan in fte en tijd verloopt via monitoring van de voortgang door DOB.



### *Inhuur externen*

37

In 2009 is bepaald dat de uitgaven voor externe inhuur van de rijksoverheid per jaar niet meer mogen bedragen dan 13% van de totale personele kosten. Hogere uitgaven voor externe inhuur moeten worden uitgelegd. Iedere minister rapporteert aan de Tweede Kamer over de hoogte van de uitgaven voor externe inhuur in een bijlage bij het jaarverslag. Wij hebben vastgesteld dat deze bijlage door de auditdienst is gecontroleerd.

Wij zijn voor de verantwoording over 2009 nagegaan of de informatie die de minister van LNV heeft opgenomen in de bijlage grote verschillen bevat ten opzichte van de informatie uit de jaarverslagen 2007 en 2008 en hoe de minister deze verschillen toelicht. Het blijkt dat de uitgaven voor de inhuur van externen ten opzichte van 2007 met 46% zijn gestegen en ten opzichte van 2008 met 2%. De uitgavenrealisatie in 2009 blijft binnen het vastgestelde kader van 13% volgens het jaarverslag van het Ministerie van LNV.

## **3.5 Vastgoedtransacties Dienst Landbouwkundig Onderzoek**

De Algemene Rekenkamer heeft in 2009 onderzoek gedaan naar een aantal vastgoedtransacties van de stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO). Het ging daarbij onder meer om de verkoop van proefterreinen die de Staat der Nederlanden bij de verzelfstandiging van DLO in 2000 in eigendom heeft overgedragen aan DLO. Bij de verzelfstandiging is bepaald dat DLO goedkeuring aan het ministerie moet vragen voor de aan- en verkoop van onroerende zaken en voor de bestemming van de opbrengsten. De Directie Kennis en Innovatie (DKI) van het Ministerie van LNV is daarvoor het aanspreekpunt.

Uit ons onderzoek blijkt dat één van deze proefterreinen in 2007 voor € 1,7 miljoen ondershands door DLO aan een projectorganisatiebureau is verkocht. Een recente taxatie onbrak. De verkoopprijs die partijen zijn overeengekomen lag ver onder de marktwaarde (zelfs onder de executiewaarde) van een taxatie die in 1998, in opdracht van de Staat der Nederlanden, had plaatsgevonden. In reactie hierop hebben het Ministerie van LNV en DLO aangegeven dat de administratieve organisatie van DLO wordt aangepast om een herhaling te voorkomen.

Bij het toezicht dat DKI op vastgoedtransacties van DLO uitoefent, wordt volledig gesteund op de schriftelijke mededeling van de Raad van Toezicht dat de voorgestelde transactie in overeenstemming is met het beleidskader voor DLO. DKI vergewist zich er niet van dat zij op een





verantwoorde wijze kan steunen op de werkzaamheden van de Raad van Toezicht.

38

De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat DKI meer inhoud geeft aan het toezicht op de werking van de interne procedures voor vastgoedtransacties bij DLO. De Algemene Rekenkamer zal in het in 2010 te starten onderzoek Vastgoedtransacties van RWT's aandacht besteden aan de vastgoedtransacties van DLO.

### 3.6 Single information single audit

Het kabinetsbeleid is gericht op het verminderen van de administratieve lasten voor de overheid, zowel op rijksniveau als op provinciaal en gemeentelijk niveau. Een van de middelen die het kabinet daarvoor inzet, is het principe 'single information single audit' (sisa). Sisa houdt in dat provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering die zij vanuit het Rijk ontvangen, afzonderlijk hoeven te verantwoorden en dat de accountantscontrole van de specifieke uitkeringen deel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording.

#### Specifieke uitkeringen in de Financiële-verhoudingswet

In artikel 15a lid 1 van de Financiële-verhoudingswet wordt het instrument 'specifieke uitkering' als volgt omschreven: "Elke bijdrage uit 's Rijks kas die door of vanwege Onze Minister wie het aangaat onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies en gemeenten wordt verstrekt, is een specifieke uitkering."

Met andere woorden: specifieke uitkeringen zijn bestemd voor specifieke doelen die door gemeenten of provincies moeten worden gerealiseerd. Omdat er veel administratieve lasten zijn gemoeid met deze uitkeringen, wil het kabinet ze drastisch in aantal reduceren. Met de wijziging van de Financiële-verhoudingswet per 1 augustus 2008 is er een nieuwe optie binnen de categorie van specifieke uitkeringen bijgekomen: de verzameluitkering. Hierin worden afzonderlijke specifieke uitkeringen gebundeld tot één uitkering per beleidsthema. Daarnaast kunnen op grond van de wetwijziging specifieke uitkeringen worden omgezet in decentralisatie-uitkeringen. Voor zover de specifieke uitkeringen gehandhaafd blijven, wil het kabinet sisa inzetten om de lastendruk te verminderen.

Het sisaprincipe wordt toegepast sinds het verantwoordingsjaar 2006. Gemeenten en provincies hebben dus voor het eerst in 2007 volgens dit principe hun verantwoording aangeleverd bij de departementen. Behalve sisa wordt ook 'single review' toegepast door de departementale auditdiensten. Dat wil zeggen dat de accountant van een provincie of een gemeente slechts één keer wordt gereviewd door een accountant van het Rijk.



Het Ministerie van BZK coördineert het beleid voor sisa en single review, om ervoor te zorgen dat alle departementen op adequate wijze worden voorzien van informatie over specifieke uitkeringen.

39

#### *Ontwikkeling specifieke uitkeringen*

Volgens het *Onderhoudsrapport Specifieke uitkeringen (OSU) 2009* dat op 27 april 2009 door de minister van BZK aan de Tweede Kamer is gestuurd, bedroeg het totaal aantal specifieke uitkeringen 109 (Ministerie van BZK, 2009). Het Ministerie van LNV had in 2009 zes specifieke uitkeringen. Het Ministerie van LNV past de verzameluitkering toe. Er zijn in 2009 geen specifieke uitkeringen omgezet in een decentralisatie-uitkering.

#### *Toepassing sisa*

Provincies en gemeenten dienden zich in 2009 via de Sisabijlage 2008 te verantwoorden over de specifieke uitkeringen. Er waren in 2008 bij het Ministerie van LNV twee specifieke uitkeringen die onder de sisa-systematiek vielen.<sup>14</sup> Er is één specifieke uitkering, het ILG, die niet op basis van de sisasystematiek is verantwoord. De reden hiervoor is dat het ministerie meer verantwoordingsinformatie over het ILG wil hebben dan mogelijk is in de sisabijlage. Voor een verdere toelichting verwijzen wij naar paragraaf 3.3 van dit rapport.

Het komt voor dat decentrale overheden een beroep doen op subsidieregelingen van het Ministerie van LNV. De verantwoording daarover volgt de procedure voor de betreffende subsidieregeling.

### **3.7 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag 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.

---

<sup>14</sup> Beide regelingen zijn inmiddels gesloten.



Deze twee aspecten, die geen betrekking hebben op de kwaliteit van de informatie zelf, betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering.

40

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 om te bepalen wat opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering zijn?
- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

#### Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het *Jaarverslag 2009* van het Ministerie van LNV is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften, met uitzondering van de bijdrage van de Directie Organisatie Bedrijfsvoering.

De directie FEZ, Bureau Bestuursraad (BBR) en de Directie Organisatie Bedrijfsvoering (DOB) geven elk hun bijdrage voor de bedrijfsvoeringsparagraaf. De directie FEZ heeft daarbij de regie. DOB is verantwoordelijk voor de ondersteunende processen binnen het kerndepartement. Bij DOB ontbreken criteria voor een systematische weging van onderwerpen die in de bedrijfsvoeringsparagraaf moeten worden opgenomen. Het risico is dat DOB belangrijke onderwerpen niet in de bedrijfsvoeringsparagraaf laat opnemen. Bevindingen uit de controle van de auditdienst hebben nu geleid tot het opnemen van onderwerpen over DOB in de bedrijfsvoeringsparagraaf 2009.



## 4 Financiële informatie

41

Wij hebben de financiële informatie in het *Jaarverslag 2009* van het Ministerie van LNV beoordeeld. We hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft ontvangen en uitgegeven en of zij daarover in het jaarverslag goed verantwoording heeft afgelegd.

### 4.1 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 2009 van het Ministerie van LNV voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden in de (samenvattende) verantwoordingsstaat:

*Artikel 29 Algemeen: een bedrag van € 31,5 miljoen in de uitgaven is onrechtmatig. Het betreft een bedrag van € 0,3 miljoen aan fouten en een bedrag van € 31,2 miljoen aan onzekerheden.*

Het totaalbedrag aan geconstateerde fouten en onzekerheden blijft onder de tolerantiegrens voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.



De geconstateerde fouten en onzekerheden hebben de artikeltolerantie van artikel 29 Algemeen overschreden. Dit wordt in belangrijke mate veroorzaakt door de gemaakte fouten en onzekerheden ten aanzien van de materiële uitgaven en de wachtgelden.

Het Ministerie van LNV betaalt € 20,85 miljoen wachtgelden en FPU+ voor ex-medewerkers van in het verleden geprivatiseerde LNV-onderdelen. De directie DOB/P&O controleert deze uitgaven niet. Hierdoor bestaat onzekerheid of de gelden aan de juiste mensen worden betaald, de mensen nog in leven zijn en of de neveninkomsten op deze gelden worden ingehouden.

Voor circa € 0,3 miljoen is ten onrechte niet Europees aanbesteed, voor € 1,2 miljoen is er onzekerheid over de geleverde prestatie en voor € 9,1 miljoen bestaat onzekerheid over de juistheid van de aan LNV in rekening gebrachte bedragen.

De jaarrekening in totaal omvat overschrijdingen van de verplichtingen op de begrotingsartikelen 21 tot en met 26 van een bedrag van in totaal € 179,9 miljoen. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 13,8 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 22, 25 en 27. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

In de bijlagen van ons *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)* staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

#### *Naleving Europese aanbestedingsregels*

Wij zijn nagegaan in hoeverre het ministerie de Europese aanbestedingsregels naleeft. Wij hebben vastgesteld dat bij het Ministerie van LNV in 25 gevallen met een totaalbedrag van € 2.481.391 deze regels niet zijn nageleefd en dat voor 10 gevallen met een totaalbedrag van € 774.855 er geen zekerheid bestaat over de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Het grootste deel betreft inhuur. Het grootste aantal gevallen van het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels doet zich voor bij de VWA. De uitvoering van de Europese aanbestedingen bij de VWA hebben wij als een onvolkomenheid aangemerkt.



## 4.2 Oordeel over saldibalans en toelichting

43

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 verslaggevingvoorschriften.

### Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2009 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, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

In de toelichting van de departementale saldibalans is toegelicht dat de onttrekking aan de begrotingsreserves besteed is om een deel van de uitvoeringsproblematiek van LNV op te lossen. Wij vestigen de aandacht op de aanleiding van deze onttrekking.

In 2009 heeft het Ministerie van LNV voor een bedrag van € 358 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij zijn van oordeel dat de afgerekende voorschotten voldoen aan de gestelde eisen.

Het totaalbedrag aan geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten blijft onder de tolerantiegrens voor de saldibalans als geheel.

De Najaarsnota 2009 van het Ministerie van LNV (LNV, 2009b) vermeldt dat aan de begrotingsreserves landbouw en visserij respectievelijk € 7 miljoen en € 3 miljoen is onttrokken om een deel van de uitvoeringsproblematiek van het Ministerie van LNV op te lossen. In de begroting 2010 wordt aangegeven dat de gelden in 2009 met name worden besteed aan diverse apparaatskosten en de ganzenproblematiek. De besteding van deze gelden voldoet niet aan het doel van deze begrotingreserves, te weten de ontwikkeling en sanering van de landbouw en de visserij. Wij constateren dat het ministerie van LNV noch in de Najaarsnota 2009, noch in de Begroting 2010, noch in het Jaarverslag



2009 een relatie legt tussen de uitvoeringsproblematiek van het Ministerie van LNV en de bestedingsdoelen van de begrotingsreserves landbouw en visserij.

44

Wij zijn van mening dat het ministerie de Tweede Kamer in de Najaarsnota 2009 er expliciet op had moeten wijzen dat de gelden van de begrotingsreserve voor een ander doel dan het oorspronkelijke doel worden besteed.

De gelden van de begrotingsreserves<sup>15</sup> werden tot 2008 beheerd door drie stichtingen, waarvoor het ministerie de administratie voerde. Eind 2008 heeft LNV de door de stichtingen beheerde gelden laten overboeken ten gunste van de rekening van het ministerie. Het ministerie heeft de drie lege stichtingen nog niet opgeheven. Wij bevelen het ministerie aan de stichtingen in 2010 op te heffen.

In de bijlagen van ons *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)* staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

---

<sup>15</sup> Naast de begrotingsreserves landbouw en visserij is er nog de begrotingsreserve borgstelling landbouw.



## Gebruikte afkortingen

45

AID	Algemene Inspectiedienst
ASG	Animal Science Group
BBR	Bureau Bestuursraad
BuiZa	Buitenlandse Zaken (Ministerie van)
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministerie van)
CIO	Chief Information Officer
CvT	Comité van Toezicht
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DICTU	Dienst ICT Uitvoering
DKI	Directie Kennis en Innovatie
DLG	Dienst Landelijk Gebied
DLO	Dienst Landbouwkundig Onderzoek
DOB	Directie Organisatie Bedrijfsvoering
DR	Dienst Regelingen
E&F	E-procurement & Finance
EBS	Oracle e-Business Suite
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
ELGF	Europees Landbouw Garantiefonds
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken (Ministerie van)
FDC	Financieel Dienstencentrum
FES	Fonds economische structuurversterking
FEZ	(directie) Financieel-Economische Zaken
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
J&G	Jeugd en Gezin (Ministerie van)
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministerie van)
MCS	managementcontrolestelsel
MCP	Meerjareninvesteringsplan ICT
MDV	Maatlat Duurzame Veehouderij
MIA	Milieu-investeringsaftrek
MTR	midterm review
NFBI	Niet-financiële beleidsinformatie
nVWA	Nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Ministerie van)
OSU	Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen
PBI	Programma Beleidsinformatie
PD	Plantenziektenkundige Dienst
RBV	Rijksbegrotingsvoorschriften





Rods	Recreatie om de stad	46
RWT	rechtspersoon met een wettelijke taak	
SBNi	Standaardbeveiligingsniveau voor informatievoorziening van het Ministerie van LNV	
SG	Secretaris-Generaal	
sisa	single information single audit	
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministerie van)	
Vamil	Willekeurige afschrijving milieu-investeringen	
VRM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Ministerie van)	
VWA	Voedsel en Waren Autoriteit	
VWS	Welzijn, Volksgezondheid en Sport (Ministerie van)	
Wilg	Wet inrichting landelijk gebied	
WWI	Wonen, Wijken en Integratie (Ministerie van)	
zbo	zelfstandig bestuursorgaan	

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



## Literatuur

47

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

Algemene Rekenkamer (2006b). *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen*. Tweede Kamer 2005-2006, Tweede Kamer 30 498, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006c). *Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van LNV 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 550 XIV, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007a). *Bescherming van natuurgebieden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 074, nrs 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007b). *Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van LNV 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 031 XIV, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008a). *Duurzame intensieve veehouderij*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 478, nrs 1-2. Den Haag: Sdu.

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

Algemene Rekenkamer (2008c). *Europese regelgeving, implementatie van Europese richtlijnen en handhaving van Europese verordeningen in Nederland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 498, nrs 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008d). *Voedselveiligheid en diervoeders, terugblik 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 400, nrs 8-9. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008e). *Fysieke controles op Europese subsidies voor boter, terugblik 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 735, nrs 3-4. Den Haag: Sdu.



Algemene Rekenkamer (2008f). *Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van LNV 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444 XIV, nr. 4. Den Haag: Sdu.

48

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

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

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

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

Algemene Rekenkamer (2009d). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5, terugblik 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 30 850, nrs 31–32. Den Haag: Sdu.

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

Algemene Rekenkamer (2009f). *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 249, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009g). *Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van LNV 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924 XIV, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010a) *EU-trendrapport 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 306, nrs 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010b). *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 381 nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.



Algemene Rekenkamer (2010c). *Staat van de beleidsinformatie 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 380 nrs. 1-2, Den Haag: Sdu.

49

ASG (2009). *Monitoring integraal duurzame stallen*. Peildatum 1 januari 2009. Wageningen: Sdu.

Bakker, A.J.J., D.A. Albregtse, R.B. Doorneweert, P. Kavelaars, G.S. Venema en M.N. van Wijk (2005). *Fiscale faciliteiten en knelpunten natuurontwikkeling door particulieren*. Rapport 5.05.06. Den Haag, LEI.

Financiën (2007). *Handelingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, nr. 87, blz. 6115-6150.

Financiën (2008). *Nota over de toestand van 's Rijks financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 700, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009a). *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2010)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 128, nr. 16. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009b). Kamerbrief. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31951, nr. 21 van 14 september 2009.

Kabinet (2007a). *Samen werken, samen leven. Beleidsprogramma 2007-2011*.

Kabinet (2007b). *Nota Vernieuwing Rijksdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 201, nr. 3h. Den Haag: Sdu.

LNV (2000). *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*.

LNV (2005). *Beleidskader omslag van minder verwerving naar meer beheer*. Brief van minister Veerman aan de Tweede Kamer d.d. 14 juni 2005. Kenmerk DN 2005/1850, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

LNV (2009a). *Ecologische hoofdstructuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 30 825, nr. 31. Den Haag: Sdu.



LNV (2009b). *Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2009 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 222 XIV, nr. 2. Den Haag: Sdu.

50

LNV (2010). *Slotwet en Jaarverslag van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 924 XIV, nrs. 1-3. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2009). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2009*. Brief aan de Tweede Kamer over Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009 31 700 B, nr. 15. Den Haag: Sdu.

MNP (2006). *Natuurbalans 2006*. MNP-publicatienummer 500402001. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.

PBL (2009). *Natuurbalans 2009*. Bilthoven/Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.

SenterNovem (2009). *Jaarverslag 2008 SenterNovem*. Utrecht: SenterNovem.

#### *Wet- en regelgeving*

Wet inkomstenbelasting 2001. Wet van 11 mei 2000 tot vaststelling van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Belastingherziening 2001).