



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Evaluatie Wettelijke Onderzoekstaak Economische Informatievoorziening

Colofon

Titel	Evaluatie Wettelijke Onderzoekstaak Economische Informatievoorziening
Uitgebracht aan	Ir. M.A.A.M. Berkelmans
Datum	5 april 2016
Kenmerk	ADR/2016/433

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Samenvatting	4
1.1	Inleiding	4
1.2	De uitvoeringsovereenkomst en werkafspraken bieden ook voor de komende periode voldoende houvast	4
1.3	Aandachtspunten voor de komende uitvoeringsperiode	4
2	Inleiding	6
2.1	Aanleiding en doel van het onderzoek	6
2.2	Aanpak	6
2.3	Verspreidingskring rapportage	7
2.4	Leeswijzer rapport	7
3	Opzet proces van sturing, beheersing, toezicht en verantwoording	8
3.1	Referentie	8
3.2	Samenvattend	8
3.3	Beschrijving van de afspraken	8
3.3.1	Aansturingsarrangement	8
3.3.2	WDT-statuu	9
3.3.3	Uitvoeringsovereenkomst WOT-EI	9
3.3.4	Werkafspraken 2011 – 2015 WOT EI	9
4	Inzicht in doeltreffendheid, doelmatigheid en onafhankelijkheid	12
4.1	Referentie	12
4.2	Samenvattend	12
4.3	Toelichting bevindingen inzicht in doeltreffendheid, doelmatigheid	13
4.3.1	Toezicht op doeltreffendheid en doelmatigheid	13
4.3.2	Toezicht op kwaliteit	14
4.3.3	Toelichting bevindingen inzicht in onafhankelijkheid	15
5	Tevredenheid bij betrokkenen	16
5.1	Referentie	16
5.2	Samenvattend	16
5.3	Toelichting bevindingen tevredenheid	16
6	Toekomstbestendigheid	19
6.1	Referentie	19
6.2	Samenvattend	19
6.3	Toelichting	19
7	Ondertekening	21

1 Samenvatting

1.1 Inleiding

EZ/ Directie ANK heeft de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd de WOT-EI¹ te evalueren omdat op 31 december 2015 de Uitvoeringsovereenkomst over deze WOT afloopt. Doel van de evaluatie is input te leveren voor een nieuwe Uitvoeringsovereenkomst² door inzicht te geven in:

- in hoeverre de Overeenkomst en de Werkafspraken 2011-2015 de gewenste handvatten hebben geboden voor sturing en toezicht door het Ministerie op de uitvoering van de WOT ('vasthouden') en,
- eventuele aandachtspunten voor de nieuwe Uitvoeringsovereenkomst en Werkafspraken ('aanpassen'). Aandachtspunt daarbij is de toekomstbestendigheid van de uitvoering van deze WOT.

De belangrijkste inzichten uit het onderzoek zijn in dit rapport weergegeven. De inzichten komen voort uit interviews met voorzitters en deelnemers van het Opdrachtgeversoverleg en de Adviescommissie WOT-EI, de betrokken stafmedewerker ANK, het hoofd CEI³ en deskresearch.

1.2 De uitvoeringsovereenkomst en werkafspraken bieden ook voor de komende periode voldoende houvast

Uitvoeringsovereenkomst en werkafspraken voor de periode 2011 tot en met 2015, geven voor EZ voldoende mogelijkheden om sturing van en toezicht op de uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken door het CEI, vorm te geven. Dit blijkt uit de door ons bestudeerde documenten en uit de ervaringen van de geïnterviewde betrokkenen. Respondenten geven aan over het algemeen tevreden te zijn met de wijze waarop de aansturing en uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken Economische Informatievoorziening plaatsvindt. Het toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering, de kostenefficiëntie en de onafhankelijkheid kan naar onze mening verbeterd worden.

1.3 Aandachtspunten voor de komende uitvoeringsperiode

Hoewel de Uitvoeringsovereenkomst en werkafspraken 2011- 2015 al goede handvatten bieden voor sturing en toezicht voor de komende vijf jaar, is het naar onze mening verstandig de werkafspraken op enkele punten nader uit te werken. Afspraken over de verantwoording door het CEI kunnen ons inziens verder geconcretiseerd worden, teneinde het toezicht op kwaliteit, kostenefficiëntie en onafhankelijkheid mogelijk te maken.

Wij zien de volgende aandachtspunten:

- Het inzicht ontbreekt in financiële informatie die indicaties kunnen geven over de kostenefficiëntie van het CEI.

Advies: Maak gebruik van doelmatigheidsindicatoren om de vinger aan de pols te houden bij het kostenbewust uitvoeren van de wettelijke taken.

Spreek daartoe met CEI af dat in het jaarverslag van het CEI de financiële realisatie per project wordt opgenomen, met vergelijkende cijfers van het jaar

1 De WOT – EI betreft de Wettelijke Onderzoekstaken met betrekking tot de economische Informatievoorziening over de Agrosector

2 De opdrachtformulering is op 10 juli 2015 door opdrachtgever, dhr. Ir. M.A.A.M. Berkelmans, directeur ANK, en opdrachtnemer, dhr. Drs P.A. van der Bent RA, clustermanager EZ/AZ2 vastgesteld (kenmerk ADR/2015/1010)

3 Centre for economic information

daarvoor. Hou ook de ontwikkeling over de jaren heen van de gemiddelde kosten per FTE bij, als indicator.

- Het toezicht door het Opdrachtgeversoverleg op de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken kan explicieter.

Advies: Zorg dat beschikt kan worden over de rapportages van externe kwaliteitstoetsers. Bespreek kwaliteit van uitvoering en producten in het Opdrachtgeversoverleg. Neem dit als vast agendapunt mee bij het bespreken van het jaarverslag.

- Bepaal hoe het toezicht op de (voortdurende) onafhankelijkheid van het CEI vorm kan krijgen. Mede in verband met een door het beleid gewenste verbreding van dataverzameling kan de onafhankelijkheid onder druk komen te staan.
- Blijf aansturen aan op continue verbeteringen in de bedrijfsvoering van CEI.
- Houdt de ontwikkelingen in de Europese verplichtingen in de gaten en de impact die deze kunnen hebben op het werkpakket van het CEI.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Op 31 december 2015 loopt de Uitvoeringsovereenkomst met DLO over de WOT EI af. De WOT EI betreft onderzoekstaken met betrekking tot de economische informatievoorziening over de agrosector.

Directie Agro- en Natuurkennis heeft de ADR verzocht om een evaluatie van deze WOT, met als doel input te leveren voor een nieuw op te stellen Uitvoeringsovereenkomst⁴. Centrale onderzoeksvraag is daarbij: In hoeverre boden de Uitvoeringsovereenkomst en Werkafspraken 2011-2015 de gewenste handvatten voor sturing en toezicht door het Ministerie op de uitvoering van de WOT ('vasthouden'), en wat zijn eventuele aandachtspunten voor de nieuwe Uitvoeringsovereenkomst en Werkafspraken ('aanpassen')? Aandachtspunt is ook de toekomstbestendigheid van de uitvoering van deze WOT.

2.2 Aanpak

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen gesteld;

1. Hoe is het proces van sturing, beheersen, toezicht en verantwoording in relatie tot de WOT EI in opzet (als proces vanuit de werkafspraken en de uitvoeringsovereenkomst) vormgegeven; welke actoren zijn daarin betrokken en wat is hun verantwoordelijkheid?
2. Welke mogelijkheden biedt het proces, zoals bij 1 beschreven, om inzicht te krijgen in de effectiviteit, efficiency en onafhankelijkheid van de uitvoering van de WOT door CEI?

Welke mechanismen zijn aanwezig die er toe leiden (of toe bijdragen) dat EZ inzicht krijgt dat:

- De afspraken zijn gerealiseerd (producten, uitvoering taken)
 - De realisatie voldoet aan de kwaliteitseisen (relatie met wettelijke grondslag, inhoudelijke kwaliteit)
 - De uitvoering binnen het budget blijft
 - En niet meer kost dan nodig is (kostenefficiënt)
 - Uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken onafhankelijk van de activiteiten van het LEI worden uitgevoerd.
3. Ten aanzien van alle genoemde aspecten, is respondenten gevraagd:
 - In hoeverre zij tevreden zijn over de sturings-, beheersings- en toezichtsmogelijkheden, de door CEI geleverde producten en de door CEI afgelegde verantwoording?
 - Wat werkte volgens hen goed, en wat vergt aandacht - mede met het oog op toekomstbestendigheid van de WOT EI?

De evaluatie beperkt zich tot de neergezette afspraken over inhoud en organisatie (sturing, toezicht) van de WOT EI, in de uitvoeringsperiode 2010-2014. M.b.t. 'gebruikers' beperkt de evaluatie zich in eerste instantie tot de leden van het Opdrachtgeversoverleg⁵ en de Adviescommissie(s).

⁴ De opdrachtformulering is op 10 juli 2015 door opdrachtgever, dhr. Ir. M.A.A.M. Berkelmans, directeur ANK, en opdrachtnemer, dhr. Drs P.A. van der Bent RA, clustermanager EZ/AZ2 vastgesteld (kenmerk ADR/2015/1010)

⁵ Directies ELVV, N&B en ANK zijn op MT-niveau vertegenwoordigd in het Opdrachtgeversoverleg. Het Opdrachtgeversoverleg wordt geadviseerd / ondersteund door Adviescommissie. Leden hiervan zijn: beleidsmedewerkers van PAV, DAD, ELVV,N&B en ANK, medewerkers van CBS, PBL

Voor dit onderzoek zijn interviews gehouden met voorzitters en leden van het opdrachtgeversoverleg en adviescommissie en het hoofd van het CEI. Daarnaast is deskresearch verricht; Uitvoeringsovereenkomst, Werkafspraken, documenten planning en control cyclus waaronder jaarlijkse werkplannen, jaarrapportages, verslagen Opdrachtgevers- en Adviescommissie-overleggen, Visie Opdrachtgeversoverleg t.b.v. prioritering projecten, Doorlichting WOT en andere.

2.3 Verspreidingskring rapportage

Deze rapportage wordt uitgebracht aan Ir. M.A.A.M. Berkelmans, directeur ANK.

2.4 Leeswijzer rapport

In hoofdstuk 1 is de samenvatting van ons onderzoek opgenomen. In hoofdstuk 3 tot en met 6 de bevindingen. Dat doen wij aan de hand van de drie deelonderzoeksvragen.

3 Opzet proces van sturing, beheersing, toezicht en verantwoording

3.1 Referentie

Wij geven hier de hoofdlijnen weer van de afspraken die zijn gemaakt tussen EZ en DLO en CEI. Ook gaan we in op de vraag of deze vastgelegde afspraken het voor EZ mogelijk maken om invulling te geven aan sturing en toezicht op de uitvoering van de afspraken door het CEI. Daartoe moeten de afspraken het voor EZ mogelijk maken dat zij inzicht krijgen dat:

- De afspraken zijn gerealiseerd (producten, uitvoering taken)
- De realisatie voldoet aan de kwaliteitseisen (relatie met wettelijke grondslag, inhoudelijke kwaliteit)
- De uitvoering binnen het budget blijft
- En niet meer kost dan nodig is (kostenefficiënt)
- Uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken onafhankelijk van de activiteiten van het LEI worden uitgevoerd.

3.2 Samenvattend

De opzet van het proces van sturing, beheersing, toezicht en verantwoording is in meerdere documenten vastgelegd. De afspraken die in deze documenten zijn vastgelegd bieden naar onze mening voldoende mogelijkheden aan EZ om inhoud te geven aan sturing en toezicht.

De werkafspraken tussen EZ en CEI geven aan dat sturing en toezicht op de uitvoering van de werkafspraken door CEI is opgedragen aan het Opdrachtgeversoverleg. De uitvoering door CEI moet voorts kostenefficiënt zijn en noodzakelijke expertisevelden en faciliteiten in stand houden. In de Uitvoeringsovereenkomst is aangegeven dat CEI zich over de uitvoering van de werkafspraken verantwoordt, teneinde het Opdrachtgeversoverleg in staat te stellen haar taken uit te kunnen voeren.

Over de inhoud en reikwijdte van de verantwoording door CEI zijn geen afspraken gemaakt. Daardoor wordt met de gemaakte afspraken niet duidelijk welk inzicht de verantwoording door het CEI moet bieden.

Het toezicht op de (voortdurende) onafhankelijkheid van het CEI is bij EZ niet geregeld.

3.3 Beschrijving van de afspraken

De opzet van het proces van sturing, beheersing, toezicht en verantwoording is in meerdere documenten vastgelegd:

- Aansturingsarrangement
- WDT statuut
- Subsidieregeling DLO
- Uitvoeringsovereenkomst DLO
- Werkafspraken 2011 – 2015 WOT-EI.

3.3.1 *Aansturingsarrangement*

In het aansturingsarrangement zijn afspraken vastgelegd met betrekking tot sturing en toezicht tussen LNV (nu EZ) en DLO. Het is een samenvatting van afspraken die in statuten (DLO), het WDT-statuut en subsidieregeling zijn vastgelegd. Voorts is aangegeven dat in onderzoeksprogramma's en projectopdrachten exact wordt omschreven welke activiteiten DLO in het kader van de uitvoering van deze (wettelijke) onderzoekstaken dient te verrichten.

3.3.2

WDT-statuut

Het statuut gaat specifiek in op wettelijke taken en regelt aanvullend op de subsidieregeling:

- EZ zal jaarlijks voor het pakket WDT-programma's subsidiebeschikkingen afgeven waarin waar nodig aanvullende voorwaarden worden gesteld.
- DLO verplicht zich de WDT-programma's op basis van vastgestelde werkplannen, naar de letter en geest van het WDT-Statuut en naar beste vermogen uit te voeren en daarover verantwoording af te leggen.
- De uitvoering van de wettelijke taken is onafhankelijk en vrij van het risico van belangenverstrengeling.
- De uitvoering is geborgd door kwaliteitsborgingsystemen en is gecertificeerd door onafhankelijke instellingen.

Voorts geeft het statuut meer in detail aan op welke wijze de onafhankelijkheid van de uitvoering van de wettelijke taken binnen DLO bewerkstelligd moet worden.

Het planning- en controlproces is geregeld in de subsidieregeling DLO.

3.3.3

Uitvoeringsovereenkomst WOT-EI

Hierin is over sturing en toezicht onder meer geregeld:

- EZ stelt een Opdrachtgeversoverleg in dat verantwoordelijk is voor de sturing van en het toezicht op de uitvoering van deze overeenkomst;
- in het Opdrachtgeversoverleg hebben de directies en dienstonderdelen van EL&I die een direct belang hebben bij de uitvoering van de WOT-EI zitting;
- jaarlijkse advisering van de directeur ANK over het Werkplan voor het komende jaar en over de te verlenen decharge aan het CEI van de uitvoering van het Werkplan van het afgelopen jaar.

Tevens is het Opdrachtgeversoverleg verantwoordelijk voor het opstellen en actueel houden van een kader of visiedocument dat dient voor het maken van beleidsmatige en strategische keuzen voor de uitvoering van deze overeenkomst.

Om het Opdrachtgeversoverleg in staat te stellen zijn taken uit te voeren, legt CEI jaarlijks verantwoording af aan het Opdrachtgeversoverleg over de uitvoering van de WOT-EI. Aan de verantwoording zijn geen eisen gesteld.

Het Opdrachtgeversoverleg stelt ter ondersteuning van zijn taken één of meer adviescommissies in.

Besluiten in het kader van deze uitvoeringsovereenkomst worden, gehoord hebbende het Opdrachtgeversoverleg, namens de minister van EZ genomen door de directeur ANK.

3.3.4

Werkafspraken 2011 – 2015 WOT EI

De werkafspraken horen bij het uitvoeringsdocument. In de werkafspraken zijn de verantwoordelijkheden van het opdrachtgeversoverleg nader uitgewerkt: Het Opdrachtgeversoverleg heeft tot taak om binnen de aangegeven financiële kaders sturing te geven aan en toezicht te houden op de uitvoering van de overeenkomst.

Het Opdrachtgeversoverleg doet dit op basis van een onder zijn verantwoordelijkheid opgestelde visie over toekomstige en gewenste ontwikkelingen op het terrein van de Economische Informatievoorziening en de betekenis daarvan voor het takenpakket binnen de Uitvoeringsovereenkomst.

Het voorzitterschap van het Opdrachtgeversoverleg ligt bij ELVV, het secretariaat is belegd bij ANK. Het hoofd WOT-EI neemt als adviseur deel aan de vergaderingen van het Opdrachtgeversoverleg en heeft geen stemrecht. Het

Opdrachtgeversoverleg komt ten minste tweemaal per jaar, in het voor- en najaar, bijeen.

Taken Opdrachtgeversoverleg volgens de afspraken:

- Sturing
 - Een strategische visie ontwikkelen en actueel houden. De visie stelt het Opdrachtgeversoverleg in staat in het geval van budgettaire problemen verantwoord te prioriteren. Er kan op ontwikkelingen worden ingespeeld en politieke risico's worden zoveel mogelijk vermeden.
- Toezicht
 - o Planning
 - alleen nieuw onderzoek toelaten waarvoor de financiële dekking is geregeld;
 - bij ontoereikend budget de verplichtingen prioriteren op basis van de strategische visie en keuzes maken;
 - de directeur ANK advies uitbrengen over het Jaarplan.
 - o Uitvoering
 - een kostenefficiënte uitvoering van de uitvoeringsovereenkomst;
 - het in stand houden van noodzakelijke expertisevelden en faciliteiten.
- Verantwoording
 - o de directeur ANK adviseren over décharge.

Het Opdrachtgeversoverleg geeft aan het bovenstaande invulling door:

- in de najaarsvergadering het werkplan voor het komende jaar te bespreken en vast te stellen, zo nodig beslispunten te formuleren, hierover advies op te stellen en dit voor te leggen aan de directeur ANK.
- in de voorjaarsvergadering de jaarrapportage van het afgelopen jaar te bespreken en vast te stellen en de directeur ANK te adviseren ten aanzien van het verlenen van décharge.

Om het Opdrachtgeversoverleg te ondersteunen wordt volgens de documentatie een adviescommissie ingesteld. De adviescommissie heeft tot taak het Opdrachtgeversoverleg te adviseren betreffende de inhoud en uitvoering van het onderzoeksprogramma. Tot de leden van deze adviescommissie behoren beleidsmedewerkers van ELVV, ANK, DAD en PAV. Verder nemen vertegenwoordigers van het PBL, WOT Natuur en Milieu, RIVM en CBS deel. Het WOT-hoofd en plv. hoofd van het CEI zijn deelnemers maar geen lid van de adviescommissie. ELVV treedt op als voorzitter. Het CEI verzorgt het ambtelijk secretariaat.

De adviescommissie dient minimaal tweemaal per jaar, in het voor- en najaar, bijeen te komen op een datum die voorafgaat aan de datum waarop het Opdrachtgeversoverleg bijeenkomt. In de voorjaarsvergadering komen ten minste aan de orde:

- de jaarrapportage van het afgelopen jaar en het advies over de jaarrapportage aan het Opdrachtgeversoverleg;
- de voortgang van de uitvoering van het werkplan voor het lopende jaar, eventuele knelpunten en het advies in dezen aan het Opdrachtgeversoverleg;

In de najaarsvergadering komen ten minste aan de orde:

- het voorstel voor het werkplan voor het komende jaar, eventuele knelpunten, zo nodig projecten prioriteren op basis van de strategische visie en het advies daarover aan het Opdrachtgeversoverleg;

- de voortgang van de uitvoering van het werkplan voor het lopende jaar, eventuele knelpunten en het advies daarover aan het Opdrachtgeversoverleg;
- het beoordelen van het selectieplan van het komende jaar van het Bedrijven Informatienet Land- en tuinbouw.

In de werkafspraken worden geen nadere afspraken gemaakt over de inhoud en reikwijdte van de jaarrapportage.

4 Inzicht in doeltreffendheid, doelmatigheid en onafhankelijkheid

4.1 Referentie

De manier waarop sturing en toezicht is vormgegeven (zie 3.1) moet leiden tot voldoende inzicht in de effectiviteit, efficiency en onafhankelijkheid van de uitvoering van de WOT door CEI. Ofwel, er zijn mechanismen aanwezig zijn die er toe leiden (of toe bijdragen) dat EZ inzicht krijgt dat:

- De afspraken zijn gerealiseerd (producten, uitvoering taken)
- De realisatie voldoet aan de kwaliteitseisen (relatie met wettelijke grondslag, inhoudelijke kwaliteit)
- De uitvoering binnen het budget blijft
- En niet meer kost dan nodig is (kostenefficiënt).
- De uitvoering van deze taken niet door commerciële activiteiten van het LEI kunnen worden beïnvloed.

4.2 Samenvattend

EZ benut mogelijkheden die uitvoeringsovereenkomsten en werkafspraken bieden om inzicht te krijgen dat:

- Taken worden uitgevoerd en doelen worden gehaald
- Primair alleen wettelijke onderzoekstaken worden uitgevoerd
- Kosten binnen het budget blijven.

Dat inzicht wordt verkregen met de jaarrapportage van het CEI. Deze jaarrapportage geeft geen inzicht in de mate waarin de producten aan de kwaliteitseisen voldoen en de mate waarin zij kostenefficiënt tot stand komen. Om toezicht te kunnen houden op de kostenefficiëntie zijn financiële gegevens nodig die indicaties kunnen geven voor het kostenbewust uitvoeren van de wettelijke taken. Uitvoeringsovereenkomst en werkafspraken geven de ruimte om dat soort financiële gegevens te vragen⁶. Dit soort financiële gegevens wordt nog niet gevraagd.

Er zijn meerdere instanties die de kwaliteit van de producten en hun totstandkoming beoordelen. Die instanties rapporteren daar ook over aan het CEI. Hoewel deze rapportages beschikbaar lijken te zijn binnen EZ, worden zij niet in het Opdrachtgeversoverleg besproken.

Het toezicht op de voortdurende onafhankelijkheid van het CEI in de uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken, wordt niet ingevuld.

Voor de nieuwe uitvoeringsovereenkomst zien wij twee aandachtspunten:

- Spreek aanvullend af dat in het jaarverslag van het CEI ook inzicht gegeven wordt in de werkelijke kosten per project, met vergelijkende cijfers van het jaar daarvoor. Dit om toezicht op de kostenontwikkeling mogelijk te maken.
- Neem bij het bespreken van het jaarverslag in het Opdrachtgeversoverleg de kwaliteit van uitvoering en producten als vast agendapunt mee.

Ga daarnaast na op welke wijze het toezicht op de onafhankelijkheid vorm kan krijgen.

⁶ Uitvoeringsovereenkomst bepaalt dat het CEI verantwoording aflegt om het opdrachtgeversoverleg in staat te stellen zijn taken uit te voeren. Tot die taken behoort volgens de werkafspraken het toezicht op het kostenefficiënt uitvoeren van de uitvoeringsovereenkomst.

4.3 Toelichting bevindingen inzicht in doeltreffendheid, doelmatigheid

Het proces zoals onder 3.3 beschreven biedt handvatten om enerzijds op de gewenste uitvoering van de onderzoekstaken te kunnen sturen (uitvoeringsovereenkomst, werkafspraken, opdrachtgeversoverleg, adviescommissie, strategische visie en beoordeling jaarlijkse werkplannen) en anderzijds inzicht te krijgen in de realisatie (bespreking voortgang uitvoering in adviescommissie, verantwoording door CEI met hun jaarrapportage). In beginsel bieden de uitvoeringsovereenkomst en de werkafspraken daarmee voldoende mogelijkheden om de taken sturing en toezicht van het opdrachtgeversoverleg, inhoud te geven, voor wat betreft de werkzaamheden en producten.

4.3.1 Toezicht op doeltreffendheid en doelmatigheid

Werkplannen en jaarrapportages zijn de belangrijkste documenten om inzicht te krijgen. Werkplannen geven aan welke doelen er zijn, welke producten of taken er zijn en wat de verwachte kosten zullen zijn. Bij het CEI worden deze omschreven als projecten. Het jaarlijkse werkplan, met daarin opgenomen benodigd budget per project, wordt niet beoordeeld aan de hand van de realisatie van het jaar daarvoor, omdat deze gegevens ontbreken. Daardoor kan EZ niet beoordelen of de uitgebrachte "offerte" realistisch is.

Enkele geïnterviewden geven aan dat zij niet of niet goed kunnen beoordelen:

- of alle projecten echt nodig zijn; de strategische visie van het Opdrachtgeversoverleg lijkt daar ook niet bij te helpen,
- welke projecten direct voortkomen uit wettelijke verplichtingen en of er projecten tussen zitten die alleen beleidsondersteunend zijn,
- of de gevraagde budgetten realistisch zijn.

Andere geïnterviewden geven aan dat de laatste jaren vanuit de opdrachtgevende directie ANK, maar ook van het CEI, steeds scherper gelet wordt of een project onder de wettelijke onderzoekstaak hoort te vallen of meer beleidsondersteunend is. Als gevolg daarvan maakt bijvoorbeeld agrimatie.nl met ingang van 2015 geen deel meer uit van de wettelijke onderstaak en wordt het rapport Actuele Situatie voor de helft als wettelijke onderzoekstaak aangemerkt.

Vanuit de opdrachtgevende directie ANK wordt gericht gestuurd op verlaging van de kosten, waar dat mogelijk is, door het opleggen van bezuinigingen. Bezuinigingen en aansturen op verbeteringen in de uitvoering dragen bij aan kostenreductie, maar geven nog geen inzicht in het antwoord op de vraag of de uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken niet meer kosten dan nodig is. ANK en CEI geven aan dat de laatste jaren, mede door de aan EZ opgelegde bezuinigingen, nadrukkelijk gekeken is waar de kosten nog verder omlaag kunnen. ANK geeft ook aan dat hij geen beeld heeft van ontwikkelingen in de kostenefficiëntie van de uitvoering. De jaarrapportages van het CEI bevatten namelijk nog geen financiële verantwoording waaraan indicaties ontleend kunnen worden voor het kostenbewust uitvoeren van de wettelijke taken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de realisatie van de kosten per project in relatie tot de begroting en de realisatie van het voorgaand jaar. Denk ook aan de ontwikkeling in de gemiddelde kosten per FTE. Dit soort gegevens worden nog niet gevraagd aan het CEI, maar kunnen belangrijke indicaties geven voor veranderingen in het kostenbewust uitvoeren van de taken.

Jaarrapportages geven de realisatie van de projecten weer. Realisatie in termen van opgeleverde producten (statistieken) en uitgevoerde werkzaamheden (bijvoorbeeld deelname aan internationale commissies). De jaarrapportage geeft geen inzicht in de werkelijke kosten. In de jaarrapportage wordt per project

aangegeven wat de toegezegde producten waren volgens het werkplan en wat er gerealiseerd is van de producten. Per project wordt aangegeven welk budget er voor was toegezegd. Met de jaarrapportage kan door het opdrachtgeversoverleg vastgesteld worden dat:

- De doelen zijn gehaald, taken zijn uitgevoerd en de afgesproken producten zijn gemaakt
- Deze binnen het budget zijn gebleven.
- Taakuitvoering en producten kwalitatief in orde zijn, volgens het CEI.

4.3.2

Toezicht op kwaliteit

Met de jaarrapportage wordt geen inzicht verkregen in de mate waarin de producten aan de kwaliteitseisen voldoen, omdat daarin geen expliciete verantwoording over de kwaliteit wordt afgelegd. Ook biedt de rapportage geen inzicht in de kostenefficiëntie van de uitvoering. Daar is deze jaarrapportage (nog) niet voor bedoeld. Voor de beoordeling van kostenefficiëntie zijn ook andere informatiebronnen mogelijk (denk bijvoorbeeld aan periodieke doorlichting van de bedrijfsprocessen), die in de uitvoeringsovereenkomst en werkafspraken niet benoemd zijn.

Uit de interviews met de leden van de adviescommissie blijkt dat zij geen inhoudelijke toets op het werkplan uitvoeren. Hun interesse ligt vooral bij die projecten die een directe relatie hebben met hun eigen beleidsterrein. Bij andere projecten kunnen zij zich moeilijker een voorstelling maken.

Enkele geïnterviewden geven aan dat voor hen niet duidelijk is welke beleidsdirectie "eigenaar" is van welke projecten. Uit de werkplannen is dat door ons ook niet op te maken. Op onderdelen haken beleidsdirecties aan bij de voor hen relevante projecten; zij geven aan geen totaal beeld te hebben. Een totaal beeld wordt overigens met het werkplan en de jaarrapportage wel door het CEI gegeven, maar kennelijk is dit niet voldoende om de samenhang en toegevoegde waarde van de projecten te begrijpen.

Borging van de kwaliteit door DLO vindt volgens de directie ANK op verschillende niveaus plaats, variërend van audits en assessments conform het WDT statuut tot wetenschappelijke peer-reviews. Zo zijn er audits en evaluaties van de kwaliteitsauditor accreditatie, de visitatiecommissie DLO, FADN, DG Agri, Europese Rekenkamer, Eurostat, etc. Instanties rapporteren daar ook over aan het CEI en aan EZ. Omdat de rapportages zelden knelpunten aan het licht brengen, worden ze niet voor het opdrachtgeversoverleg geagendeerd. Rapportages van deze externe toezichthouders over de kwaliteit van de taakuitvoering door het CEI, worden niet aan EZ uitgebracht. Op aanvraag zijn ze voor EZ wel beschikbaar en volgens geïnterviewden worden deze rapportages ook door ANK en ELVV beoordeeld. Kwaliteit van uitvoering en producten staat niet op de agenda van het Opdrachtgeversoverleg als het jaarverslag besproken wordt. Daardoor vindt er vanuit de opdrachtgevers nauwelijks reflectie op plaats en wordt het toezicht op de kwaliteit niet zichtbaar.

Tevredenheid (zie ook hoofdstuk 5)

Geïnterviewden geven aan dat zij over de producten die zij zien, zeer tevreden zijn. Met name werd als voorbeeld genoemd Agrimatie.nl (dat met ingang van 2015 alleen voor wat betreft de dataverzameling tot de wettelijke taken gerekend wordt). Die producten versterken ook het vertrouwen dat geïnterviewden hebben in de professionaliteit van het CEI (zie ook 5). Vanuit dat vertrouwen ziet men geen redenen om te twijfelen aan de oprechtheid waarmee werkplannen en jaarrapportages worden opgesteld.

4.3.3

Toelichting bevindingen inzicht in onafhankelijkheid

In de Uitvoeringsovereenkomst en werkafspraken is niet geregeld op welke wijze het toezicht door EZ op de onafhankelijkheid van de uitvoering van de wettelijke taken door CEI ingevuld kan worden. Wij hebben overigens geen aanwijzingen dat de onafhankelijkheid onder druk staat of dat de betrouwbaarheid van de dataverzameling risico loopt.

Het CEI dat de WOT-EI uitvoert, is een aparte unit binnen LEI. Dit om vermenging tussen publieke taken en eventuele commerciële activiteiten te voorkomen. Afspraken met DLO over de inrichting van deze unit én het toezicht daarop vanuit DLO, zijn in het WDT statuut vastgelegd. Van het toezicht door DLO op de blijvende onafhankelijkheid van het CEI, konden geen rapportages worden overgelegd.

Het CEI wordt gefinancierd door EZ en rapporteert ook rechtstreeks aan EZ. Geïnterviewden geven aan dat de constructie binnen het LEI door de Europese Commissie (EC) is goedgekeurd en, zolang er geen signalen uit Brussel komen, vertrouwt men er op dat de uitvoering nog steeds onafhankelijk gebeurt van de commerciële activiteiten van het LEI.

Met het oog op de toekomst vragen wij aandacht voor het vraagstuk van onafhankelijkheid. Dit, in verband met de ontwikkelingen als voortschrijdende samenwerking met andere instituties en een mogelijk beleidsmatig gewenste verbreding wat betreft (toepassing van) datasets; het risico wordt dan groter dat het CEI meer en meer werkzaamheden gaat verrichten die ten dienste zullen staan van commerciële belangen van het LEI.

5 Tevredenheid bij betrokkenen

5.1 Referentie

Ook dit deel van het onderzoek is beschrijvend. Gebruikers⁷ is gevraagd naar de mate waarin zij tevreden zijn met het proces van sturing, beheersing en toezichtsmogelijkheden, de door CEI geleverde producten en de door CEI afgelegde verantwoording. Dit, mede met het oog op toekomstbestendigheid van de WOT EI.

5.2 Samenvattend

Er is een algehele tevredenheid bij gebruikers over de uitvoering van de WOT-EI. De gebruikers hebben vertrouwen in de professionaliteit, op jarenlange ervaring gestoeld, en de integriteit van (de medewerkers van) het CEI.

De meningen van gebruikers zijn echter verdeeld als het gaat om het proces van sturing, beheersing en toezichtsmogelijkheden: het kader (WDT) met de uitvoeringsovereenkomst en werkafspraken bieden hier weliswaar voldoende handvatten voor maar, hierbij worden ook diverse kanttekeningen geplaatst. Deze betreffen vooral de (mogelijkheden tot beoordeling van de) door CEI afgelegde verantwoording.

Wat betreft de door CEI geleverde producten geeft men aan grotendeels te varen op advies van het CEI, rapportages en signalen vanuit 'Brussel' en visitatiecommissie.

5.3 Toelichting bevindingen tevredenheid

Hieronder worden eerst de meest opvallende kanttekeningen van gebruikers over de referentiepunten weergegeven gevolgd door, door hen aangedragen positieve punten/ (uit)werkingen. Deze laatste zijn weliswaar minder in aantal maar tezamen wel doorslaggevend geweest voor het algehele beeld van tevredenheid bij de gebruikers.

In interviews aangegeven kanttekeningen:

- Enkele geïnterviewden geven aan dat er weinig handvatten zijn om te sturen als het gaat om bedrijfsvoering; het CEI mag transparanter zijn in de kosten, meer openheid geven over bijvoorbeeld de urenbesteding; buiten de aandacht voor het werkplan is (weet men) nu niet goed te beoordelen of CEI kostenefficiënt werkt. Ons onderzoek bevestigt dit beeld.
- Een aantal geïnterviewden vindt dat er overlap is tussen het Opdrachtgeversoverleg en de Adviescommissie; het Opdrachtgeversoverleg is in hun ogen weinig strategisch en in beide overleggen zitten deels dezelfde personen. Uit ons onderzoek komt naar voren dat in de Adviescommissie met name vertegenwoordigers van andere instituten zitting hebben, die naar onze mening geen rol hebben in een opdrachtgeversoverleg.

⁷ Wat betreft 'gebruikers' heeft de evaluatie zich beperkt tot leden van het Opdrachtgeversoverleg en de Adviescommissie.

- Magere vertegenwoordiging van beleid in de adviescommissie en onvoldoende informatie of kennis over de producten voor dit toezicht bij beleid.
- De rolverdeling tussen de directie ANK, 'eigenaar' van de WOT, en de beleidsdirecties is niet voor alle geïnterviewden duidelijk.
- Degene over wie de 'beoordeling' gaat (CEI) is zelf aanwezig bij dit proces; CEI is adviserend lid van AC.
- Geïnterviewden hebben onvoldoende of geen grip op de inhoud van het werkplan terwijl bespreking van het werkplan in de adviescommissie het moment is waarop duidelijk moet worden wat aan CEI gevraagd wordt i.c. wat CEI aanbiedt. Ook is hen niet duidelijk welke beleidsdirecties voor welke projecten beleidsmatig verantwoordelijk zijn.
- Ondoorzichtigheid bij geïnterviewden van wat CEI feitelijk doet ter uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken. Dit heeft te maken met de grote hoeveelheid verordeningen waar de taken op gebaseerd zijn.
- Weinig manoeuvreerruimte en bewegingsvrijheid; prioritering is al vaak aan bod geweest (tevens positief punt).
- Weinig houvast in de Werkafspraken 2011-2015 voor gebruik nieuwe ICT-mogelijkheden voor informatieverzameling⁸. De door ons bestudeerde Uitvoeringsovereenkomst en Werkafspraken geven die ruimte naar onze mening overigens wel. Zie ook voetnoot 6.

Advies ADR: Hoewel de kanttekeningen niet door alle geïnterviewden gedeeld worden is het verstandig om er toch bij stil te staan. Bespreek deze kanttekeningen in Adviescommissie en Opdrachtgeversoverleg. Daardoor kan een aantal onduidelijkheden wellicht al worden weggenomen.

Positieve punten volgens de geïnterviewden:

- Er zijn voldoende handvatten om beleidsmatig inhoudelijk aan te kunnen sturen:
 - o Er zijn twee momenten waarop de hele portefeuille wordt doorgenomen (werkplan en jaarrapportage).
 - o Dit gebeurt thematisch, op hoofdlijnen. Waar nodig – bijv. als iets afwijkt van het oorspronkelijke werkplan - wordt dieper gekeken.
 - o Afspraak is dat gerapporteerd wordt bij afwijkingen (Opdrachtgeversoverleg).

In interviews is aangegeven dat deelname van de betrokken beleidsdirecties aan het AC beperkt is. Verslaglegging van de AC bevestigt dit.

- De adviescommissie is deskundig, geeft goede adviezen, is van belang voor het netwerk. Sommige zaken moeten naar een hoger niveau getild kunnen worden (dat is met deze structuur i.c. het Opdrachtgeversoverleg geregeld).
- De inhoudelijke aansturing werkt volgens geïnterviewden goed: op projectniveau vindt invulling plaats tussen beleidsmedewerker en projectleider, afspraken over nieuwe verplichtingen, producten, diensten lopen via hoofd CEI. Uit de interviews komt naar voren dat de beleidsmatig inhoudelijke aansturing feitelijk buiten Adviescommissie en Opdrachtgeversoverleg plaatsvindt. Dat vergroot het risico dat CEI producten realiseert die beleidsmatig gewenst zijn, maar die geen directe relatie meer hebben met de wettelijke basis.

⁸ Op onderdelen, zoals bij Agrimatie.nl zijn hierover niettemin toch goede afspraken gemaakt, volgens betrokkenen.

- Het CEI heeft aandacht voor efficiency; er is de laatste jaren veel gedaan om randverschijnselen uit de WOT te halen (vooral ingegeven door de bezuinigingen).
- Vertrouwen is een belangrijke basis in de relatie; als opdrachtgever heb en/of wil je een bepaalde distantie hebben.

Tenslotte: In de interviews is aangegeven dat op de in gebruik zijnde jaarlijkse beoordelingsformulieren vanuit de beleidsdirecties weinig respons kwam. Wij hebben deze formulieren in de documentatie dan ook niet aangetroffen. Hieruit leiden wij af dat deze formulieren voor het merendeel van de gebruikers geen echte (of geen directe) rol hebben bij de invulling van de sturing- en beheersing.

Tevredenheid met door CEI geleverde producten

De WOT-EI is grotendeels gebaseerd op de EI-kengetallen. De hoofdmoot van de werkzaamheden zijn voor Brussel; deze gegevensleveringen moeten goed zijn en zijn dat volgens gebruikers ook. Internationaal i.c. met Brussel zijn er vanuit EZ maar vooral ook vanuit het CEI diverse contacten die dit zouden beamen. De geïnterviewden van EZ hebben vertrouwen in de wetenschappelijke kwaliteit en onafhankelijkheid van het CEI Dit beeld is bevestigd door de visitatiecommissie DLO (rapportage okt. 2013).

Geïnterviewden geven aan dat er beleidsmatig behoefte is om de datasets breder te gebruiken dan op grond van de wettelijke basis bedoeld is. De datasets maken het nu al mogelijk om beleidsvragen te beantwoorden. Beleidsvragen gaan echter steeds meer over meer dan één beleidsveld. Soms wordt daarom gezocht naar mogelijkheden om de data van het CEI te combineren met datasets van anderen (bijvoorbeeld waterkwaliteit, I&M). Op basis daarvan kunnen dan weer scenario's voor de toekomst bedacht worden. Daarmee is de dataset van het CEI volgens de geïnterviewden een essentiële bouwsteen voor bijvoorbeeld beleidsondersteunend onderzoek op het gebied van mest en milieu.

6 Toekomstbestendigheid

6.1 Referentie

Aan de geïnterviewde personen/betrokkenen is gevraagd wat er nodig is om ook in de toekomst de wettelijke onderzoekstaken te kunnen blijven uitvoeren.

6.2 Samenvattend

Door geïnterviewden is aangegeven dat de toekomstbestendigheid valt of staat met vooral de Europese verplichtingen. Zolang die er zijn, met bij behorend budget, blijft de WOT bestaan omdat de hoofdmoot van werkzaamheden voor Brussel wordt uitgevoerd. Maar, er zijn volgens geïnterviewden tevens diverse behoeften/ noden die, om ook in de toekomst de wettelijke onderzoekstaken effectief te kunnen blijven uitvoeren, in beschouwing moeten worden genomen bij de opstelling van de nieuwe uitvoeringsovereenkomst en werkafspraken.

Wij merken daarbij op dat verbreding van de dataverzameling, zonder wettelijke basis, op gespannen voet kan komen te staan met de onafhankelijkheid die verlangd wordt van de dataverzameling voor de wettelijke onderzoekstaken, zeker als een verbreding van de dataverzameling in eerste instantie de commerciële belangen van het LEI dient.

6.3 Toelichting

Hieronder gaan we in op de meest opvallende inhoudelijke ontwikkelingen die door geïnterviewden zijn genoemd en die invloed kunnen hebben op het takenpakket van de CEI (wat doet het CEI). Aansluitend geven wij aandachtspunten met betrekking tot de invulling van de taken, die door geïnterviewden zijn genoemd (hoe doet het CEI dat).

Inhoudelijke ontwikkelingen genoemd door geïnterviewden ('wat')

- De informatievraag vanuit Brussel neemt voorlopig alleen maar toe. Zo is het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid GLB breder opgezet en daarmee ook de monitoringbehoefte. Deze informatievraag kan een uitbreiding van de wettelijke onderzoekstaken betekenen.
- Meer beleidsoriëntatie / duidelijker signaalfunctie vanuit de instituties, meer gericht de vraag van de opdrachtgevers. De huidige datasets zijn bijvoorbeeld nodig voor Agro maar in mindere mate voor natuur en biodiversiteit waar bedrijfsmatige kengetallen gesprekken over de ontwikkeling van vergroening en duurzaamheid zouden kunnen voeden.
 - o verbreding zoeken met natuur, verkenning economische vergroening
 - o meer combineren / coproductie LEI met vooral het planbureau Leefomgeving.

Wij merken hierbij op dat deze ontwikkeling wellicht beleidsmatig gewenst is, maar dat zonder wettelijke basis dit geen wettelijke onderzoekstaken zijn.

- Instituten zitten nu veel op de eigen grenzen/ budget terwijl vraagstukken steeds meer een integraal karakter krijgen. Samenwerking met andere economische instituten is noodzakelijk om 'state of the art' / gezaghebbend te blijven.

Ook deze ontwikkelingen kunnen beleidsmatig gewenst zijn, maar kunnen op gespannen voet staan met de onafhankelijkheid van het CEI.

Genoemde behoeften en aandachtspunten invulling taken ('hoe')

- Een gemeenschappelijk beeld van de strategie en visie op de toekomst (voorafgaand aan het opstellen van het werkplan; richting gevend).
- Het is niet voor iedereen duidelijk binnen de adviescommissie wat er van hem verlangd wordt en wat voor verschil er is tussen het OO en AC.
- Opdrachtgevers-, opdrachtnemersrelatie; mate van/ grenzen aan wederzijds vertrouwen bepalen. Is het bijvoorbeeld gewenst dat ook de toets op onafhankelijkheid bij de opdrachtnemer (DLO) wordt gelegd of moet deze anders worden belegd?
- Meer gebruik maken van (nieuwe) ICT-mogelijkheden; binnen CEI vooral voor de dataverzamelingen. Het CEI is hier al wel mee bezig.
 - o Het CEI zou actiever kunnen zijn in aanreiken van mogelijkheden om datasets met behulp van nieuwe ICT ondersteuning uit te breiden.
 - o Bredere toepassing voor de cijfers zoeken; creatief. Toegankelijkheid van de datasets voor burgers verhogen; trendanalyses. Data benutten door andere projecten.
- Continue verbeteringen zoeken in bedrijfsvoering.
- Op lange termijn is er wellicht een kostenreductie te realiseren wanneer het aantal en/of frequentie van verplichtingen en verordeningen afneemt i.c. de wetgeving hierop wordt aangepast. Hier moet internationaal overeenstemming over zijn en dit vraagt beïnvloeding in Brussel.

7 Ondertekening

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Het onderzoek betreft geen Assurance-opdracht en er is geen accountantscontrole uitgevoerd.

Den Haag, 5 april 2016

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'R.J. Wetting', with a long horizontal flourish extending to the right.

R.J. Wetting RA RO

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00