

# Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en Diergezondheidsfonds (F)

Rapport bij het Jaarverslag 2021

2022



Algemene  
Rekenkamer

# Vooraf

## Verantwoordingsonderzoek 2021

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in dit jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldi-balans is ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting over ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van LNV. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2021 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021). Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2021*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2021.

# Inhoud

## 1. Onze conclusies | 4

## 2. Feiten en cijfers | 6

## 3. Financiële informatie | 10

- 3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 11
- 3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 13
- 3.3 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie van het Diergezondheidsfonds | 13

## 4. Bedrijfsvoering | 15

- 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 15
- 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 16
- 4.3 Onvolkomenheden | 16
- 4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 17
- 4.5 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 25

## 5. Beleidsresultaten | 26

- 5.1 De Q-koorts en lessen voor de toekomst | 26
- 5.2 Inzicht in risico's voor continuïteit dienstverlening: Staatsbosbeheer | 35
- 5.3 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 37

## 6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 38

- 6.1 Reactie minister van LNV | 38
- 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 40

## Bijlagen | 42

- Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van LNV 2021 | 42
- Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 45
- Bijlage 3 Aanbevelingenlijst bij beleidscasus Q-koorts en lessen voor de toekomst | 51
- Bijlage 4 Literatuur | 56
- Bijlage 5 Eindnoten | 58

# 1. Onze conclusies

## Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is verantwoordelijk voor toezicht en controle op de kwaliteit van ons eten en drinken, het behoud en de bescherming van onze natuur en het uitvoeren van het EU-beleid voor de landbouw-en visserijsector. Onze belangrijkste conclusie is dat meer aandacht besteed moet worden aan goede voorbereiding voordat nieuw beleid in de praktijk wordt gebracht. Een goede voorbereiding zorgt voor betere resultaten die zichtbaar worden in de verantwoording. Dit geldt voor het nieuwe stikstofbeleid en de aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied van Nederland.

## Beleid uitvoeren en controleren

Organisaties zoals de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit moeten beleid van de minister van LNV uitvoeren of controleren. Het is belangrijk dat de minister van LNV op tijd vraagt of ze het nieuwe beleid goed kunnen uitvoeren. Dit doet de minister niet altijd. Ons advies aan de minister is: let erop dat beleid goed uit te voeren is.

## Nog niet alle problemen met Q-koorts zijn opgelost

Q-koorts is een ziekte die van dier op mens kan overgaan. Zo'n ziekte noemen we: zoönose. Wij hebben onderzocht of de ministers van LNV en VWS hebben geleerd van hoe ze de Q-koorts hebben aangepakt. De aanpak van zoönosen is beter geworden. Maar niet alle problemen zijn opgelost. De minister helpt provincies en gemeenten bijvoorbeeld niet bij het tegenhouden van zoönosen. Ook moeten de ministers van LNV en VWS samen moeilijke keuzes maken als een zoönose plotseling uitbreekt. Om dat goed te kunnen doen, moet volgens ons één minister de eindverantwoordelijkheid hebben. Deze minister kan tijdens crisissituaties opdrachten geven aan andere ministeries of organisaties om beleid in gang te zetten. Het ontbreken van die bevoegdheid vinden we zorgelijk.

## Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.

## Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van het Diergezondheidsfonds



De financiële verantwoordingsinformatie over het DGF die is opgenomen in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

## Onvolkomenheden bij Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Bestaande onvolkomenheid	2018	2019	2020	2021	
1. Autorisatiebeheer Oracle EBS			✗	✗	▶

✗ Onvolkomenheid  
✗ Ernstige onvolkomenheid  
✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid  
|| Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

### Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

## 2. Feiten en cijfers

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is verantwoordelijk voor toezicht en controle op de kwaliteit van ons eten en drinken, het behoud en de bescherming van onze natuur en het uitvoeren van het EU-beleid voor de landbouw- en visserijsector.

Het Ministerie van LNV heeft in 2021 € 2.014 miljoen uitgegeven. Dit is 0,6% van de totale rijksuitgaven over 2021. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 2.378 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 641 miljoen.<sup>1</sup>

**Tabel 1** Ministerie van LNV (XIV) in miljoenen € en aantallen fte's

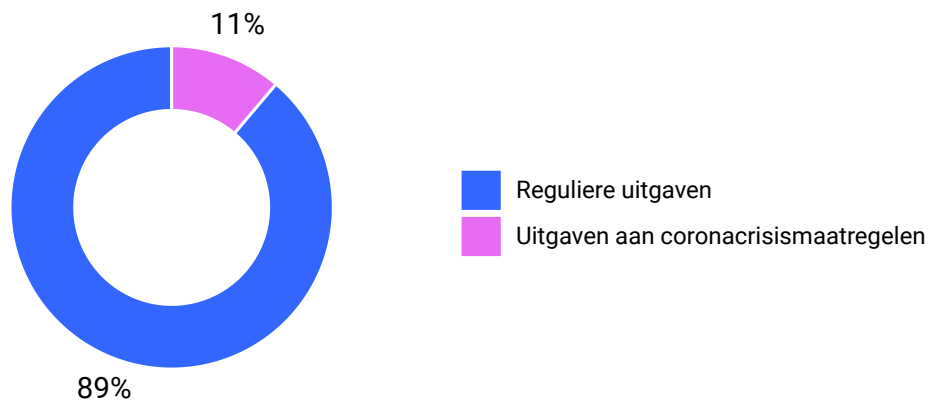
	2019	2020	2021
Verplichtingen	1.674	2.344	2.378
Uitgaven	1.534	1.776	2.014
Ontvangsten	124	292	641
Fte's	2.956	3.206	3.348

De uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van LNV zijn in 2021 toegenomen in vergelijking met het jaar ervoor. De ontvangsten zijn onder andere hoger omdat de minister van LNV ongeveer € 485 miljoen heeft onttrokken aan de begrotingsreserve stikstof. Dit geld stond gereserveerd op de 'Aanvullende Post' bij het ministerie van Financiën. Naast de uitgaven voor de aanpak van de stikstofproblematiek en natuurherstel, waren de uitgaven van de minister van LNV in 2021 ook hoger door coronacrisismaatregelen. De uitgaven hieraan bedroegen € 225 miljoen. Zoals we in figuur 1 laten

zien, ging 11% van alle uitgaven van de minister van LNV naar coronacrisismaatregelen. In figuur 2 laten we zien via welke instrumenten alle uitgaven van de minister van LNV lopen.

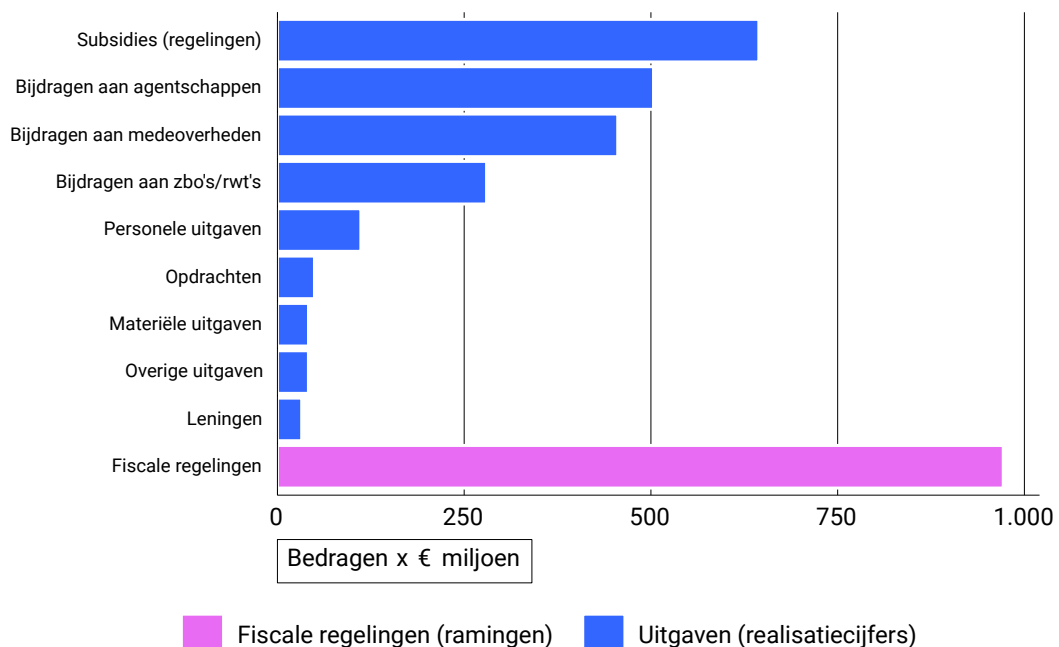
**Figuur 1** *Uitgaven van de minister van LNV aan coronacrisismaatregelen*

11% van de uitgaven (€ 225 miljoen) was gerelateerd aan de coronacrisis



**Figuur 2** *Uitgaven en fiscale regelingen Ministerie van LNV in 2021*

De minister van LNV geeft het meeste geld uit via subsidies



De indeling naar de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

In 2021 waren subsidies en opdrachten de grootste uitgavenposten van de minister van LNV. Dat laten we zien in figuur 1. De minister gaf in 2021 via subsidies onder andere geld uit aan het beëindigen van varkenshouderijen. In § 4.4.3 gaan we in op de rechtmatigheid van deze uitgaven. De minister gaf in 2021 verder geld uit aan de aanpak van de stikstofproblematiek en aan de opkoop van veehouderijen in de omgeving van Natura 2000-gebieden. De minister deed dit via ‘opdrachten’. In figuur 1 zien we dat subsidies aan agentschappen ook een grote uitgavenpost van de minister zijn. De minister van LNV is een van de opdrachtgevers van het agentschap Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en eigenaar van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). In § 4.4.2 besteden we aandacht aan de relatie tussen het Ministerie van LNV en de NVWA.

In figuur 1 is te zien dat er bij het Ministerie van LNV fiscale regelingen zijn waardoor bedrijven minder belasting hoeven te betalen. De landbouwwijziging is de grootste fiscale regeling. Het financiële belang van deze regeling wordt geraamd op € 538 miljoen. Fiscale regelingen zijn een beleidsinstrument en dienen een bepaald doel. Fiscale regelingen zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van Financiën, die verantwoordelijk is voor het budget dat ermee is gemoeid, en de minister die er beleid mee uitvoert. Fiscale regelingen worden niet verantwoord in het jaarverslag van het Ministerie van LNV, maar in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën. Ze leiden tot minder belastinginkomsten en daarvoor geldt, anders dan voor uitgaven, zelden een limiet. Kortom: de lusten zijn voor de vakminister, de lasten voor de minister van Financiën. We hebben regelmatig onderzoek gedaan naar fiscale regelingen. Vaak moesten we concluderen dat de doelstellingen vaag zijn, de onderbouwing gebrekkig en het resultaat onduidelijk. Dit gold onder meer voor de landbouwwijziging (Algemene Rekenkamer, 2021). Daarom bevelen we in het verantwoordingsonderzoek 2020 aan fiscale regelingen te herzien.

De minister van LNV is ook verantwoordelijk voor het monitoren, signaleren, bewaken en bestrijden van dierziekten. Alle uitgaven hiervoor lopen via het Diergezondheidsfonds.

**Tabel 2** Diergezondheidsfonds (DGF) in miljoenen €

	2019	2020	2021
Verplichtingen	30	94	62
Uitgaven	30	94	48
Ontvangsten	40	110	40



Het Diergezondheidsfonds werd in 2021 onder andere gebruikt om de kosten te betalen van de ruiming van nertsen en voor de ruiming van pluimvee dat besmet was met de vogelgriep. In § 5.1 gaan we in op de aanpak van zoönosen: dierziekten die ook mensen kunnen besmetten.

# 3.

## Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van LNV.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een uitgave niet aan deze regelgeving, dan is de uitgave onrechtmatig. De rechtmatigheid van een uitgave is onzeker als onduidelijk is of een uitgave voldoet aan deze regelgeving.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijk aangegane verplichtingen, gedane uitgaven en gerealiseerde ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste wijze tot stand is gekomen.

We geven onze oordelen in § 3.1 op totaalniveau van het *Jaarverslag 2021*, in § 3.2 op artikelniveau en voor het Diergezondheidsfonds in § 3.3. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement. Hieronder is ons oordeel weergegeven.

## Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.

## Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van het Diergezondheidsfonds



De financiële verantwoordingsinformatie over het DGF die is opgenomen in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

### 3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

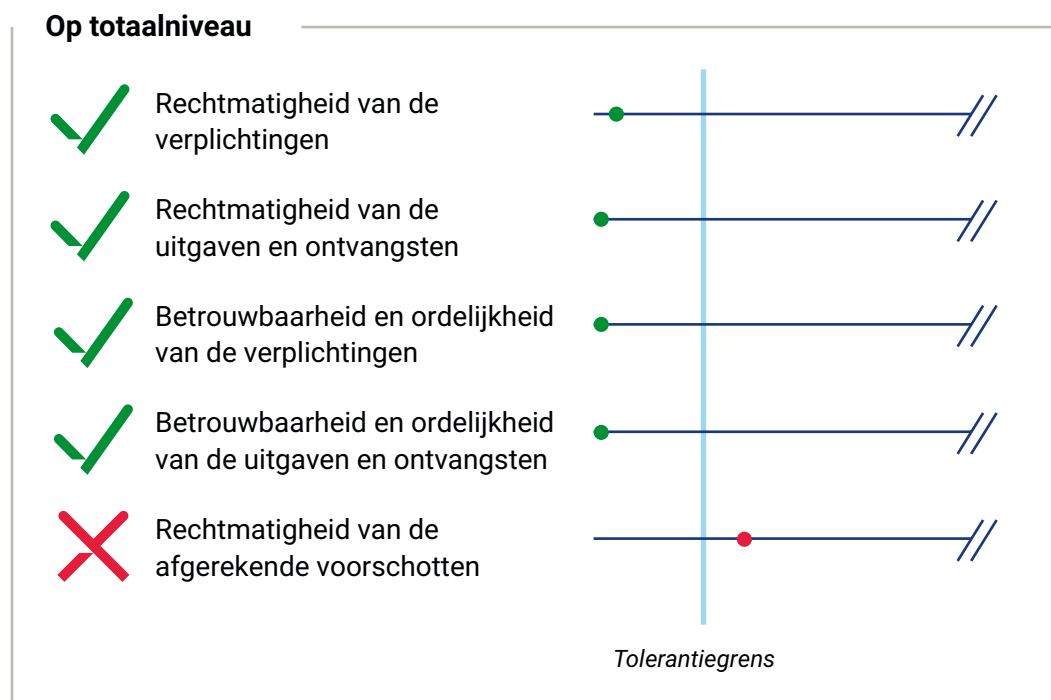
De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van LNV:

- is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van LNV (XIV) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Onderstaand is grafisch aangegeven bij welke financiële stromen wel of geen sprake is van overschrijding van de tolerantiegrens (rood respectievelijk groen bolletje).

Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.



### Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de afgerekende voorschotten

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten is overschreden. We constateren € 50,2 miljoen aan fouten en onzekerheden. Het gaat voornamelijk om een rechtmatigheidsfout van € 49,2 miljoen als gevolg van het afwijken van de Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek bij subsidievaststellingen aan Wageningen Research. Voor een verdere uiteenzetting verwijzen wij naar § 4.4.4.

#### Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van LNV is opgenomen omvat € 6,4 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 23 en 24. Het bedrag aan uitgaven omvat € 1,6 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 24.

Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

## 3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van LNV:

- is op artikelniveau rechtmatig;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

## 3.3 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie van het Diergezondheidsfonds

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie van het Diergezondheidsfonds die is opgenomen in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van LNV.

### 3.3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

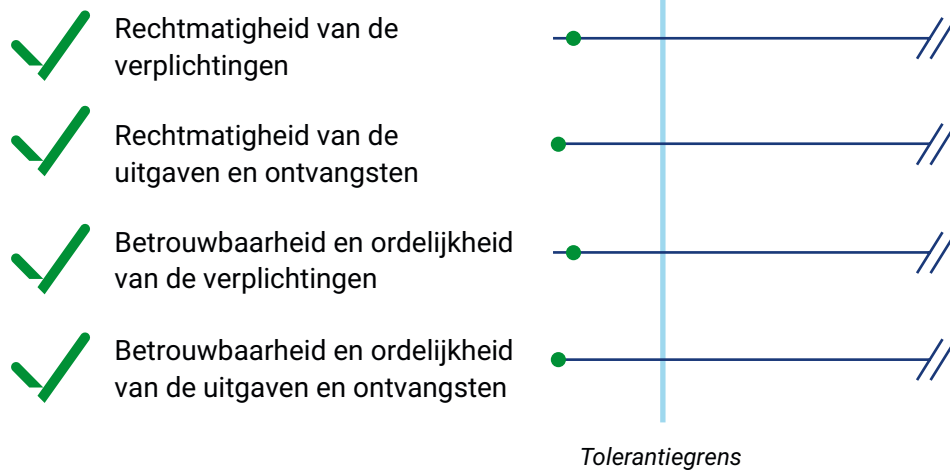
De financiële verantwoordingsinformatie over het Diergezondheidsfonds die is opgenomen in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van LNV:

- is op totaalniveau rechtmatig;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Diergezondheidsfonds (F) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Onderstaand is grafisch aangegeven bij welke financiële stromen wel of geen sprake is van overschrijding van de tolerantiegrens (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

### Op totaalniveau



### Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen bij het Diergezondheidsfonds, dat in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van LNV is opgenomen, omvat € 15,3 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 1. Het bedrag aan uitgaven omvat € 1,8 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 1.

Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

### 3.3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie over het Diergezondheidsfonds die is opgenomen in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van LNV:

- is op artikelniveau rechtmatig;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

# 4.

## Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van LNV. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2020 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van LNV in het *Jaarverslag 2021* verstrekt (§ 4.5).

### 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Het Ministerie van LNV werkt in de bedrijfsvoering samen met het Ministerie van Economische Zaken (EZK). De ministeries hebben hiervoor gekozen om de kosten zoveel mogelijk te beperken. De ministers van EZK en LNV zijn gelijkwaardige opdrachtgevers voor alle gedeelde onderdelen en werkzaamheden. In de praktijk is niet altijd duidelijk wélk ministerie wát moet doen om knelpunten in de bedrijfsvoering op te lossen. We bevelen de ministers aan om dit verder uit te werken. Dat zorgt ervoor dat knelpunten sneller worden opgelost.

Vorig jaar concludeerden wij voor het derde jaar op rij dat de minister de risico's op het gebied van informatiebeveiliging beheerste. In 2021 is dat nog verder ontwikkeld. Ook heeft het ministerie in 2021 diverse verbeteringen doorgevoerd in het back-up-en-recoveryproces, dat de continuïteit van de bedrijfsvoering moet garanderen. Van belang blijft goede afstemming tussen ICT-dienstverlener DICTU en de dienstonderdelen.

## 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van LNV.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van LNV die wij hebben onderzocht, voldeden in 2021 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 1 onvolkomenheid.

### Onvolkomenheden bij Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Bestaande onvolkomenheid	2018	2019	2020	2021	
1. Autorisatiebeheer Oracle EBS			✗	✗	▶

✗ Onvolkomenheid	▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
✘ Ernstige onvolkomenheid	Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken	

## 4.3 Onvolkomenheden

### 4.3.1 Duidelijke verbeteringen zichtbaar in autorisatiebeheer financieel IT-systeem

In het verantwoordingsonderzoek 2019 merkten wij op dat het autorisatiebeheer van het financiële systeem Oracle EBS aandacht behoeft. In 2020 is daarop onvoldoende voortgang geboekt en hebben we het autorisatiebeheer aangemerkt als onvolkomenheid. We bevelen de minister in 2021 aan ervoor zorg te dragen dat de beheersingsmaatregelen voor het autorisatiebeheerproces aantoonbaar en controleerbaar worden uitgevoerd.

Het *autorisatiebeheer* regelt de rechten (autorisaties) in het IT-systeem. Autorisatiebeheer zorgt ervoor dat gebruikers van IT-systemen uitsluitend toegang krijgen tot die functionaliteiten die ze nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren. Dat wil zeggen: welke medewerkers welke activiteiten mogen verrichten, in welke delen van het systeem. Te ruime of onjuist ingestelde autorisaties kunnen namelijk een bedreiging vormen voor de vertrouwelijkheid van de informatie en geven gebruikers met te ruime bevoegdheden de mogelijkheid om ongewenste acties uit te voeren. Dit noemen we een 'functiescheidingsconflict'. Bijvoorbeeld: een medewerker die betalingen mag verrichten, mag



deze niet zelf ook registreren, om te voorkomen dat gesjoemeld wordt met geld en dit niet zichtbaar is in de cijfers.

In 2021 zijn er structurele verbeteringen doorgevoerd in het autorisatiebeheerproces en er is op bestuurlijk niveau aandacht voor de opvolging op de tekortkomingen. Van de 10 geconstateerde bevindingen zijn er 4 volledig opgelost. Aan de overige 6 bevindingen is hard gewerkt, maar deze waren eind 2021 nog niet volledig opgelost. Daarom handhaven we de onvolkomenheid over 2021.

### **Aanbevelingen**

Het Ministerie van EZK is eigenaar van het Oracle financiële IT-systeem. We bevelen de minister van EZK aan de in 2021 ingezette verbeteringen door te zetten in 2022.

Het Ministerie van LNV maakte in 2021 gebruik van Oracle EBS. Wij bevelen de minister van LNV aan om als opdrachtgever de oplossing van de tekortkomingen kritisch te blijven volgen en ervoor te zorgen dat het Ministerie van LNV en zijn uitvoeringsorganisaties de dienstspecifieke beheersmaatregelen aantoonbaar en controleerbaar uitvoeren.

## **4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering**

### **4.4.1 Het inkoopbeheer moet beter**

Het Ministerie van LNV beschikt samen met het Ministerie van EZK over één Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC). Bij het IUC vinden alle aanbestedingen en inkopen boven de € 25.000 plaats. Inkopen onder de € 25.000 en de afroepen op een raamovereenkomst worden gedaan door zogenoemde inkooppleinen. Er is een inkoopplein voor het ministerie zelf en één voor de NVWA. De Coördinerend Directeur Inkoop (CDI) werkt voor beide ministeries. Hij is verantwoordelijk voor de inkoopkaders waarin diverse inkoopprocedures en instructies zijn uitgewerkt.

Nog niet alle interne beheersmaatregelen die nodig zijn voor een doelmatig en rechtmatig inkoopbeheer zijn volledig geïmplementeerd of functioneren naar behoren. Hieronder lichten wij kort onze bevindingen toe.

#### **Geen aparte aanbestedingskalender voor de eigen inkopen**

Er is een rijksaanbestedingskalender bij EZK en LNV voor de rijksbrede inkoopcategorieën die bij het IUC zijn ondergebracht.<sup>2</sup> Maar er is geen aparte aanbestedingskalender voor de eigen inkopen van het Ministerie van LNV en de NVWA. Door te werken met een aanbestedingskalender wordt het risico dat inkopen te laat worden aanbesteed verkleind. Daarnaast beperkt deze maatregel het risico dat meerdere afzonderlijke,

maar vergelijkbare aankopen ten onrechte als losse aankopen worden geregistreerd. De aanbestedingsregels schrijven voor dat dergelijke aankopen bij elkaar moeten worden gevoegd.

### **Niet zichtbaar of spendanalyses worden gemaakt**

IUC stelt voor de dienstonderdelen 'spendrapportages' op. Dat zijn overzichten waarin alle inkopen per leverancier per periode inzichtelijk worden gemaakt. Het uitvoeren van periodieke spendanalyses is een belangrijk instrument om (achteraf) de rechtmatigheid en doelmatigheid van inkopen vast te stellen, zodat aan de hand van de verkregen resultaten verbeteringen in het inkoopproces kunnen worden doorgevoerd. Niet zichtbaar is of de inkooppleinen de spendrapportages gebruiken voor analyses en of zij naar aanleiding daarvan actie ondernemen.

### **Oorzakenanalyse escalatiedossiers ontbreekt**

Door het toepassen van een escalatieprocedure stemt de leiding van het ministerie in uitzonderingssituaties, vooraf gemotiveerd in met afwijkingen van de aanbestedingswet- en regelgeving. De minister neemt hiermee de verantwoordelijkheid voor de onrechtmatige inkopen. Voldongen feiten doen zich voor bij de totstandkoming van inkopen zonder dat het inkooptraject daarvoor in gang is gezet. Voldongen feiten leiden echter niet altijd tot onrechtmatigheden want het is mogelijk dat de inkoopregels alsnog zijn gevolgd en er sprake is van rechtmatige inkopen. Uit de door het IUC opgestelde overzichten van escalatie en voldongen feiten per dienstonderdeel, blijken diverse onrechtmatigheden. Bij het Ministerie van LNV en de NVWA waren er over 2021 in totaal 68 dossiers over escalatie en voldongen feiten met een gezamenlijke omvang van € 2,6 miljoen. Het is belangrijk dat de minister de oorzaken van de individuele dossiers analyseert en de nodige verbeteracties in het inkoopproces doorvoert.

### **Analyse van de objectieve leverancierskeuze nog niet afgerond**

Eén van de inkoopregels is dat de keuze van een leverancier objectief moet zijn. Dat wil zeggen dat er geen sprake mag zijn van voorkeursbehandelingen. In 2021 is wel een aanzet gemaakt om tot een beoordeling van de objectieve leverancierskeuze te komen, maar deze is nog niet afgerond.

### **Interne controle op naleving van aanbestedingswet- en regelgeving ontbreekt**

De interne controle, de zogenoemde tweede lijn, toetst of de controle op facturen en betalingen goed gaat. Maar de interne controle beoordeelt niet of bij de totstandkoming van inkoopcontracten en het aangaan van verplichtingen de regels zijn gevolgd. Dit is wel belangrijk omdat alle inkopen aan wet- en regelgeving moeten voldoen.

## **Aanbevelingen**

Wij hebben de volgende aanbevelingen voor de minister van LNV:

- Maak een aanbestedingskalender voor de eigen inkopen.
- Analyseer de spendrapportages en onderneem zo nodig actie.
- Geef een totaaloordeel en voer een oorzaakanalyse uit op de escalatie- en voldongenfeitendossiers.
- Stel een jaarlijkse analyse op van de objectieve leverancierskeuze.
- Verbreed de interne controle in de tweede lijn op inkopen.

### **4.4.2 Uitvoerbaarheid wet- en regelgeving over toezicht door NVWA vereist aandacht**

Als onderdeel van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering hebben wij gekeken naar de manier waarop het Ministerie van LNV en de NVWA zorgen voor goede randvoorwaarden om toezicht te houden. Hierbij hebben we specifiek gekeken naar de randvoorwaarde 'goed uitvoerbare regelgeving'. Voor goed uitvoerbare wet- en regelgeving is het belangrijk dat de NVWA zowel aan de 'voorkant' (bij het ontwerpen van wet- en regelgeving) als aan de 'achterkant' (bij de uitvoering van die wetten en regels) informatie geeft aan het Ministerie van LNV over zaken die het toezicht bemoeilijken.

Hoe zorgt de NVWA voor goed uitvoerbare wet- en regelgeving? De werkwijze is geregeld in de driehoek eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. De secretaris-generaal van het Ministerie van LNV is eigenaar, de directeuren-generaal van de Ministeries van LNV en VWS zijn opdrachtgevers en de inspecteur-generaal van de NVWA is opdrachtnemer. In de praktijk heeft de eigenaar ondersteuning van 2 directies. De rol van opdrachtgever ligt feitelijk bij 6 organisatieonderdelen van de ministeries LNV en VWS. Doordat er veel partijen bij betrokken zijn, is afstemming nodig om aansturing van de NVWA in goede banen te leiden. Er is een overlegstructuur waarin het Ministerie van LNV en de NVWA regelmatig en in verschillende samenstellingen zaken afstemmen.

Bij het ontwerpen van wetten en regels toetst de NVWA de plannen voor Nederlandse wetten en regels op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF). Dit gebeurt niet altijd tijdig. De NVWA moet ook toezicht houden op Europese wetten en regels. Hiervoor voert zij geen HUF-toets uit, maar ze kan wel meedenken over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zodat de minister eventuele uitvoeringsproblemen kan melden aan de Europese Commissie als onderdeel van het Nederlandse standpunt. Uit de verslagen van de overleggen blijkt dat de uitvoerbaarheidstoetsen onder druk staan. Dit heeft 2 oorzaken: het Ministerie van LNV betreft de NVWA niet altijd tijdig bij nieuwe wetgeving en de NVWA geeft aan dat zij te weinig capaciteit

heeft om mee te denken over de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van Europese wet- en regelgeving. Om uitvoeringsproblemen te voorkomen, moeten volgens ons het Ministerie van LNV en de NVWA meer aandacht schenken aan uitvoerbaarheids-toetsen.

### **Aanbeveling**

We bevelen de minister aan om zo vroeg mogelijk met de NVWA in gesprek te gaan over voorgenomen nieuw beleid en Europese wet- en regelgeving en de consequenties die dat heeft voor de werkzaamheden van de NVWA. We verwachten van de NVWA dat zij meer prioriteit geeft aan uitvoerbaarheidstoetsen omdat hier de basis ligt voor uitvoerbaar toezicht.

### **4.4.3 Uitvoerbaarheid en controleerbaarheid sanering van varkenshouderijen**

In ons verantwoordingsonderzoek van vorig jaar onderzochten we de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv). Varkenshouders in gebieden waar veel varkens worden gehouden, konden uit deze regeling subsidie ontvangen als ze hun productie stoppen en hun varkensrechten laten doorhalen. We concludeerden dat het zeer waarschijnlijk is dat geuroverlast van varkenshouderijen in deze gebieden daalt dankzij de regeling. Maar we concludeerden ook dat de reductie van geuroverlast groter had kunnen zijn. Verder constateerden we dat een duidelijke en volledige beschrijving van het controlebeleid bij de Srv ontbrak (Algemene Rekenkamer, 2021). Dit zagen we als risico voor de verantwoording van de minister over de rechtmatigheid van de uitgaven en de controle hierop.

Dit jaar hebben we de werking onderzocht van de maatregelen die de minister van LNV heeft genomen om het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van de Srv te beperken. De Srv bevat namelijk enkele subsidievoorwaarden die moeilijk te controleren zijn, maar wel van invloed zijn op het subsidiebedrag. In de toelichting op de regeling heeft de minister hierop al gewezen voor een aantal voorwaarden.

Het gaat onder meer om de volgende subsidievoorwaarden: doorhalen van het gemiddeld aantal varkensrechten voor varkens gehouden van 1 januari 2018 tot 1 januari 2019 en de leeftijd en oppervlakte van de dierenverblijven. Deze voorwaarden worden getoetst op aannemelijkheid. Dit zijn risico's bij de uitvoering en controle van de regeling. Op basis van de toelichting bij de Srv konden wij niet vaststellen op grond waarvan de minister deze risico's heeft geaccepteerd. Ons is ook niet duidelijk welke overwegingen een rol hebben gespeeld bij de beslissing om deze subsidievoorwaarden op te nemen en of alternatieven zijn overwogen. Daarnaast heeft RVO gedurende de

uitvoeringsfase diverse gehanteerde brandbreedtes of marges nader bepaald. Ook is er in geval van het afvoeren van puin afgeweken van de regeling. Een formeel akkoord van de minister op deze wijzigingen ontbrak.

### **Varkensrechten**

Een varkenshouder moet varkensrechten hebben voor het gemiddelde aantal varkens dat hij in een jaar houdt. RVO houdt de registratie van deze rechten bij. Deze registratie en de controle op de naleving van de regels voor de aantallen zijn belangrijk om te voorkomen dat er in Nederland te veel stikstof en fosfaat wordt uitgestoten. In de Srv laten varkenshouders rechten doorhalen door RVO, waarvoor ze een vergoeding krijgen van de minister. Dat betekent dat de rechten uit de markt worden genomen, waardoor het aantal varkens dat in Nederland gehouden mag worden, daalt.

### **Subsidieregeling sanering varkenshouderijen**

Van 25 november 2019 tot en met 15 januari 2020 konden varkenshouders gebruikmaken van de Srv. Bedrijven die stopten met het houden van varkens op een varkenshouderijlocatie, kregen hiervoor een vergoeding. Het doel hiervan was om op korte termijn geuroverlast te verminderen die wordt veroorzaakt door varkenshouderijen in veedichte gebieden. Varkenshouders met meerdere locaties mochten met één of meerdere van deze locaties deelnemen aan de Srv.

De subsidie bestaat uit 2 soorten vergoedingen: 1 voor de varkensrechten en 1 voor het waardeverlies van de productiecapaciteit (zoals stallen en silo's). Voor deze regeling was in totaal € 455 miljoen beschikbaar. In 2020 heeft het ministerie een besluit genomen over de eerste aanvragen en de aanvragers elk een voorschot betaald van 10%. Deze varkenshouders kregen vervolgens 8 maanden de tijd om daadwerkelijk de productie te beëindigen. Als zij aantoonbaar aan de eisen hadden voldaan, ontvingen ze een aanvullend voorschot van 70%. Dit speelde zich voor veel varkenshouderijen af in 2021. In 2021 heeft het ministerie de eerste Srv-aanvragen vastgesteld, nadat de varkensverblijven inderdaad gesloopt waren.

### **Enkele subsidievoorwaarden zijn moeilijk te controleren**

Controleerbare subsidievoorwaarden zijn een belangrijk middel om M&O-risico's te beperken. RVO kan de belangrijkste subsidievoorwaarden uit de Srv alleen toetsen op aannemelijkheid. We geven hiervan 2 voorbeelden: doorhalen varkensrechten en nameten oppervlakten dierenverblijven.

### *Doorhalen varkensrechten alleen te toetsen op aannemelijkheid*

De Srv ziet toe op de sluiting van varkenshouderijlocaties. De regeling is gebaseerd op het gemiddeld aantal varkensrechten voor 2018 op de varkenshouderijlocatie. RVO heeft geen registratiegegevens per locatie bij varkenshouderijen die uit meerdere productielocaties bestaan. Er is alleen een registratie op bedrijfsniveau. Bij de beoordeling van de subsidieaanvraag wordt een marge van 75%-120% aangehouden (marge op basis van de RVO-gegevens tussen de in de aanvraag opgegeven en de geregistreerde rechten). Als de door te halen varkensrechten buiten deze bandbreedte vallen, moet de aanvrager deze afwijking onderbouwen. Deze onderbouwing kan hij ondersteunen met de gegevens die hij zelf bijhoudt. Op deze manier is er ook geen waterdichte controle mogelijk bij aanvragers die buiten de bandbreedte vallen. Het is ook niet duidelijk waarom gekozen is voor een marge van 75%-120%.

### *Globaal nameten oppervlakte van de dierenverblijven*

De vergoeding voor het waardeverlies van de dierenverblijven is afhankelijk van de oppervlakte en de ouderdom van het dierenverblijf. In het aanvraagformulier geeft de subsidieaanvrager op hoe groot de dierenverblijven zijn die gesloopt worden. RVO kan deze oppervlakte globaal nameten. Ook hier geldt een beoordelingsmarge (5%). Ook afwijkingen die binnen de marge vallen, kunnen impact hebben op de hoogte van het subsidiebedrag. Hoe de meting precies uitgevoerd moet worden, blijkt niet uit de RVO-werkinstructies. Ook hier is onduidelijk waarom gekozen is voor een marge van 5%.

#### **Voorbeeld 1: Marge voor oppervlakte kan leiden tot meer subsidie**

De aanvrager geeft aan dat de oppervlakte van een van de dierenverblijven 4.000 m<sup>2</sup> is. Aangezien een marge van 5% is toegestaan, zou het kunnen zijn dat de werkelijke oppervlakte op 3.800 m<sup>2</sup> uitkomt. Het dierenverblijf is gebouwd in 2010. De gecorrigeerde vervangingswaarde voor deze productiecapaciteit is € 365 per m<sup>2</sup>. Bij de werkelijke oppervlakte van 3.800 m<sup>2</sup> komt de vervangingswaarde voor het dierenverblijf uit op € 1.387.000. Maar door de toegestane marge maakt de aanvrager nu aanspraak op een subsidie van € 1.460.000. Dat is € 73.000 meer.

### *Bepalen vergoeding per m<sup>2</sup> op basis van de leeftijd van het dierenverblijf*

Voor de subsidie is ook de ingebruiknamedatum van de dierenverblijven een criterium. Het tarief per m<sup>2</sup> is namelijk afhankelijk van de leeftijd van die gebouwen. De leeftijd wordt bepaald op basis van de ingebruiknamedatum van de dierenverblijven. Er zijn geen openbare registers voor ingebruiknamedata van gebouwen. RVO heeft daarom de ingebruiknamedatum die de aanvrager opgeeft vergeleken met de bouwdatum.

Als het verschil minder dan 1 jaar was, heeft RVO in overleg met LNV aangenomen dat de opgegeven ingebruiknamedatum correct was.

#### **Voorbeeld 2: Marge voor ingebruiknamedatum kan leiden tot meer subsidie**

Stel dat bij de stal uit voorbeeld 1 de aanvrager heeft aangegeven dat hij deze eind 2010 in gebruik heeft genomen. Uit externe bronnen blijkt echter dat het dierenverblijf begin 2009 al bestond. Aangezien 2010 en 2009 maar 1 jaar verschillen, hoeft de aanvrager geen nadere onderbouwing aan te leveren. De vergoeding per m<sup>2</sup> wordt bepaald op basis van het aantal maanden dat het dierenverblijf (de productiecapaciteit) is gebruikt. Hoe jonger de productiecapaciteit, hoe hoger de vergoeding per m<sup>2</sup>. De vergoeding per m<sup>2</sup> die de aanvrager nu krijgt, is dan € 372,90 in plaats van € 356,40. Bij een oppervlakte van 4.000 m<sup>2</sup> is het waardeverlies dan geen € 1.425.600 maar € 1.491.600. Dat is € 66.000 meer.

#### *Afwijking van subsidievoorwaarde gedurende de uitvoering*

Bij het afvoeren van puin na de sloop van de productielocatie, is in de uitvoering afgeweken van de vereisten van de Srv. Deze verplicht deelnemers namelijk expliciet om het puin af te voeren, terwijl in de praktijk bleek dat aanvragers het puin soms willen hergebruiken. Als de aanvrager hiervoor toestemming heeft gekregen van de gemeente, is RVO hiermee akkoord gegaan. Deze optie was echter niet in de regeling opgenomen.

#### *Geen handhavingsbeleid op voorwaarde geen intensieve veehouderij in de toekomst*

Varkenshouders die gebruikmaken van de Srv moeten een overeenkomst tekenen waarin ze bevestigen dat ze niet opnieuw een intensieve varkenshouderij starten. Niet op de huidige locatie en evenmin op een nieuwe locatie. De minister van LNV heeft nog geen handhavingsbeleid opgesteld. Ook is het onduidelijk hoe en in welke tijdsspanne gehandhaafd zal worden.

#### *Gedegen voorbereiding en formeel akkoord van LNV zijn belangrijk*

Het Ministerie van LNV is afgeweken van het voorgeschreven format voor risicoanalyse. Hierdoor heeft het ministerie niet vastgelegd hoe risico's zijn afgewogen en waarom is gekozen voor deze subsidievoorwaarden en bijbehorende controles. Ook ontbrak het formele akkoord van de minister bij een aantal stukken (waaronder risicoanalyse en uitvoeringsplan). Daarnaast zijn gedurende de uitvoeringsfase door RVO diverse gehanteerde brandbreedtes of marges nader bepaald. Ook is er in geval van het afvoeren van puin afgeweken van de regeling. Een formeel akkoord van de minister van LNV op deze wijzigingen ontbrak.

## **Aanbevelingen**

Voor toekomstige opkoopregelingen bevelen wij de minister het volgende aan:

- Maak subsidievoorwaarden zo simpel en controleerbaar mogelijk.
- Maak gebruik van vastgestelde formats en leg de overwegingen en de gemaakte keuzes vast.
- Werk het handhavingsbeleid voor alle subsidievoorwaarden tijdig uit.
- Geef formeel akkoord op wijzigingen en afwijkingen van de regeling.

### **4.4.4 Te veel subsidiegeld doorgeschoven naar een volgend jaar bij Wageningen Research**

Wageningen Research ontvangt jaarlijks subsidie van de minister van LNV. In 2021 ging het om een bedrag van € 94,7 miljoen. Deze subsidie is bestemd voor verschillende onderzoeksprojecten. Voor meerjarige projecten krijgt Wageningen Research in 1 keer alle benodigde subsidie. Aan het eind van het jaar blijft daarom voor een aantal meerjarige projecten geld over, een zogenoemd overschot.

De regel in de Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek (TO2-regeling) is dat overschotten die het maximum van 5% van de verleende subsidie overstijgen, terugbetaald moeten worden aan de subsidieverlener. Het doel hiervan is dat het overmatig voorfinancieren van de instituten voor toegepast onderzoek wordt beperkt.

Tot 2021 werden deze overschotten niet inzichtelijk gemaakt. In 2021 is een overzicht gemaakt van de overschotten over de jaren 2019 en 2020. Het bleek in totaal te gaan om een bedrag van € 49,2 miljoen. Omdat dit bedrag niet is terugbetaald, leidt dit tot een onrechtmatigheid. De minister van LNV heeft dit zoals het hoort in de bedrijfsvoeringparagraaf toegelicht.

Om ervoor te zorgen dat er niet ieder jaar opnieuw overschotten ontstaan, is inzicht nodig in hoeveel geld er per jaar voor de meerjarige projecten nodig is. Het ministerie van LNV kan dan elk jaar een deel van de subsidie uitkeren. Aan deze oplossing wordt nu gewerkt.

### **4.4.5 Evaluatie van derdenverklaringen tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers**

In 2020 heeft de minister een subsidie 'Tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers' in het leven geroepen. Het doel van deze regeling was om ondernemers in bepaalde landbouwsectoren die getroffen waren door coronacrisismaatregelen te ondersteunen. Om achteraf te kunnen controleren of de juiste subsidiebedragen aan de juiste bedrijven zijn verstrekt, was één van de vereisten bij subsidies van € 25.000



tot € 125.000 dat de subsidieaanvrager een zogenoemde derdenverklaring overlegt. Hierin verklaart een derde (bijvoorbeeld een boekhouder of een administratiekantoor) dat de in de subsidieaanvraag opgegeven omzet juist is. Een derdenverklaring is niet nodig volgens het Uniform Subsidiekader en vormt een verzwarende van de administratieve lasten. Daarom is het belangrijk dat de minister onderbouwt dat deze eis toegevoegde waarde heeft. In het verantwoordingsonderzoek 2020 hebben wij de minister aanbevolen om na te gaan in hoeverre deze derdenverklaring nuttig is geweest. De minister heeft toegezegd dit te onderzoeken bij de evaluatie van deze regeling in 2022.

#### 4.5 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben ook de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van LNV is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

# 5.

## Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van LNV. Dit jaar hebben we gekeken naar de Q-koorts en lessen voor de toekomst (§ 5.1). Ook hebben we onderzoek gedaan naar de informatie over continuïteitsrisico's bij 8 organisaties die publieke diensten uitvoeren. De resultaten van ons onderzoek naar de continuïteitsrisico's bij Staatsbosbeheer staan in § 5.2. We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van LNV in § 5.3.

### 5.1 De Q-koorts en lessen voor de toekomst



Terwijl corona de samenleving al 2 jaar in zijn greep houdt, vraagt de volgende infectieziekte alweer onze aandacht. De besmettelijke vogelgriep verspreidt zich steeds verder door Nederland. Omdat ook zoogdieren vatbaar zijn voor de vogelgriep, neemt het risico toe dat mensen besmet kunnen raken. Als dit gebeurt, is er sprake van een zoönose. Een zoönose is een infectieziekte die van dieren op mensen kan overspringen. Dit gebeurde ook bij corona. In Nederland hebben we hier vaker mee te maken, zoals figuur 3 laat zien. Niet alle ziektes genoemd in deze figuur zijn overgesprongen op mensen, maar het risico hierop bestond wel.

**Figuur 3** Overzicht dierziekten met risico's voor mensen in Nederland

**In Nederland komen ook dierziekten voor die kunnen overspringen van dier naar mens**

Jaar	Ziekte	Besmette bedrijven	Geruimde dieren	Directe besmetting van dier op mens
1997	Klassieke varkenspest	429 varkensbedrijven	> 11 miljoen varkens	Nee
2001	Mond- en klauwzeer	26 bedrijven	ca. 260.000 runderen, schapen en varkens	Nee
2003	Hoog-pathogene vogelgriep H7N7	255 pluimveebedrijven	30 miljoen kippen en ander pluimvee	Ja
2005-2010	Q-koorts	30 geiten- en schapenhouderijen	62.500 geiten en schapen	Ja
2006-2007	Blauwtong	600 rundveehouderijen en enkele duizenden schapen- en geitenhouderijen	–	Nee
2011	Schmallenberg virusinfectie	350 rundvee-, geiten- en schapenhouderijen	–	Nee
2016-2017	Hoog-pathogene vogelgriep H5	8 pluimveebedrijven	717.000 kippen en ander pluimvee	Nee
2020-2021	Hoog-pathogene vogelgriep H5	12 locaties met pluimvee	> 600.000 kippen en ander pluimvee	Nee
2020-	COVID-19	69 nertsbedrijven	2.7 miljoen nertsen	Ja

Een van de infectieziekten die van dier op mens is overgegaan, is Q-koorts. Deze ziekte brak in 2007 uit in Nederland en sprong over van melkgeiten en melkschapen naar mensen. 50.000 tot 100.000 mensen raakten besmet en sommigen hebben in 2022 nog steeds veel last van de gevolgen van die besmetting. Ook zijn er rond de 100 mensen overleden aan Q-koorts.

Na de Q-koortsuitbraak hebben de onafhankelijke onderzoekscommissie-Van Dijk, ingesteld door de ministers van LNV en VWS, en de Nationale ombudsman in verschillende rapporten aanbevelingen gedaan om in de toekomst anders om te gaan met

(signalen van) mogelijke zoönosen (Evaluatiecommissie Q-koorts, 2010; Nationale ombudsman, 2012 en 2017). De commissie werd ingesteld op verzoek van de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2010). De Kamer wilde zo inzicht krijgen in de ontwikkelingen en in de communicatie tussen de ministeries van LNV en VWS.

Wij hebben onderzocht wat de ministers van LNV en VWS hebben gedaan met deze aanbevelingen en wat er is veranderd in beleid en in de praktijk. In totaal hebben de commissie-Van Dijk en de Nationale ombudsman 24 aanbevelingen gedaan. Bijlage 3 geeft een overzicht van alle aanbevelingen, onze normen en de onderzoeksmethoden. In dit rapport bespreken we alleen de aanbevelingen die *niet* goed zijn opgevolgd of die *aandacht verdienen*.

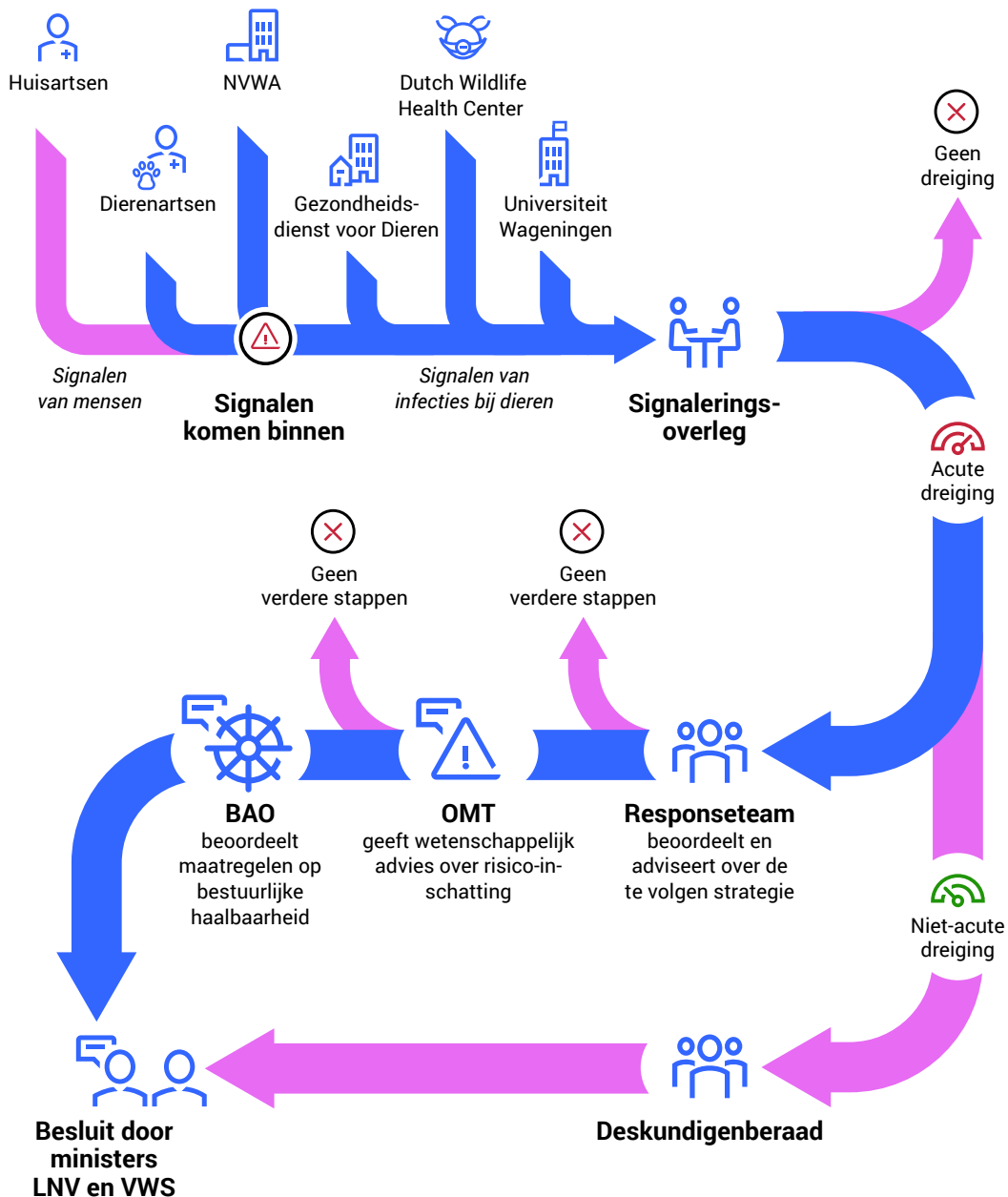
### **5.1.1 Grootste deel van de aanbevelingen opgevolgd**

Na de Q-koortsuitbraak hebben de ministers van LNV en VWS een 'zoönosestructuur' opgezet. Het doel van deze structuur is signalen van zoönosen te herkennen en hier goed op te reageren. Het stappenplan werkt in grote lijnen als volgt: verdachte ziekteverschijnselen bij mensen of dieren worden besproken in het maandelijks signaleringsoverleg. In dit overleg beoordelen deskundigen in gezondheid van mensen en diergezondheid de signalen van mogelijke zoönosen. Als er een vermoeden is van een zoönose, kan een responsteam, outbreakmanagement-team (OMT) of een bestuurlijk afstemmingsoverleg (BAO) bij elkaar geroepen worden. Een BAO en OMT hebben verschillende deelnemers, zowel vaste leden als op te roepen deskundigen. De directeur-Generaal Volksgezondheid (DGV) van het ministerie van VWS is voorzitter van het BAO. De directeur van het Centrum Infectieziektebestrijding van het RIVM zit het OMT voor. Figuur 4 geeft een toelichting op de rollen van de overleggen.

De ministers van LNV en VWS hebben bij de uitbraak van zoönosen beiden hun eigen taken en bevoegdheden en daarmee samenhangende politieke verantwoordelijkheid. De minister van LNV is verantwoordelijk voor het bestrijden van verschillende dierziekten, net als voor het monitoren en bewaken ervan (Tweede Kamer, 2020a). De minister van VWS is verantwoordelijk voor een goede gezondheidszorg (Tweede Kamer, 2020b). De ministers moeten dus samenwerken bij de aanpak van zoönosen en daarbij gebruik maken van hun wettelijke taken en bevoegdheden.

**Figuur 4 Zoönosestructuur**

Hoe gaan de ministers om met (signalen van) zoönosen?



In de zoönosestructuur werken gezondheidsorganisaties voor dieren en mensen beter samen. Bij de verschillende overleggen worden ook de getroffen agrarische bedrijven, wetenschappers en buitenlandse experts betrokken. Hiermee is een groot deel van de aanbevelingen opgevolgd (zie ook bijlage 3). Maar we constateren bij sommige van de aanbevelingen dat de achterliggende problemen nog steeds spelen. In figuur 5 geven we een overzicht van deze aandachtspunten.

**Figuur 5** Aandachtspunten uit ons onderzoek

### Aandachtspunten voor de aanpak van zoönosen



#### 5.1.2 Geen doorzettingsmacht VWS tijdens een zoönosecrisis

De commissie-Van Dijk beval aan om de minister van VWS doorzettingsmacht te geven tijdens een zoönosecrisis. De commissie verstaat onder doorzettingsmacht dat wanneer meerdere ministers bij een probleem betrokken zijn, één minister de eindverantwoordelijkheid heeft. Deze minister kan tijdens crisissituaties opdrachten geven aan andere ministeries of organisaties om een probleem aan te pakken. De ministers hebben deze aanbeveling niet overgenomen. Het kabinet onderstreepte het belang van nauwe samenwerking en beargumenteerde dat de ministers over eigen specifieke kennis en wettelijke instrumenten beschikken die onmisbaar zijn voor zoönosebestrijding.

Wij vinden het zorgelijk dat de minister van VWS geen doorzettingsmacht heeft gekregen. Tegengestelde belangen spelen altijd een rol, ook bij een zoönosecrisis. De ministers hebben aangegeven dat gezondheidsbelangen prioriteit hebben (Tweede Kamer, 2016). We vinden het van belang dat de minister van VWS dan ook in specifieke gevallen de bevoegdheid krijgt om opdrachten te geven aan andere ministeries of organisaties. Tijdens een crisis zijn immers snel daadkrachtige beslissingen nodig en is er vaak weinig tijd en ruimte voor overleg.

Ook hebben we niet gezien dat de ministers vooraf hebben uitgedacht welke gezondheidsbelangen en economische belangen tegen elkaar worden afgewogen. Dit is een risico op het moment dat een crisis zich voordoet. We begrijpen dat elke crisis anders is en vraagt om maatwerk. Maar, zoals we ook in 2020 schreven: om maatwerk te kunnen leveren, moet de overheid een gestructureerde werkwijze volgen (Tweede Kamer, 2020c).

### 5.1.3 Weinig houvast voor de lokale overheid

Nederland is kwetsbaar voor zoönosen. Een belangrijke reden is dat in sommige regio's veel veehouderijen niet alleen dicht bij elkaar staan, maar ook veel dieren houden. De verleende vergunningen bieden daarvoor ook de ruimte. Als er een ziekte uitbreekt bij een veehouderij, kan deze overslaan naar soortgelijke veehouderijen in de omgeving en soms ook naar andere dieren of mensen in de omgeving. Een van de manieren om zicht te houden op zoönoserisico's, is om hier kritisch naar te kijken bij het verlenen van vergunningen voor de start of uitbreiding van een veehouderij. Provincies en omgevingsdiensten geven die vergunningen af.

Een van de aanbevelingen van de Nationale ombudsman aan de ministers was om in gesprek te gaan met lokale en provinciale overheden over mogelijkheden om de gezondheidsbelangen van omwonenden bij uitbreiding of bouw van veehouderijen te borgen. Het Rijk heeft deze vergunningverleners de *Handreiking Veehouderij en gezondheid omwonenden* aangeboden (Kenniscentrum InfoMil, geen datum). Dit is een hulpmiddel om de invloed van bijvoorbeeld luchtvervuiling en geluidsoverlast in de omgeving mee te nemen bij besluiten over een vergunningsaanvraag. Maar de ministers besteden in deze handreiking geen aandacht aan hoe vergunningverleners zoönosen kunnen voorkomen en hoe het risico op een uitbraak kan worden verkleind.

De ministers schrijven in een Kamerbrief van 17 juli 2017 (Tweede Kamer, 2017a) dat 2 wetten hierbij zouden kunnen helpen: de Interimwet veedichte gebieden en de Omgevingswet. Met het wetsvoorstel Interimwet veedichte gebieden zouden provincies de bevoegdheid krijgen om grenzen te stellen aan de omvang van de veehouderij in veedichte gebieden. Tijdens de formatie van kabinet-Rutte III is besloten deze wet in te trekken (Tweede Kamer, 2017b). Daarnaast is de Omgevingswet op dit moment nog niet in werking getreden. Dit gebeurt naar verwachting in oktober 2022. Dit betekent dat de wetgever provincies en gemeenten geen instrumenten biedt om risico's op zoönosen te verkleinen, zoals handreikingen of regelgeving voor het verlenen van vergunningen. Zoönoserisico's worden nu niet meegenomen bij het besluiten over vergunningsaanvragen. Wij vinden dit zorgelijk.

#### **5.1.4 Het uitwisselen van gegevens gaat nog niet altijd goed**

In een van de aanbevelingen riep de commissie-Van Dijk op om aandacht te besteden aan gegevensuitwisseling voor het monitoren van zoönosen. De betrokken organisaties (GGD, NVWA, RIVM en de Gezondheidsdienst voor Dieren) hebben afspraken gemaakt over het uitwisselen van gegevens, maar in de praktijk gaat dit nog niet altijd goed. Een extra belemmering is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Dit blijkt uit onze gesprekken met medewerkers van de ministeries van VWS en LNV. In de AVG, die sinds 2018 geldt, staan regels over hoe je met persoonlijke gegevens moet omgaan. Persoonsgegevens delen is wel mogelijk, maar deze wet beperkt de mogelijkheden. Bijvoorbeeld in 2020, toen coronabesmettingen van nertsen overgingen op mensen en andersom. Wat ging er mis? De gezondheidsgegevens van mensen die de veehouderijen bezochten, mochten volgens de ministeries om privacyredenen niet gekoppeld worden aan bedrijven waar een ziekte was uitgebroken. Dit maakte het lastig om uit te zoeken hoe het virus zich verspreidde, terwijl dit wel zou kunnen helpen om een verdere uitbraak te voorkomen. De ministeries van VWS en LNV ervaren de AVG als belemmerend bij de aanpak van zoönosen. Het achterliggende probleem bij deze aanbeveling is nog niet opgelost. Ook dit beschouwen wij als zorgelijk.

#### **5.1.5 Niet alle patiënten voelen zich erkend door de Rijksoverheid**

De aanpak van Q-koorts en de gevolgen van de Q-koorts, waren aanleiding onderzoek te doen. Enkele aanbevelingen van de commissie-Van Dijk en de Nationale ombudsman gingen specifiek over hulp aan slachtoffers van Q-koorts. De minister van VWS heeft bijvoorbeeld een onafhankelijke stichting opgericht, Q-support, waar slachtoffers terecht kunnen voor advies en ondersteuning. Q-support geeft ongeveer 1.300 patiënten advies en ondersteuning. Inmiddels is er ook eenzelfde steunpunt opgezet voor mensen met langdurige coronaklachten: C-support. In februari 2022 hebben al 10.000 mensen een beroep gedaan op C-support. Q-support is pas 6 jaar na de Q-koorts-uitbraak opgericht. Hierdoor was er bij sommige patiënten al sprake van onherstelbaar leed. C-support is al actief sinds oktober 2020. Deze stichting werd sneller opgericht omdat het door Q-koorts inmiddels bekend is dat tijdige nazorg heel belangrijk is. We zien dus dat de ministers bij corona hebben geleerd van eerdere ervaringen met de Q-koorts. We beoordelen dit als goed.

De Nationale ombudsman beval de overheid aan om excuses aan te bieden aan Q-koortspatiënten om op deze manier hun situatie te erkennen. De vereniging voor Q-koortspatiënten Q-uestion stelt dat nog niet alle slachtoffers het gevoel hebben dat de overheid hun leed heeft erkend. Een zorg die leeft bij sommige patiënten is de gestage groei van het aantal geiten in Nederland (zie figuur 6). Ook concludeerde de NVWA in 2019 dat het nalevingsniveau van vaccinatie- en registratieverplichtingen



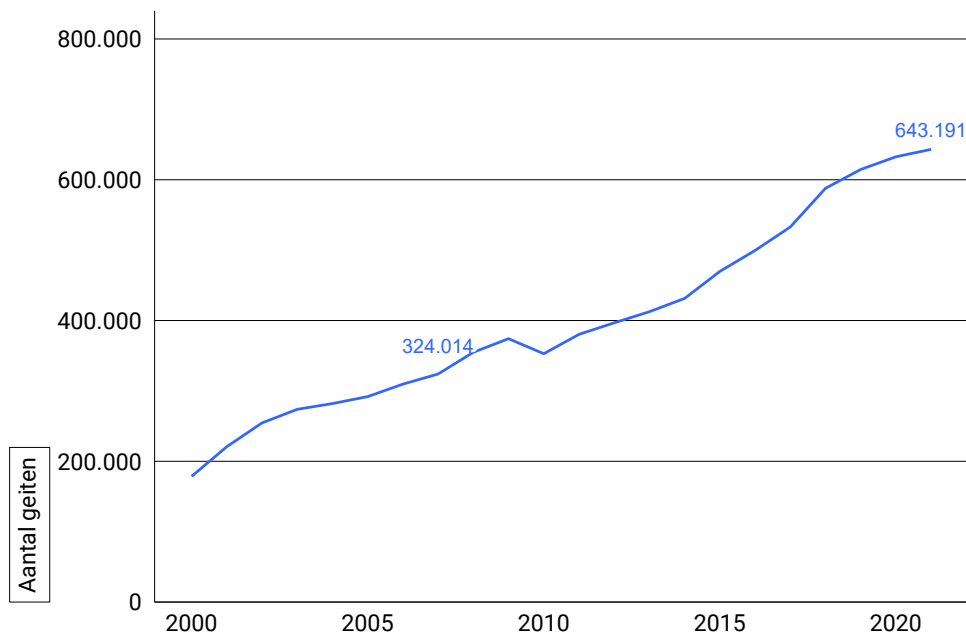
door geïnspecteerde schapen- en geitenhouderijen erg laag was. Vanuit gesprekken met vereniging Q-uestion begrijpen we dat sommige slachtoffers hierdoor het gevoel hebben dat het risico op Q-koorts niet serieus wordt genomen.

#### Aantal geiten sinds 2007 ieder jaar gegroeid

Sinds 2017 hebben 8 provincies een ‘geitenstop’ ingevoerd. Dit betekent dat er geen *nieuwe* vergunningen mogen worden toegekend voor het houden van geiten. Toch is het aantal geiten de afgelopen jaren gegroeid. In figuur 6 is te zien dat het aantal geiten op landbouwbedrijven in Nederland sinds de Q-koortsuitbraak in 2007 bijna is verdubbeld. Dit was ondanks de geitenstop mogelijk, omdat sommige bedrijven nog ruimte hadden om binnen hun bestaande vergunning meer geiten te houden.

**Figuur 6** Groei aantal geiten op Nederlandse landbouwbedrijven (bron: CBS)

#### Sinds de Q-koortsuitbraak in 2007 is het aantal geiten bijna verdubbeld



### Inspectieresultaten van de NVWA in 2019

De NVWA concludeerde in 2019 dat het nalevingsniveau van vaccinatie- en registratieverplichtingen door geïnspecteerde schapen- en geitenhouderijen erg laag lag (NVWA, 2020). Jaarlijks selecteert de NVWA 10% van de professionele bedrijven in Nederland met melkschapen en/of melkgeiten en 10% van de bedrijven met een publieksfunctie (bijvoorbeeld een kinderboerderij) voor inspectie. In totaal zijn er 27 professionele bedrijven geïnspecteerd. Bij 2 bedrijven was de naleving in orde, bij 25 bedrijven niet. Het nalevingsniveau is 7%. Daarnaast zijn er 87 publieksbedrijven geïnspecteerd. In deze groep was bij 37 bedrijven de naleving in orde, bij 50 bedrijven niet. Het nalevingsniveau ligt hier op 43%, concludeerde de NVWA.

Patiëntenvereniging Q-uestion heeft ook het gevoel dat economische belangen van de landbouwsector voorgaan op gezondheidsbelangen. Uit ons onderzoek maken wij op dat de ministers in het beleidshandboek *Zoönosen* wel hebben vastgelegd dat gezondheidsbelangen voorop staan. Dit schreef de minister van VWS op 16 november 2016 ook aan de Tweede Kamer.

Tot slot bestaat er bij de patiëntenvereniging onvrede over de samenwerking met het bestuur van Q-support. Q-uestion heeft daarom in 2021 het vertrouwen in de samenwerking met de Raad van Toezicht en de directeur-bestuurder van Q-support opgezegd.

Een andere aanbeveling van de Nationale ombudsman was om een financiële tegemoetkoming aan de Q-koortspatiënten en nabestaanden uit te keren. Het heeft 10 jaar geduurd voordat dit van de grond kwam. Uit een onderzoek van het RIVM bleek dat de tegemoetkoming voor 1 op de 3 ontvangers niet heeft geleid tot een gevoel van erkenning van het leed (RIVM, geen datum). Deze groep mensen geeft aan dat zij zich meer erkend gevoeld hadden als de overheid ook formele excuses had aangeboden.

### 5.1.6 Conclusie, oordeel en aanbevelingen

Wij concluderen dat de ministers van LNV en VWS zeker lessen hebben getrokken uit de aanbevelingen in de rapporten van de commissie-Van Dijk en de Nationale ombudsman. Dit blijkt uit het opzetten van de zoönosestructuur, de oprichting van Q-support voor de ondersteuning van Q-koortspatiënten en de snellere totstandkoming van C-support. We vinden dat de aanbevelingen goed zijn opgevolgd.

Maar we constateren ook dat de achterliggende problemen bij sommige aanbevelingen van de commissie-Van Dijk en de Nationale ombudsman nog steeds spelen. Dit vinden wij zorgelijk. Daarom doen wij de volgende aanbevelingen aan de ministers van LNV en VWS:

- Geef provincies en gemeenten instrumenten, zoals handreikingen of regelgeving, die zij kunnen gebruiken bij vergunningverlening. Dit kan hen ook houvast bieden om vergunningen gemotiveerd te weigeren vanwege zoönoserisico's.
- Zorg dat patiënten met langdurige Q-koorts klachten betrokken zijn bij de ontwikkeling van de dienstverlening door de stichting Q-support. Ga hierover in gesprek met stichting Q-support en patiëntenvereniging Q-uestion. Gebruik de lessen die zijn geleerd van Q-koorts voor de ondersteuning van patiënten bij langdurige coronaklachten.
- Maak gebruik van het momentum dat is ontstaan door de coronacrisis en regel dat de minister van VWS doorzettingsmacht heeft tijdens een zoönosecrisis. Bereid goed voor welke belangen relevant zijn om tegen elkaar af te wegen in tijden van crisis. Wij beschouwen dit als noodzakelijke waarborgen voor een beter onderbouwde en snellere besluitvorming.

## 5.2 Inzicht in risico's voor continuïteit dienstverlening: Staatsbosbeheer

Hoe staat het met het inzicht in de risico's voor de continuïteit van de dienstverlening van organisaties die publieke diensten leveren? Weten zij bijvoorbeeld of hun ICT-systemen toekomstbestendig zijn? Verwachten zij in de toekomst voldoende personeel in dienst te hebben? Zicht op dergelijke risico's is van belang om tijdig te kunnen bijsturen. We hebben voor 8 organisaties onderzocht in hoeverre de verantwoordelijke ministers zicht hebben op dergelijke continuïteitsrisico's. Ook keken we hoe zij het parlement hierover informeren. Als dat gepaard gaat met een duiding van de minister kan de betrokkenheid van het parlement voor continuïteitsrisico's worden vergroot. Het onderzoek heeft betrekking op de jaren 2020 en 2021. De overkoepelende uitkomsten presenteren we in de *Staat van de Rijksverantwoording 2021*. Hieronder volgen de uitkomsten voor Staatsbosbeheer.

### **Staatsbosbeheer**

De belangrijkste uitkomst van het onderzoek naar Staatsbosbeheer is dat de risicoanalyse die de organisatie opstelt vooral ingaat op de *financiële continuïteit*. De analyse besteedt veel minder aandacht aan de kwaliteit van de publieke taken van Staatsbosbeheer.

Het wenselijk dat een minister het parlement laat weten hoe hij of zij de prestaties van een uitvoeringsorganisatie waardeert. Bijzonder is dat daarover voor Staatsbosbeheer in de wet een bepaling is opgenomen. De minister van LNV moet namelijk de uitkomsten van een jaarlijks gesprek met Staatsbosbeheer over de prestaties en de financiering aan het parlement sturen. In de praktijk gebeurt dit echter niet.

Staatsbosbeheer is een zelfstandig bestuursorgaan. De organisatie beheert hoofdzakelijk bos, natuur en landschap en kan daarvoor een subsidie aanvragen bij provincies. Voor zijn wettelijke taken krijgt Staatsbosbeheer een bijdrage van de minister van LNV. Hieronder lichten we de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek toe.

### **Risicoanalyse niet gericht op de uitvoering van wettelijke taken**

Staatsbosbeheer neemt in zijn jaarverslagen een uitgebreide risicoanalyse op. Daarin vermeldt Staatsbosbeheer hoofdzakelijk onderwerpen die een risico kunnen vormen voor de financiële continuïteit van de organisatie, bijvoorbeeld de mogelijke daling van de houtprijs en op activiteiten waarvoor Staatsbosbeheer geen inkomsten ontvangt zoals de extra beheersmaatregelen in Natura 2000-gebieden.

De wettelijke taken vormen niet het vertrekpunt van de analyse. Zo besteedt de analyse geen aandacht aan risico's voor de natuur- en landschappelijke waarden van de beheerde terreinen. Voor afzonderlijke natuurgebieden inventariseert Staatsbosbeheer dergelijke risico's wel.

In de praktijk stelt Staatsbosbeheer de risicoanalyse in de jaarverslagen volgens een vaste aanpak op. Onderdelen van deze aanpak zijn op hoofdlijnen beschreven. Staatsbosbeheer werkt aan een gedetailleerde procesbeschrijving.

### **Geen standaard aanpak voor beoordeling en bespreking risicoanalyse**

De minister van LNV overlegt periodiek met Staatsbosbeheer over de geleverde prestaties en over relevante problemen. Daarbij let de minister er vooral op of Staatsbosbeheer de *key performance indicators* (KPI's) heeft gehaald die zijn vastgelegd in het ondernemingsplan, zoals de klanttevredenheid van bezoekers en het aantal hectare nieuw bos. Of en hoe de minister de informatie over KPI's en risico's analyseert en beoordeelt, hebben we niet kunnen vaststellen.

### **Minister informeert parlement niet over uitkomsten jaarlijkse overleg**

De Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer schrijft voor dat de minister van LNV ten minste 1 keer per jaar met Staatsbosbeheer overlegt over de taakuitvoering en de daarvoor beschikbaar gestelde middelen. Volgens de wet stuurt de minister de uitkomsten van dit jaarlijkse overleg naar het parlement, samen met het jaarverslag van Staatsbosbeheer. In de praktijk ontvangt het parlement alleen het jaarverslag van Staatsbosbeheer. De uitkomsten van het jaarlijkse overleg deelt de minister niet met het parlement. Ook geeft de minister geen eigen oordeel over de informatie in het jaarverslag en de daarin geconstateerde risico's. Het jaarverslag is niet besproken in het parlement.

### **Aanbevelingen**

We bevelen de minister van LNV aan om:

- Staatsbosbeheer te verzoeken een meer integrale risicoanalyse op te stellen, met meer aandacht voor de uitvoering van publieke taken;
- in overeenstemming met de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer, de uitkomsten van het jaarlijks overleg met Staatsbosbeheer over de taakuitvoering en de beschikbaar gestelde middelen aan het parlement te sturen.

## **5.3 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie**

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van LNV is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

# 6.

## Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van LNV heeft op 25 april 2022 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

### 6.1 Reactie minister van LNV

De minister van LNV heeft met belangstelling kennis genomen van ons rapport. In reactie op onze conclusie dat meer aandacht besteed moet worden aan goede voorbereiding voordat nieuw beleid in de praktijk wordt gebracht, schrijft de minister dat hij onze mening deelt dat een goede voorbereiding zorgt voor betere resultaten die zichtbaar worden in de verantwoording. Ook is hij verheugd te zien dat de bedrijfsvoering op veel vlakken in orde is.

#### **Bedrijfsvoeringsaspecten**

De minister zegt toe in overleg te gaan met de minister van EZK over de invulling van onze aanbeveling om verder uit te werken wélk ministerie wát moet doen om problemen in de bedrijfsvoering op te lossen. De ministers werken samen aan de verdere verbetering van het financiële systeem.

De minister deelt onze mening dat een doelmatig en rechtmatig inkoopbeheer van belang is. Hij geeft aan dat hij onze aanbevelingen zal opvolgen met als kanttekening dat de zogenoemde 'key controls' een middel zijn voor goed inkoopbeheer, maar geen doel op zich.

### **Wet- en regelgeving over toezicht door NVWA**

De minister schrijft dat in de basis afspraken tussen LNV en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) over betrokkenheid van de NVWA aan de voorkant van het wetgevingsproces reeds gemaakt zijn. Hij zegt toe met de NVWA in overleg te gaan over onze aanbeveling om vroege betrokkenheid en aandacht voor uitvoerbaarheids-toetsen te verbeteren.

### **Subsidieregeling sanering varkenshouderijen**

De minister erkent dat onzekerheden zijn ontstaan bij het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidieregelingen. Dit komt doordat subsidieaanvragen op onderdelen alleen gecontroleerd konden worden aan de hand van door de subsidieaanvrager aangeleverde gegevens. De betrouwbaarheid van deze gegevens was niet met zekerheid vast te stellen. De minister onderschrijft onze aanbeveling om subsidievoorwaarden zo simpel en controleerbaar mogelijk te maken, maar tekent daarbij aan dat deze twee uitgangspunten niet altijd verenigbaar zijn. Ook zal hij RVO verzoeken om gebruik te maken van de vastgestelde formats. De minister zegt verder toe te laten onderzoeken of de interne auditdienst van RVO een actievere rol kan spelen bij de voorbereiding en uitvoering van subsidieregelingen en het bijbehorende hand-havingsbeleid. Tot slot wil hij erop toezien dat bij toekomstige regelingen consequenter wordt vastgelegd wanneer er wordt afgeweken van subsidievoorwaarden.

### **Doorschuiven subsidiegeld Wageningen Research**

De minister beaamt dat er sprake is van een te groot subsidieoverschot bij Wageningen Research. De minister heeft afspraken gemaakt met Wageningen Research om de jaarlijkse subsidieverlening waar mogelijk te wijzigen in subsidies voor meerjarige onderzoeksprogramma's.

### **Evaluatie derdenverklaringen tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers**

De minister is van plan om het gebruik van derdenverklaringen bij de tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19 te evalueren.

### **Q-koorts en lessen voor de toekomst**

De ministers van LNV en VWS hebben met genoeg kennis genomen van onze conclusie dat zij de aanbevelingen van de commissie-Van Dijk en de Nationale ombudsman grotendeels hebben opgevolgd. In hun reacties gaan zij in op onze aanbevelingen.

De minister van LNV deelt onze conclusie niet dat decentrale overheden geen mogelijkheden hebben om zoönoserisico's mee te wegen in de vergunningsverlening. Desalniettemin erkent de minister dat het wenselijk is dat decentrale overheden meer instrumenten tot hun beschikking hebben om zoönoserisico's mee te wegen in de besluitvorming. De minister verwijst hierbij naar de aangekondigde Omgevingswet.

De minister van VWS schrijft in zijn reactie dat overleg plaatsvindt tussen het Ministerie van VWS, stichting Q-support en patiëntenvereniging Q-uestion. Hij geeft aan dat Q-support in 2022 zal borgen dat patiënten participeren door de inzet van een patiëntenraad in samenwerking met patiëntenvertegenwoordigers. De minister heeft het voornemen de lessen die zijn geleerd in de Q-koorts crisis te blijven gebruiken bij de ondersteuning van patiënten met langdurige coronaklachten.

De ministers van LNV en VWS geven geen gehoor aan onze aanbeveling om de minister van VWS doorzettingsmacht te geven tijdens een zoönosecrisis. De ministers geven aan dat uit een evaluatie van de aanpak van SARS-CoV-2 bij nertsen bleek dat de bestaande zoönosestructuur goed heeft gewerkt. Tot slot geven de ministers aan dat ze voor het nemen van beleidsbeslissingen over zoönosen gebruik maken van een kader van de Raad voor Dierenaangelegenheden.

### **Continuïteit dienstverlening Staatsbosbeheer**

De minister erkent dat de risicoanalyses in het jaarverslag van Staatsbosbeheer met name gericht zijn op de financiële risico's en minder op de risico's die de uitvoering van publieke taken kunnen schaden. Hij neemt onze aanbeveling ter harte en gaat in gesprek met Staatsbosbeheer om te kijken hoe ze de risicoanalyse breder en meer integraal kunnen uitvoeren, bespreken en rapporteren. Ook neemt de minister onze aanbeveling over om de uitkomsten van het jaarlijkse overleg met Staatsbosbeheer over de taakuitvoering en de beschikbaar gestelde middelen aan het parlement te sturen. Hij gaat afspraken maken met Staatsbosbeheer om een integrale jaarrapportage op te stellen met aandacht voor de prestatieafspraken.

## **6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

We danken de minister voor zijn reactie en stellen met instemming vast dat hij het voornemen heeft maatregelen te nemen voor bijna alle aanbevelingen uit ons rapport. We reageren in ons nawoord op de reactie van de ministers van LNV en VWS op het onderdeel over de aanpak van zoönosen.



De minister van LNV schrijft dat provincies en gemeenten gebruik kunnen maken van de Handreiking Veehouderij en gezondheid omwonenden om zoönoserisico's mee te wegen in hun vergunningverlening. Wij twijfelen aan de bruikbaarheid van de handreiking specifiek voor de afweging van zoönoserisico's. In de handreiking staat immers expliciet dat de (preventie van) uitbraken van zoönosen buiten de reikwijdte van de handreiking valt. Ook de Wet ruimtelijke ordening gaat niet in op een afweging van zoönoserisico's bij vergunningverlening.

We begrijpen dat de minister van LNV in zijn reactie niet meteen heeft toegezegd dat hij afstand doet van bevoegdheden ten gunste van de minister van VWS. Het tijdsbestek van het verantwoordingsonderzoek is immers maar kort. Het lijkt ons verstandig dat parlement en kabinet zich verdiepen in de achtergrond van onze aanbeveling. De kern: als 2 ministers bevoegdheden en taken delen, leidt dit onherroepelijk tot overleg en bureaucratie. En bij een crisis is juist daar geen tijd voor. Snel ingrijpen kan alleen als er een duidelijke verantwoordelijkheid met bevoegdheid is. Ook moet duidelijk zijn welk perspectief het zwaarst weegt. Er zijn altijd tegengestelde belangen, maar het moet vooraf duidelijk zijn vanuit welk belang moet worden gehandeld. Ons lijkt dat in dit geval: de volksgezondheid. Aan dat punt lijken de bewindslieden van LNV en VWS voorbij te gaan. De bewindslieden hebben wel aangegeven dat gezondheidsbelangen prioriteit hebben maar hebben dit niet uitgewerkt door de minister van VWS aanvullende bevoegdheden te geven. Het is uiteraard aan kabinet en parlement om de wettelijke taakverdeling te bepalen.

Tot slot constateren we dat de ministers helaas niet hebben gereageerd op onze conclusie dat het uitwisselen van gegevens tussen de verschillende betrokken diensten nog niet altijd goed gaat. Ook in de evaluatie die de ministers aanhalen, werd geconcludeerd dat de gebrekkige uitwisseling van data een groot obstakel voor effectieve bestrijding was.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van LNV 2021

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van LNV.

Op onze website [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021) vindt u een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastenagentschappen.

De infographic bevat ons oordeel op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid* en *ordelijkheid*. De figuur heeft de volgende onderdelen:

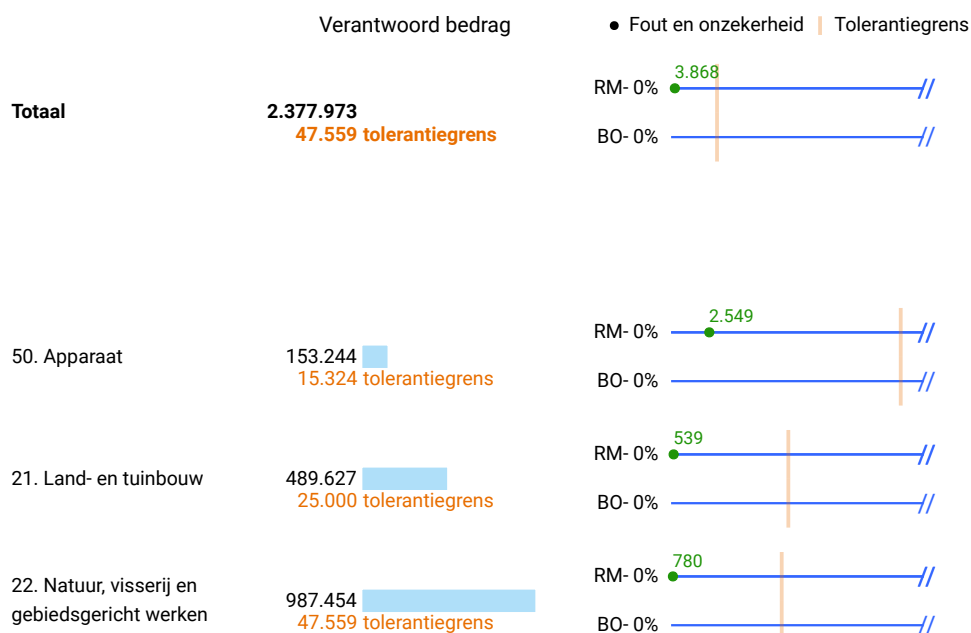
- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.

- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen.
- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

### Verplichtingen (bedragen x € 1.000)

Landbouw, Natuur en  
Voedselkwaliteit (XIV)

Verplichtingen  
Bedragen x € 1.000

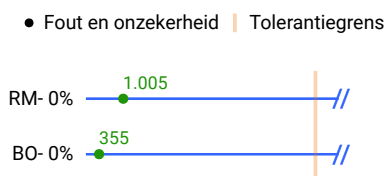


## Diergezondheidsfonds (F)

### Verplichtingen Bedragen x € 1.000

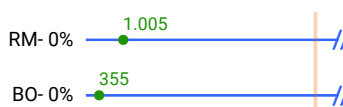
	Verantwoord bedrag
<b>Totaal</b>	<b>61.786</b> <b>6.179 tolerantiegrens</b>

### Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)



1. Bewaking en bestrijding van dierziekten en voorkomen en verminderen van welzijnsproblemen

61.786	
6.179 tolerantiegrens	



## Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)

### Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)

### Uitgaven en ontvangsten Bedragen x € 1.000

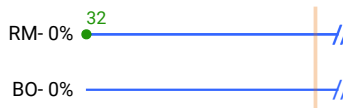
	Verantwoord bedrag
<b>Totaal</b>	<b>2.654.565</b> <b>53.091 tolerantiegrens</b>

### Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)



50. Apparaat

155.732	
15.573 tolerantiegrens	



## Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries gedurende het begrotingsjaar.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs) als onderdeel van de INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP) (zie <https://www.issai.org>). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin ook de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten op verschillende manieren, onder andere door interne kwaliteitstoetsen uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021).

### **Financiële informatie**

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (art. 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (art. 2.29 CW 2016, 3e lid).

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (art. 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (art. 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (art. 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (art. 7.22 CW 2016, 6e lid).

Wij onderzoeken de jaarverslagen van de ministeries. De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of de financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan de normen van rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid. Ook onderzoeken we of de jaarverslagen op de juiste manier zijn ingericht (art. 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAIs aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAIs toe, rekening houdend met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel. Dit geldt met name voor de toepassing van de standaarden voor de formulering van financiële oordelen en voor het gebruikmaken van de certificerende auditwerkzaamheden uitgevoerd door de interne auditdienst, de ADR.

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Teneinde het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten zoveel mogelijk te voorkomen maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen.

Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast liggen onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (art. 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau.

Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

Deze fouten en onzekerheden nemen wij op in een toelichtende paragraaf bij ons oordeel.

### **Bedrijfsvoering**

De minister is verantwoordelijk voor:

- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken en de daartoe gevoerde administraties (art. 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer,<sup>3</sup> management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;

- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen, zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. Wij maken een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

### **Beleidsresultaten**

De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid (art. 3.1 CW 2016);
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is (art. 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.



In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Dit oordeel betreft een combinatie van het gevoerde beleid, de context van en de maatschappelijke gevolgen op het betreffende beleidsterrein. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

Voor ons onderzoek naar Q-koorts zijn we nagegaan in hoeverre de ministers van LNV en VWS lessen hebben getrokken uit onderzoeken en evaluaties naar (het beleid rondom) de Q-koorts uitbraak in 2007. Hierbij hebben we gekeken of de ministers de aanbevelingen uit evaluaties hebben overgenomen of dat gemotiveerd is waarom zij dit niet hebben gedaan. Tot slot hebben we onderzocht of deze beleidsaanpassingen geleid hebben tot veranderingen in de praktijk. In aansluiting op bovenstaande doelstelling, beantwoorden we in dit onderzoek 3 onderzoeksvragen:

1. Welke evaluaties zijn er gedaan naar het beleid bij de Q-koortsuitbraak in 2007 en welke aanbevelingen zijn hierin gedaan?
2. Hebben de ministers de aanbevelingen overgenomen in hun beleid? Zo ja, hoe?
3. Als het beleid is veranderd, heeft dit geleid tot wijzigingen in de praktijk? (bijvoorbeeld bij het Schmallenbergvirus, de hoog-pathogene vogelgriep of de coronapandemie).

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben we gebruik gemaakt van onderstaande bronnen en normen:

Vraag	Normen en benodigde data
1.	<p><i>Bronnen:</i> we hebben de bestaande evaluaties en onderzoeken geanalyseerd en besproken met het ministerie van LNV en VWS. Daarnaast hebben we de schrijvers van de stukken geïnterviewd, namelijk de voorzitter van de Commissie van Dijk en de onderzoekers van de Nationale ombudsman.</p> <p><i>Normen:</i> dit is een beschrijvende vraag, daarom hanteren we geen normen.</p>
2.	<p><i>Bronnen:</i> we hebben gesprekken gevoerd met het ministerie van LNV en VWS. We hebben (interne) documentatie geanalyseerd zoals beleidsstukken, plan van aanpak, draaiboek etc. van na de Q-koortsuitbraak. Ook hebben we deze vraag besproken in de gesprekken met de Commissie van Dijk, de onderzoekers van de Ombudsman, de voorzitter van de expertgroep zoönosen Bekedam (die recentelijk een adviesrapport heeft gepubliceerd over maatregelen tegen ontstaan en verspreiding van zoönosen), Q-support (de organisatie die is opgericht naar aanleiding van de aanbevelingen), patiëntenvereniging Q-uestion, de Provincie Noord-Brabant, de Omgevingsdienst Brabant Noord en de Provincie Utrecht voor het lokale perspectief.</p> <p><i>Normen:</i> de minister heeft de lessen gebruikt bij het ontwikkelen van haar beleid, plannen van aanpak en draaiboeken, of gemotiveerd waarom ze aanbevelingen niet opvolgt.</p>
3.	<p><i>Bronnen:</i> of de opgestelde maatregelen werken in de praktijk is te zien aan de acties rondom de huidige COVID-19 situatie, maar ook kleinere uitbraken na 2007 zoals Schmallenberg virus, de hoog-pathogene vogelgriep en/of de Corona pandemie. We hebben gekeken naar beleidsstukken en gesprekken gevoerd met de gesprekspartners zoals opgenomen bij vraag 2.</p> <p><i>Normen:</i> wijzigingen in de opzet van beleid hebben geleid tot wijzigingen in de praktijk, oftewel uitbraken ná de Q-koortsuitbraak zijn anders aangepakt dan de Q-koorts. Deze wijzigingen zijn te zien bij bijvoorbeeld Blauwtong, het Schmallenbergvirus en COVID-19.</p>

In het onderzoek is gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden, zoals het afnemen en uitwerken van interviews en documentenanalyse. De resultaten van dit onderzoek zijn zowel in het Verantwoordingsonderzoek LNV gepubliceerd als het Verantwoordingsonderzoek VWS.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid geven wij in het verantwoordingsonderzoek een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

## Bijlage 3 Aanbevelingenlijst bij beleidscasus Q-koorts en lessen voor de toekomst

De onderstaande tabel geeft een overzicht van alle aanbevelingen van de commissie Van Dijk en de Nationale ombudsman over de aanpak van de Q-koorts. In interviews met het Ministerie van LNV, het Ministerie van VWS en experts hebben we besproken in hoeverre deze aanbevelingen zijn opgevolgd. Ook hebben we documentenonderzoek gedaan om wijzigingen te valideren. Op basis van deze gesprekken en documenten hebben we voor elke aanbeveling beoordeeld of deze is overgenomen. Soms was het niet mogelijk om hier conclusies uit te trekken doordat stukken ontbraken. Ook bleek soms uit gesprekken dat er wel wijzigingen hadden plaatsgevonden, maar het achterliggende probleem niet was opgelost. Tot slot hebben we een aantal aanbevelingen in het onderzoek achterwege gelaten.

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen hanteren we de volgende 2 normen:

1. De minister heeft de lessen gebruikt bij het ontwikkelen van haar beleid, plannen van aanpak en draaiboeken, of ze heeft gemotiveerd waarom ze aanbevelingen niet opvolgt.
2. Wijzigingen in de opzet van beleid hebben geleid tot wijzigingen in de praktijk, oftewel uitbraken van andere infectieziekten ná de Q-koorts zijn anders aangepakt dan de Q-koorts. Deze wijzigingen zijn te zien bij bijvoorbeeld Blauwtong, het Schmallenbergvirus en corona.

Evaluatiecommissie Q-koorts (Van verwerping tot verheffing, Q-koortsbeleid in Nederland 2005-2010):	Opgevolgd?
1. De overheid moet in de toekomst een crisis zoals de uitbraak van de Q-koorts 'oplossen samen met' de direct betrokkenen en de crisis niet 'oplossen vóór' hen. Het laatste uitgangspunt schept verwachtingen die niet kunnen worden waargemaakt en leidt vervolgens tot verwarring, onrust en ontevredenheid. In de situatie van een opduikende zoönose in de toekomst, zal de overheid de problemen samen met bedrijfsleven en samenleving moeten oplossen (en hierbij open communiceren over wat zij (nog) niet weet).	Ja. De ministers van VWS en LNV betrekken in de zoönosestructuur diverse partijen, waaronder ook sectororganisaties.

Evaluatiecommissie Q-koorts (Van verwerping tot verheffing, Q-koortsbeleid in Nederland 2005-2010):	Opgevolgd?
2. De Commissie is van oordeel dat in voorkomende gevallen de betreffende sector in een eerder stadium moet worden betrokken en aangesproken. Dit geldt niet alleen ten aanzien van de contacten met Landbouw, maar nadrukkelijk ook ten aanzien van die met VWS.	Deels. In de zoönosestructuur wordt ook de sector betrokken. Maar of dit in een eerder stadium gebeurt dan voorheen, is ons niet helder geworden. Hier speelt mee dat 'eerder' niet is gespecificeerd.
3. Wetenschap is de voornaamste bron van kennis. Het is van belang zich daarbij te laten adviseren door zo onafhankelijk mogelijke specialisten, die liefst over grenzen heen kunnen kijken.	Ja. De ministers van VWS en LNV maken gebruik van wetenschappelijke en onafhankelijke specialisten.
4. De ervaringen met vergelijkbare problematiek in het buitenland verdienen een plaats in de eerste adviezen aan de beleidsmakers.	Ja. De ministers van VWS en LNV maken gebruik van buitenlandse wetenschappelijke specialisten.
5. De inbreng van veterinaire zijde en vroege betrokkenheid van het bedrijfsleven is essentieel.	Deels. De veterinaire zijde wordt vroeg betrokken. Het is ons niet helder of het bedrijfsleven vroeg wordt betrokken. Hier speelt mee dat 'vroeg betrokkenheid' niet is gespecificeerd.
6. In het geval van een zoönose waarbij de consequenties zich beperken tot ziektegevallen bij de mens, en het dier niet of nauwelijks klachten vertoont, zoals het geval is bij Q-koorts, dient de humane kolom (VWS) het initiatief te nemen bij de signalering, definitie, beoordeling en management van een eventuele crisis.	Ja.
7. Voor wat betreft monitoring en surveillance van zoönosen bij landbouwhuisdieren door de GD, moet geborgd worden dat de verzamelde informatie met het Clb/LCI gedeeld en besproken wordt. Het is gewenst dat het meldingssysteem van de GD periodiek wordt geaudit. Als die afspraken helder gemaakt kunnen worden, hoeft het private karakter van de GD naar het oordeel van de Commissie geen beletsel te zijn.	Deels. In het Protocol Regionale Samenwerking zoönosen en voedsel is vastgelegd hoe de gegevens van de Gezondheidsdienst voor Dieren worden gedeeld met o.a. het RIVM en het Centrum Infectieziektebestrijding. Het is bij ons onbekend of het probleem hiermee in de praktijk ook is opgelost.

8. Bij een zoönotische crisis heeft VWS het voortouw, maar dit laat onverlet dat wanneer het Clb meent dat er sprake is van een ernstige (regio-overschrijdende) infectie, en een OMT instelt, ze eigen expertise steeds aanvult met specifieke deskundigen vanuit veterinaire kring. Immers, volwaardige representatie van veterinaire expertise is net zo essentieel als humane expertise bij de oplossing van een zoönose. Dat betekent dat de samensteller van het OMT, in casu de directeur van het Clb, goed op de hoogte moet zijn, dan wel zich op de hoogte moet laten stellen, van de veterinaire structuren en specialisten. Het ligt voor de hand dat de GD deelneemt in het OMT, maar haar meerwaarde maakt haar – door een directe (zakelijke) relatie met veehouders en dierenartsen – tegelijk minder onafhankelijk. Verder is het van belang dat het bedrijfsleven tijdig betrokken wordt. Via het BAO, onder voorzitterschap van de DG Volksgezondheid VWS, dat het OMT-advies beoordeelt op bestuurlijke haalbaarheid en logistieke uitvoerbaarheid, belandt dit advies bij de ministers van VWS en LNV, waarbij VWS doorzettingsmacht heeft. De gemandateerde DG Volksgezondheid VWS stelt in praktijk het beleid vast en adresseert wie wat wanneer moet doen. De Commissie acht dit een goede structuur.

Deels. Ook veterinaire specialisten worden betrokken in de zoönosestructuur. Het is onbekend of het bedrijfsleven tijdig betrokken wordt. Hier speelt mee dat 'tijdig' niet is gespecificeerd. De minister van VWS heeft geen doorzettingsmacht gekregen.

9. Ook bij niet-meldingsplichtige dierziekten moet het OMT privacy-overwegingen terzijde kunnen schuiven ten behoeve van gericht brononderzoek.

Deels. De minister van LNV heeft het beleid niet aangepast maar heeft voor dit probleem in de praktijk wel een andere oplossing gevonden.

10. De Commissie zou graag zien dat de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) de naam van onafhankelijke, deskundige 'autoriteit' waar kan maken. De VWA dient op te kunnen treden als regisseur en crisismanager, geleid door de adviezen van het OMT en besluiten van het BAO. Meer dan nu het geval is zou de nieuwe VWA (nVWA) onafhankelijk gemaakt kunnen worden van de 2 betrokken beleidsdepartementen. Immers, om een werkelijke autoriteit te worden dient de nVWA op termijn op enige afstand van de ministers (ministeries) te worden geplaatst. De Commissie beveelt aan dat er een vervolgstudie komt naar de juridische status van VWA in relatie tot het takenpakket van de nVWA.

Deze aanbeveling is niet overgenomen. De ministers van LNV en VWS hebben in een reactie op de evaluatie van commissie-Van Dijk toegelicht waarom niet. Daarom hebben we deze aanbeveling niet verder onderzocht.

Evaluatiecommissie Q-koorts (Van verwerping tot verheffing, Q-koortsbeleid in Nederland 2005-2010):	Opgevolgd?
11. De humane en veterinaire kolommen dienen op het terrein van zoönosen beter te worden geïntegreerd. Het voorgestelde model kan worden uitgebreid naar natuurbeheer en andere sectoren die met zoönosen te maken kunnen krijgen. Wat betreft de nog vrijwel ontbrekende monitoring bij deze sectoren wordt verwezen naar het recente Emzoo-rapport.	Ja. De humane en veterinaire kolommen zijn in de zoönosestructuur beter geïntegreerd.
Ombudsman 2012 ('Het spijt me', over Q-koorts en de menselijke maat)	Opgevolgd?
12. De Nationale ombudsman beveelt aan om een goed geformuleerd excuses aan te bieden aan Q-koortspatiënten en nabestaanden.	Nee, dit is niet opgevolgd. We doen hier geen uitspraken over in dit rapport omdat er nog een rechtszaak speelt.
13. De Nationale ombudsman beveelt aan om een financiële tegemoetkoming aan te bieden in concrete situaties die gekenmerkt worden door de hardheid van de consequenties voor individuele getroffen van de Q-koorts.	Ja. De minister van VWS heeft een financiële tegemoetkoming aangeboden.
14. De Nationale ombudsman beveelt aan om een steunpunt te realiseren waar men terecht kan voor advies en ondersteuning bij sociale, maatschappelijke, zorggerelateerde en financiële problematiek in relatie tot de Q-koorts.	Ja. De minister van VWS heeft een steunpunt opgericht.
15. De Nationale ombudsman beveelt aan om een (bevolkings)onderzoek in te stellen naar Q-koorts in de besmette gebieden.	Ja. Het RIVM heeft onderzoek gedaan.
16. De Nationale ombudsman beveelt aan om actief bij te dragen aan het verspreiden en onderhouden van kennis over acute Q-koorts, chronische Q-koorts, QVS en hieraan gerelateerde gezondheidsproblemen binnen de medische beroepsgroepen waaronder huisartsen, verzekeringsartsen en bedrijfsartsen.	Ja. Dit wordt uitgevoerd door Q-support.
17. De Nationale ombudsman beveelt aan om in overleg met de Provinciale Raad Gezondheid Brabant de gewenste onderzoeken naar Q-koorts op medisch en veterinair gebied en daarmee samenhangende voorlichtingsactiviteiten nader in te vullen en te faciliteren.	Ja. Dit is gedaan.
18. De Nationale ombudsman beveelt aan om de mogelijkheid te creëren om in acute situaties waarbij de volksgezondheid in het geding is, zo snel mogelijk een onderzoek te starten als daar vanuit het getroffen gebied goede vragen en voorstellen voor zijn.	We zijn met de informatie die we tot onze beschikking hebben niet in staat om te beoordelen in hoeverre deze aanbeveling is opgevolgd.

Ombudsman 2012 ('Het spijt me', over Q-koorts en de menselijke maat)	Opgevolgd?
19. De Nationale ombudsman beveelt aan om het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) ertoe te bewegen om in gesprek te gaan met de Stichting Q-uestion over het al dan niet opnemen van het protocol QVS voor de beoordeling door verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen.	Ja. Er heeft een gesprek plaatsgevonden tussen het UWV en Q-uestion. Zij zijn samen tot de conclusie gekomen dat er geen uniform protocol komt.
Ombudsman 2017 (Q-koorts, een kwestie van erkenning. Een onderzoek naar de lessen die de overheid uit de Q-koorts epidemie heeft getrokken):	Opgevolgd?
20. Excuses maken: hiermee geeft de overheid concreet invulling aan de herkenning en erkenning van hun situatie (blz. 29).	Nee. We doen hier geen uitspraken over in dit rapport omdat er nog een rechtszaak speelt.
21. Verbeter de ketensamenwerking rond en integrale benadering van de Q-koortspatiënt.	Deels. Er wordt veel gedaan door Q-support, maar niet alle patiënten voelen zich gehoord.
22. Borg de nalatenschap van Q-support op het gebied van kenniscentra, onderzoek en expertise en begeleiding van de patiënten.	Ja. Dit wordt uitgevoerd door Q-support.
23. Investeer samen met de medische beroepsgroep in het tijdig oppakken van signalen.	Dit hebben we niet onderzocht vanwege onduidelijkheden. De aanbeveling is breed en daardoor moeilijk toetsbaar. Ook sluit de kabinetsreactie van de minister en staatsecretaris maar deels aan op de aanbeveling.
24. Ga in gesprek met lokale en provinciale overheden over mogelijkheden om de gezondheidsbelangen van omwonenden bij uitbreiding of bouw van veehouderijen te borgen.	Deels. Er hebben gesprekken plaatsgevonden maar het achterliggende probleem is daarmee nog niet opgelost.

## Bijlage 4 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2021). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*. Den Haag: eigen beheer.

Evaluatiecommissie Q-koorts (2010). *Van verwerping tot verheffing, Q-koortsbeleid in Nederland 2005-2010*. Den Haag: eigen beheer.

Kenniscentrum InfoMil (geen datum). *Handreiking Veehouderij en gezondheid omwonenden*. <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/gezondheid/handreiking/>, geraadpleegd op 7 april 2022.

Nationale ombudsman (2012). *Het spijt mij, over Q-koorts en de menselijke maat*. Den Haag: eigen beheer.

Nationale ombudsman (2017a). *Q-koorts, een kwestie van erkenning. Een onderzoek naar de lessen die de overheid uit de Q-koorts epidemie heeft getrokken*. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2017b). *Kamerbrief Kabinetsformatie 2017*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 700, nr. 50. Den Haag.

NVWA (2020). *Q-koorts. Inspectieresultaten 2019*. Den Haag: eigen beheer.

RIVM (geen datum). *Financiële tegemoetkoming Q-koorts helpt ten dele*. <https://www.rivm.nl/nieuws/financiele-tegemoetkoming-q-koorts-helpt-ten-dele>, geraadpleegd op 9 december 2021.

Tweede Kamer (2010). *Motie van de leden Waalkens en Ormel*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 28 286, nr. 334. Den Haag: eigen beheer

Tweede Kamer (2016). *Beantwoording vragen van de leden Van Dekken en Leenders*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 503. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2017). *Kamerbrief Infectieziektenbestrijding*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 25 295, nr. 42. Den Haag: eigen beheer.



Tweede Kamer (2020a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2021*. Memorie van Toelichting. 35 570, XIV nr. 2. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2020b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2021*. Memorie van Toelichting. 35 570, XVI nr. 2. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer, (2020c), 35 420, nr. 85 (*Brief van de Algemene Rekenkamer van 26 juni 2020*). Den Haag: eigen beheer.

## Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Het bedrag van de ontvangsten is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van LNV voor bestuurlijk wederhoor. In het conceptrapport stond € 639 miljoen, dit moet zijn € 641 miljoen. Het gaat hier om een feitelijke verbetering van de tekst in het rapport.
- 2 Conform het Rijksinkoopstelsel is de inkoopexpertise bij de rijksoverheid gebundeld en ondergebracht in 19 IUC's. Hieruit wordt een rijksaanbestedingskalender (RAK) bijgehouden door de categoriemanager van de betreffende categorie. Bij IUC EZK/LNV zijn 3 categorieën ondergebracht die een bijdrage leveren aan de RAK (1 bij LNV en 2 bij EZK).
- 3 Hiertoe behoren ook de IT-beheeraspecten die onderdeel zijn van het toetsingskader Algoritmes (rapport *Aandacht voor algoritmes*, januari 2021).



**Algemene Rekenkamer**

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

De tekst in dit document is  
vastgesteld op 11 mei 2022.

Dit document is op 18 mei 2022  
aangeboden aan de  
Tweede Kamer.

**Den Haag, mei 2022**