Algemene Rekenkamer

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019

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

Rapport bij het jaarverslag

2020



Algemene Rekenkamer

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en Diergezondheidsfonds (F)

Rapport bij het jaarverslag

Vooraf

Verstrekkende invloed coronavirus raakt ook het werk van de Algemene Rekenkamer

Nederland is met de rest van de wereld sinds begin dit jaar in de greep geraakt van het coronavirus – SARS-CoV-2, dat de ziekte COVID-19 veroorzaakt. De maatregelen die sinds maart zijn genomen, hebben grote impact gehad op het dagelijks leven van alle Nederlanders. Ook op de werkvloer van de Algemene Rekenkamer zijn deze maatregelen voelbaar.

Ieder jaar ronden wij in maart en april het verantwoordingsonderzoek af naar de inkomsten en uitgaven van het Rijk in het voorgaande jaar. Het is onze wettelijke taak om erop toe te zien dat de rijksoverheid publiek geld rechtmatig, doelmatig en doeltreffend int en besteedt. Als de Algemene Rekenkamer een verklaring van goedkeuring geeft, kunnen de Staten-Generaal vervolgens het kabinet decharge verlenen. Ons verantwoordingsonderzoek neemt meer dan een jaar in beslag en is dan ook al in de eerste maanden van 2019 begonnen. Het beschrijft de situatie bij de ministeries van vóór de komst van corona naar Nederland. Toen in Nederland de maatregelen tegen het coronavirus van kracht werden en het kabinet alle aandacht moest richten op crisisbeheersing, viel dat samen met het moment waarop wij onze bevindingen moesten voorleggen aan de ministers. Daarbij gaat het om conclusies over feiten die in 2019 plaatsvonden. Die conclusies veranderen niet vanwege de ernstige ontwikkelingen in 2020.
Onder deze moeilijke omstandigheden waren de betrokken ministers desondanks in de gelegenheid te reageren op onze conclusies en aanbevelingen. Dit illustreert dat ons democratisch systeem, waarvan de onafhankelijke controle van de Algemene Rekenkamer deel uitmaakt, blijft functioneren. Zelfs onder de uitzonderlijke omstandigheden van het voorjaar van 2020.

Verantwoordingsonderzoek 2019

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 besteed 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. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).
Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2019 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019.
Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2019*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2019.

Inhoud

1 Onze conclusies 6

2 Feiten en cijfers 9

3 Financiële informatie 12
3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie 12
3.2 Oordeel over de financiële informatie van het Diergezondheidsfonds 14

4 Bedrijfsvoering 16
4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering 16
4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering 16
4.3 Onvolkomenheden 17
4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering 22
4.5 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie 33

5 Beleidsresultaten 34
5.1 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie 34
5.2 Europees biologisch keurmerk 34

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer 45
6.1 Reactie minister van LNV 45
6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer 46

Bijlage 1 – Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van LNV 2019 48

Bijlage 2 – Over het verantwoordingsonderzoek 51

Bijlage 3 – Methodologische verantwoording experiment biologisch keurmerk 53

Bijlage 4 – Literatuur 58

Bijlage 5 – Eindnoten 59

1 Onze conclusies

Over 2019 brengt het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) voor het eerst een jaarverslag uit sinds de oprichting in 2017. Dit ministerie is opgericht om de beleidsterreinen landbouw, natuur en voedselkwaliteit vanuit 1 ministerie te coördineren. Op basis van ons verantwoordingsonderzoek naar het Ministerie van LNV stellen we een aantal onvolkomenheden en aandachtspunten vast. Het oplossen van deze onvolkomenheden kan de opbouw van dit nieuwe ministerie en daaraan verbonden uitvoerende diensten zoals de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) versterken. Hierna gaan we in op deze onvolkomenheden en aandachtspunten.

Financiële verantwoording voldoet op totaalniveau, met uitzondering van financiële verantwoording INSPECT

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van LNV is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen. Uitzondering hierop is de financiële verantwoording over de NVWA wat betreft het ICT-project INSPECT.

De verantwoording van de NVWA over het ICT-project INSPECT voldoet niet aan de regels. Er is een financiële onzekerheid én een onvolkomenheid geconstateerd bij de NVWA bij de waardering van het systeem INSPECT:

- De boekwaarde van INSPECT is onzeker. Eind maart 2020 is nog niet bekend of en zo ja welke onderdelen van INSPECT die zijn ontwikkeld, niet meer gebruikt gaan worden.
- De financiële projectbeheersing is ontoereikend. Daardoor kan de waarde van de af te boeken investeringen of componenten en de waarde van de componenten die wel worden gebruikt niet worden bepaald.

Project INSPECT ging ten koste van beheer en onderhoud van de ICT-middelen voor inspecteurs

Door de focus op het ICT-project INSPECT zijn de bestaande ICT-systemen van de NVWA de afgelopen jaren beperkt onderhouden. Inspecteurs werken daardoor sinds de oprichting van de NVWA in 2012 met steeds verder verouderende applicaties en ICT-middelen, die hen onvoldoende ondersteunen in het werkproces.

Ná het besluit tot stopzetting van het project concludeerde een externe partij dat de continuïteit van de huidige ICT-systemen en daarmee ook van het primaire inspectieproces op de korte termijn van 2 tot 3 jaar niet in gevaar is. Dat is wat ons betreft niet een goede volgorde: burgers moeten ervan op aan kunnen dat de NVWA zijn werk blijft doen, ook als een vernieuwing vertraging oploopt of wordt stopgezet. De minister van LNV had dit inzicht met goed ICT-beheer eerder kunnen hebben.

Subsidiebeheer is verbeterd, maar vergt nog de nodige aandacht

Een groot deel van het geld van het Ministerie van LNV wordt besteed als bijdrage of subsidie. Daarom is het belangrijk dat de processen om subsidies vast te stellen en uit te betalen op orde zijn. Het ministerie heeft het afgelopen jaar belangrijke maatregelen doorgevoerd om die subsidieprocessen te verbeteren, maar de effecten hiervan zijn in 2019 nog niet helemaal zichtbaar. Daarom hebben wij de onvolkomenheid gehandhaafd.

Minister stuurt niet doelgericht op het behoud van het consumentenvertrouwen in het Europees biologisch keurmerk

De minister streeft naar een kringlooplandbouw. De biologische productie en het consumentenvertrouwen in biologische producten dragen bij aan die transitie. We constateren dat de minister niet doelgericht stuurt op het behoud van het consumentenvertrouwen in het Europees biologisch keurmerk. De minister stelt hiervoor geen toetsbare doelen en ze monitort het vertrouwen ook niet. Ons onderzoek laat zien dat het Nederlandse consumentenvertrouwen in het Europees biologisch keurmerk relatief laag is.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken we de conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 2, 'Feiten en cijfers': hierin geven we een korte beschrijving van het Ministerie van LNV en de financiële omvang van het begrotingshoofdstuk waarover wij ons oordeel geven.
- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van LNV. Wij hebben vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is, met uitzondering van fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen. Op artikelniveau is ons oordeel dat de financiële verantwoordingsinformatie rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van LNV. In 2019 zijn er 2 onvolkomenheden geconstateerd: het subsidiebeheer door het kerndepartement, omdat we de resultaten van de verbetermaatregelen nog onvoldoende konden vaststellen, en de financiële beheersing van het project INSPECT van de NVWA. Dat zijn meer onvolkomenheden dan in 2018, toen was sprake van 1 onvolkomenheid voor het subsidiebeheer kerndepartement. In dit hoofdstuk staan naast de (opgeloste) onvolkomenheden ook de belangrijke risico's en aandachtspunten ten aanzien van de bedrijfsvoering.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar het Europees biologisch keurmerk. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van LNV is opgenomen over het gevoerde beleid.

- Hoofdstuk 6, ‘Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer’: hierin vatten we de reactie samen die we op 24 april 2020 ontvingen van de minister van LNV. De minister geeft in haar reactie aan dat zij onze bevindingen grotendeels onderschrijft en vrijwel al onze aanbevelingen overneemt. Zij geeft bij de meeste onderwerpen aan de aanbevelingen te gebruiken om haar beleid verder te verbeteren of te prioriteren.

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 onze landbouw- en visserijsector. De minister van LNV heeft in haar visie *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden* de verandering beschreven die volgens het kabinet nodig is: van het huidige agrarische systeem waarin de nadruk ligt op kostprijsreductie naar een systeem dat draait om het zorgvuldig omgaan met schaarse grondstoffen ('kringlooplandbouw').

De uitgaven van het Ministerie van LNV beslaan 0,62% van de totale rijksuitgaven over 2019. Het Ministerie van LNV heeft in 2019 uitgaven gedaan voor € 1.534,2 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 1.646,9 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 124,1 miljoen.

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

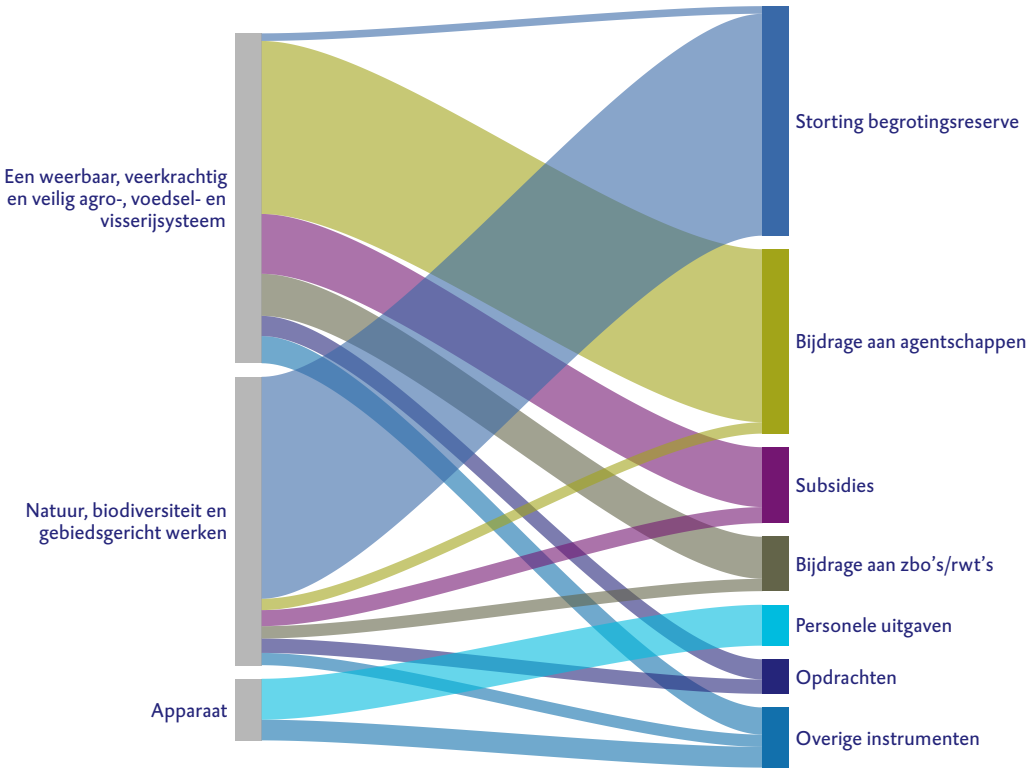
	2017	2018	2019
Verplichtingen	-	960	1.647
Uitgaven	-	899	1.534
Ontvangsten	-	129	124
Fte's	-	-	2.956

De minister van LNV is ook verantwoordelijk voor het Diergezondheidsfonds (DGF). Alle uitgaven van het Diergezondheidsfonds gaan naar de bestrijding, bewaking en preventie van besmettelijke dierziekten.

Tabel 2 *DGF in cijfers in miljoenen €*

	2017	2018	2019
Verplichtingen	39	32	30
Uitgaven	39	33	30
Ontvangsten	46	35	40

Ongeveer een derde van de middelen van het Ministerie van LNV wordt gestort in de begrotingsreserve stikstof



Figuur 1 *Uitgaven Ministerie van LNV in 2019*

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

Een derde van de middelen uit de begroting van het Ministerie van LNV wordt gestort in de begrotingsreserve stikstof. Deze middelen worden gereserveerd voor maatregelen tegen de stikstofproblematiek. In het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van LNV is aangegeven dat de middelen afkomstig zijn uit voorziene onderuitputting op de Rijksbegroting. Daarnaast zijn kleinere bedragen gestort in de begrotingsreserves landbouw, -apurement en -borgstellingsfaciliteit.

Verder bestaan de uitgaven voor een belangrijk deel uit bijdragen aan de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). De minister heeft de uitvoering en het toezicht van haar beleid bij deze agentschappen belegd. De NVWA valt onder de verantwoordelijkheid van de minister. Bij RVO.nl is de minister een belangrijke opdrachtgever.

Ook doet de minister een deel van haar uitgaven in de vorm van bijdragen aan zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's), zoals Wageningen Research en Staatsbosbeheer. Stichting Keurmerk Alternatieve Landbouwmethoden (Skal) valt ook onder de verantwoordelijkheid van de minister van LNV, maar ontvangt geen bijdrage uit de begroting.

Daarnaast vormen opdrachten en subsidies een aanzienlijk deel van de begroting. De helft van het subsidiegeld wordt uitgekeerd via de regeling Missiegedreven topsectoren.

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van LNV.

Wij maken in ons onderzoek gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar bestuurlijk oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR conform de Comptabiliteitswet 2016.

Als gevolg van de invloed van het coronavirus op de (werk)omstandigheden heeft de Algemene Rekenkamer een beperkt deel van de werkzaamheden risicogericht moeten bijstellen in de afrondende fase van de controle. Die bijstelling heeft betrekking op de controle van delen van de saldibalans en de toets op de verslaggevingsvereisten. Echter, door mede gebruik te maken van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk in aanvulling op onze eigen werkzaamheden gedurende het jaar, hebben wij een voldoende basis voor onze financiële oordelen.

We geven in § 3.1 een oordeel over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau en op artikelniveau.
In § 3.2 geven we ons oordeel over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie van het Diergezondheidsfonds die is opgenomen in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van LNV.

Geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven/ontvangsten staan in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van LNV.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van LNV voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2020, met uitzondering van fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van LNV is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van LNV (begrotingshoofdstuk XIV) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Voorbehoud slotwetmutaties – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van LNV is opgenomen omvat in totaal € 60,2 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 12. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordings-informatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van LNV is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, met uitzondering van fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid in de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen voor een bedrag van € 27,7 miljoen.

De tolerantiegrens van € 25 miljoen voor fouten en onzekerheden bij de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen is overschreden. Deze overschrijding wordt voornamelijk veroorzaakt door een onzekerheid van € 26,3 miljoen bij het agentschap NVWA en heeft betrekking op de waardering op de balans van het IT-systeem INSPECT. In april 2019 is de verdere ontwikkeling en implementatie van INSPECT stopgezet na een 3e kritische toets door het Bureau ICT-toetsing (BIT).[1] Het BIT constateerde dat het project meer zou gaan kosten dan de begrote € 95 miljoen en veel langer zou gaan duren dan tot eind 2021, zoals gepland. Aansluitend daarop is een periode van herbezinning bij de NVWA gestart. In deze periode wordt onder andere onderzocht of delen van INSPECT in gebruik moeten blijven of niet en wat dat kost. De herbezinning en de daaruit voortvloeiende beslissingen over het toekomstige gebruik van INSPECT zouden eind 2019 afgerond moeten zijn, maar op het moment van de vaststelling van het *Jaarverslag 2019* zijn de uitkomsten van de herbezinning nog niet bekend. Hierdoor bestaat er nog steeds onduidelijkheid in welke mate de onderdelen van INSPECT in gebruik zullen blijven. De herbezinning kan leiden tot een geheel of gedeeltelijke afwaardering van de investeringen in INSPECT. Deze onzekerheid is toegelicht in het jaarverslag van de NVWA.

De onzekerheid die wij constateren met betrekking tot de betrouwbaarheid van de samenvattende verantwoordingsstaat van agentschap NVWA hangt ook samen met een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering. Door een ontoereikende financiële projectbeheersing bestaat namelijk geen inzicht in de gemaakte kosten per component van INSPECT. De waarde van de eventueel af te boeken componenten en hiermee de waarde van de componenten die in gebruik zijn, kan daardoor niet worden bepaald. In § 4.3.2 lichten we deze onvolkomenheid nader toe.

De geconstateerde onzekerheid van € 26,3 miljoen met betrekking tot INSPECT overschrijdt de tolerantiegrens van € 25 miljoen.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van LNV is op artikelniveau rechtmatig.

3.1.4 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van LNV is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.2 Oordeel over de financiële informatie van het Diergezondheidsfonds

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie over het Diergezondheidsfonds die is opgenomen in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van LNV.

De financiële verantwoordingsinformatie over het Diergezondheidsfonds die is opgenomen in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van LNV voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2020. Daarnaast hebben we geen fouten en onzekerheden gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

3.2.1 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie over het Diergezondheidsfonds die is opgenomen in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van LNV is op totaalniveau rechtmatig.

3.2.2 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordings-informatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie over het Diergezondheidsfonds die is opgenomen in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van LNV is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.2.3 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de rechtmatigheid van de financiële verantwoordings-informatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie over het Diergezondheidsfonds die is opgenomen in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van LNV is op artikelniveau rechtmatig.

3.2.4 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie over het Diergezondheidsfonds die is opgenomen in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van LNV 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 ten opzichte van vorig jaar en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de 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 haar jaarverslag verstrekt (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Bij de start van kabinet-Rutte III, is het Ministerie van Economische Zaken (EZ) gesplitst in een Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en een Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Het kabinet heeft ervoor gekozen de ministeries van EZK en LNV zoveel mogelijk te laten samenwerken. Het uitgangspunt bij de opbouw van beide ministeries is daarom 'samen, tenzij'. Dit heeft geleid tot een organisatiemodel waarbij de volgende directies en agentschappen voor beide ministers werken: Wetgeving en Juridische Zaken, Bedrijfsvoering, Dienst ICT Uitvoering (DICTU) en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). In een besturingsakkoord is vastgelegd wat de taken en verantwoordelijkheden zijn van de betrokken functionarissen van beide ministeries.

De splitsing van het Ministerie van EZ in 2 ministeries heeft ook geleid tot splitsing van (begrotings)administraties en beginbalansen. Wij hebben een review uitgevoerd op de controle door de Auditdienst Rijk van de beginbalans. Hieruit zijn geen bijzonderheden naar voren gekomen.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van LNV voldeden in 2019 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

Tabel 3 *Onvolkomenheden bij Ministerie van LNV (XIV)*

Onderwerp	2017	2018	2019
Subsidiebeheer kerndepartement		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Financiële projectbeheersing INSPECT NVWA			Onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Subsidiebeheer verbeterd maar vergt nog de nodige aandacht

We constateren dat de minister van LNV naar aanleiding van onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek (VO) 2018 diverse maatregelen heeft genomen om het subsidiebeheer te verbeteren. De opzet en het bestaan hiervan hebben we kunnen vaststellen, maar de werking en effecten hiervan zijn in de praktijk nog niet volledig terug te zien in 2019:

- Enkele maatregelen zijn pas eind 2019 doorgevoerd, omdat ze werden genomen naar aanleiding van het VO 2018 dat wij in mei 2019 publiceerden. Het Ministerie van LNV is toen aan de slag gegaan met het opstellen van verbeterplannen en het doorvoeren van verbetermaatregelen. Doordat de maatregelen eind 2019 zijn doorgevoerd, hebben we niet kunnen vaststellen dat deze ook volledig in de praktijk hebben gewerkt in de laatste 3 maanden van het jaar.
- Wij hebben fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid geconstateerd.

Op basis hiervan handhaven wij de onvolkomenheid in het subsidiebeheer van het kerndepartement LNV. De effecten van de maatregelen zullen naar verwachting van het ministerie in 2020 volledig zichtbaar zijn. Hierna lichten wij onze bevindingen toe.

Reviewbeleid geïntensiveerd

In het kader van het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) beoordeelt ('reviewt') het ministerie periodiek controleverklaringen van accountants bij aanvragen voor de subsidievaststelling. De minister van LNV heeft in 2019 dit zogenoemde 'reviewbeleid' geïntensiveerd door de ontvangen controleverklaringen te laten reviewen door de Auditdienst Rijk (ADR). Voor 2019 zijn in totaal 10 reviews uitgevoerd, tegenover 0 in 2018 en 1 in 2017. Binnen het ministerie wordt vanaf 2019 daarnaast een overzicht bijgehouden met de uitkomsten van de uitgevoerde reviews en de acties die zij gaat nemen. Het overzicht bevat bovendien de aanbevelingen van de ADR aan de minister van LNV en de suggesties die de ADR tijdens de reviews ophaalt bij de accountants.
De minister geeft aan dit overzicht ook te gebruiken om in 2020 te monitoren of de acties zijn uitgevoerd. Deze genoemde intensivering is een aanzienlijke verbeterslag.

Wij bevelen de minister wel aan om op basis van de bevindingen van de ADR te evalueren wat de gevolgen zijn van de geconstateerde tekortkomingen voor andere subsidieverantwoordingen van de desbetreffende subsidieontvanger, accountantskantoor en/of subsidieregeling. Tevens bevelen wij aan om de uitkomsten uit deze evaluatie als input te gebruiken bij de selectie van de risicogerichte reviews in het komende jaar.

Dossiervorming subsidieverlening en -vaststelling is nog een aandachtspunt

Dossiervorming is essentieel voor een goed subsidiebeheer. Het gaat er hierbij onder andere om dat alle documenten in het dossier zitten, dat die documenten makkelijk vindbaar zijn door gestructureerde archivering en dat de onderbouwing van genomen beslissingen inzichtelijk is. Bij nieuwe verplichtingen constateren wij dat steeds meer dossiers de documenten bevatten die nodig zijn om te komen tot een subsidieverlening. Met name bij oudere dossiers van vóór 2019 zien wij nog diverse verbeterpunten. De stukken in deze dossiers zijn lastiger te vinden, omdat ze niet geordend zijn gearchiveerd. Daarnaast is de onderbouwing van de subsidievaststellingen onvoldoende inzichtelijk. Hierdoor kost het achteraf onnodig veel tijd om de rechtmatigheid van de eindafrekening vast te stellen. Uit het dossier voor de vaststelling van het definitieve subsidiebedrag zou moeten blijken:

- wat het besluit is;
- welke berekeningen of bevindingen hieraan ten grondslag liggen;
- waarom het besluit is genomen.

Verleningsbeschikkingen zijn soms nog onduidelijk

Bij verschillende verleningsbeschikkingen was er het afgelopen jaar sprake van onzorgvuldigheid. Het is onder andere niet duidelijk of bedragen inclusief of exclusief btw zijn. Diverse keren wordt ook verwezen naar een controleprotocol dat niet is bijgevoegd in het dossier. Het betrof voornamelijk oudere dossiers van voor 2019.

Voor nieuwe subsidieverplichtingen heeft de minister van LNV eind 2019 wijzigingen aangebracht in de standaardmodellen. Daardoor verwacht de minister dat voor deze subsidies achteraf beter aan de verantwoordingseisen kan worden voldaan. Het ministerie moet dit wel gedurende de looptijd van de subsidie actief monitoren.

Doorschuiven van geld naar een volgend jaar

In 2019 hebben wij evenals voorgaand jaar bij 1 subsidieontvanger geconstateerd dat geld dat niet was besteed niet wordt teruggevorderd. Vorig jaar is dat ook al eens gebeurd. We lichten dit hierna verder toe.

De problematiek doet zich op 2 manieren voor. In eerste instantie doet de problematiek zich voor bij enkele grote subsidieontvangers van het ministerie zoals Staatsbosbeheer. Deze subsidierelaties ontvangen jaarlijks bijdragen en ontvangen daarnaast aanvullende projectsubsidies. De projectsubsidies worden niet altijd apart geadministreerd, waardoor ze tegelijk afgerekend worden met de jaarlijkse subsidiebijdrage. Dit is niet terecht, omdat deze projectsubsidies vaak langer doorlopen dan een jaar. In 2019 is hiervoor een fout gecorrigeerd in het jaarverslag van de minister van LNV.

Daarnaast doet de problematiek zich voor bij subsidieontvangers die geld ontvangen vanuit bepaalde specifieke subsidieregelingen zoals bijvoorbeeld de subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek (TO2-regeling). Deze subsidieregeling laat het toe dat subsidie-ontvangers geld dat zij overhouden in een bepaald jaar (t), besteden in het volgend jaar (t+1). Als het geld in het volgend jaar (t+1) niet wordt besteed, dan moet het niet-bestede deel worden gekort op het subsidiebedrag in het daarop volgende jaar (t+2). Dit leidt tot vele administratieve handelingen, waardoor deze subsidieregeling voor het ministerie beheersmatig nauwelijks uitvoerbaar is en bovendien foutgevoelig is. Als gevolg hiervan constateren wij risico's voor de rechtmatige vaststelling van deze subsidies. De eerste eindafrekeningen conform de TO2-regeling volgen in 2020.

In aanvulling hierop constateerden wij in 2019 dat in 2018 de minister in het kader van oude regelingen niet-gebruikte bijdragen aan het Nationaal Groenfonds voor een ander doel laat inzetten: een kosteloze lening. Deze oude bijdragen van in totaal € 8,8 miljoen hadden eerst teruggevorderd moeten worden om vervolgens als lening verstrekt te kunnen worden. Aangezien deze handeling in 2018 heeft plaatsgevonden, rekenen wij deze onrechtmatigheid niet mee in ons financiële oordeel over 2019. Wel zien wij dit als risico in het financieel beheer van fondsengelden en vragen daarom hiervoor aandacht.

Aanbevelingen

Wij doen de minister van LNV de volgende aanbevelingen:

1. Evalueer op basis van de reviewbevindingen van de Auditdienst Rijk wat de impact is van de geconstateerde tekortkomingen voor andere subsidieverantwoordingen van de desbetreffende subsidieontvanger, het accountantskantoor en/of subsidieregelingen en gebruik de uitkomsten uit deze evaluatie (zichtbaar) als input bij de selectie van de risicogerichte reviews in het komende jaar.
2. Verbeter de kwaliteit van subsidiedossiers door duidelijke afspraken te maken over de manier waarop stukken worden gearchiveerd en over het vastleggen van de controle van met name de eindafrekeningen. Investeer vervolgens in de opleiding van medewerkers van de beleidsdirecties in de wijze van vastlegging van de controle.

3. Formuleer vooraf heldere subsidievoorwaarden en monitor de naleving hiervan actief gedurende de looptijd van de subsidie en leg de resultaten van dat monitoren vast in het subsidiedossier.
4. Houd projectsubsidies apart bij, los van de jaarlijkse subsidies aan instellingen.
5. Maak afspraken over hoe en wanneer wordt gerapporteerd over overschotten bij subsidies die jaarlijks worden verstrekt.

4.3.2 Financiële projectbeheersing INSPECT NVWA niet op orde

In § 3.1.2 gaven wij aan dat de financiële onzekerheid over de waardering van INSPECT onder andere verband houdt met een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering bij de NVWA. In deze paragraaf lichten wij die onvolkomenheid toe. Uit ons onderzoek blijkt dat de NVWA onvoldoende inzicht heeft in de kosten van het zelfontwikkelde ICT-systeem INSPECT. Daardoor kan de NVWA niet tot een betrouwbare waardebepaling van immateriële vaste activa (IVA) – waartoe zelfontwikkelde IT behoort – komen op het moment dat een bijzondere waardevermindering of herwaardering moet worden doorgevoerd. Hierna gaan we in op het normenkader dat we hanteren, onze bevindingen en onze aanbevelingen.

De Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) stelt de algemene eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid aan het gevoerde financieel beheer en de jaarverslaggeving. De NVWA is een agentschap en voert een baten-lastenstelsel voor de jaarverslaggeving. Daarom zijn ook de eisen uit de Regeling agentschappen en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving (RJ) van toepassing. Samenvattend betekenen deze regels dat er een projectbeheersing en registratie van kosten van intern vervaardigde IVA moet zijn die inzicht verschaffen in de werkelijke kosten per afzonderlijk identificeerbare componenten. Hiermee kan er voldaan worden aan de verslaggevingsregels voor een betrouwbare waardebepaling van IVA op het moment dat een bijzondere waardevermindering of herwaardering van een actief moet worden doorgevoerd. Bovendien is dit inzicht ook nodig om te bepalen of de te verwachte opbrengsten of voordelen per component nog opwegen tegen de kosten.

De ontwikkeling en implementatie van INSPECT

In 2016 is de NVWA in het kader van het verbeterprogramma NVWA 2020 gestart met de ontwikkeling van 1 nieuw ICT-systeem (INSPECT). Het systeem ondersteunt inspecteurs bij de uitvoering van hun werk. Inspecteurs kunnen bedrijfsinformatie en de inspectiehistorie raadplegen en bevindingen uit inspecties direct in het systeem invoeren. Het systeem zou uiteindelijk de bestaande applicaties voor alle 23 inspectiedomeinen van de dienst moeten vervangen. De componenten binnen INSPECT zouden voor elk van de inspectiedomeinen afzonderlijk worden ontwikkeld. Momenteel gebruikt de NVWA INSPECT voor slechts 3 domeinen: Horeca en Ambachtelijke Productie, Tabak en Natuur. Elk van de inspectiedomeinen stelt weer andere eisen aan het ICT-systeem. Het ICT-systeem bestaat verder uit diverse componenten die los van elkaar gezien kunnen worden. Sommige ondersteunen primaire processen zoals de onderdelen bezwaar en beroep, andere ondersteunen secondaire processen zoals de componenten tijdschrijven en post.

De stopzetting van de ontwikkeling van INSPECT en herbezinningsfase

In april 2019 is de verdere ontwikkeling en implementatie van INSPECT stopgezet na een 3e kritische toets door het Bureau ICT-toetsing (BIT). Het BIT constateerde dat het project niet in kleine beheersbare stappen werd uitgevoerd en constateerde grote kostenoverschrijdingen. Aansluitend daarop is een periode van herbezinning bij de NVWA gestart.
In deze periode van herbezinning wordt onderzocht hoe de domeinen die wel volledig met INSPECT werken verder gaan: het continueren van het gebruik van INSPECT, het terugzetten naar oude systemen, of het verkennen van alternatieve oplossingen, inclusief de bijbehorende kosten.
De herbezinning en de daaruit voortvloeiende beslissingen over het toekomstige gebruik van INSPECT zouden eind 2019 afgerond moeten zijn, maar bij het afsluiten van ons onderzoek eind maart 2020 was nog altijd onduidelijk wanneer de herbezinning wordt afgerond. Hierdoor bestaat er nog steeds onduidelijkheid in welke mate INSPECT in gebruik zal blijven.

Inzicht in de kosten per onderdeel en bijzondere waardevermindering

Bij de ontwikkeling van INSPECT heeft de NVWA besloten om de kosten alleen voor het totale project te registreren, niet per inspectiedomein of per component. Met het ontbreken van dit inzicht in de werkelijke kosten voldoet het financieel beheer niet aan de daaraan te stellen eisen.
Na de stopzetting van de ontwikkeling van INSPECT heeft de NVWA een onderzoek laten uitvoeren naar de toekomstbestendigheid van de ICT-systemen van de dienst. Daaruit blijkt dat ontwikkelde componenten van INSPECT niet worden gebruikt. In dat onderzoek wordt geadviseerd deze componenten te verwijderen. Dit is een aanwijzing voor een bijzondere waardevermindering. De NVWA heeft echter geen herwaardering van het systeem uitgevoerd en voldoet hiermee niet aan de verslaggevingsregels op het moment dat een bijzondere waardevermindering van INSPECT moet worden doorgevoerd.

Aanbevelingen

Wij hebben de volgende aanbevelingen voor de minister van LNV:

1. Bepaal een slotdatum voor de periode van herbezinning en sluit deze periode af met een beslissing over het toekomstige gebruik van INSPECT.
2. Als INSPECT in gebruik blijft en niet verder wordt doorontwikkeld, waardeer dan INSPECT opnieuw, zodat de componenten van INSPECT die niet in gebruik zijn worden afgewaardeerd.
3. Als INSPECT, of een alternatief ICT-systeem wordt (door)ontwikkeld, stel dan een realistisch en werkbaar plan van aanpak op. Daarbij is het van belang om het project in kleine beheersbare stappen te realiseren. Leg hierbij de kosten per stap of bij elkaar behorende stappen vast.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering

4.4.1 Risicomanagement bestaande ICT-systemen inspecteurs

In de vorige paragraaf gaven we aan dat de financiële beheersing van het ICT-project INSPECT onvoldoende was. Dat project zou een deel van de bestaande ICT-systemen vervangen. In deze paragraaf geven we aan hoe de NVWA heeft gezorgd voor het beheer en onderhoud van die bestaande systemen.

Ondersteuning van inspecties

Voor het werk van de NVWA-inspecteurs zijn ICT-systemen belangrijk. In 2019 werkten er bij de NVWA gemiddeld bijna 2.600 mensen.[2] Het grootste deel van die medewerkers bestaat uit inspecteurs die werken vanuit de auto en reizen door het hele land. Juist omdat inspecteurs zo zelfstandig en mobiel werken, zijn ICT-systemen noodzakelijk om te zorgen dat al die inspecteurs op een goede manier met elkaar de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, dierenwelzijn en natuur in Nederland kunnen controleren.

Samenvatting

We constateren dat de bestaande ICT-systemen van de NVWA de afgelopen jaren beperkt zijn onderhouden en niet bij de tijd zijn gebracht. Daardoor werken inspecteurs met functioneel verouderde applicaties die hen onvoldoende ondersteunen in het werkproces. In de praktijk maakt de inspecteur aantekeningen in een papieren aantekenboekje. Dat boekje geeft geen inzicht in de te inspecteren zaken die voortvloeien uit wet- en regelgeving; deze inspectielijst zit in het hoofd van de inspecteur. De inspecteur bepaalt ook zelf op welke manier aantekeningen worden gemaakt. Na de inspectie legt de inspecteur de inspectiebevindingen vast in een ICT-inspectiesysteem dat ouderwets aandoet. Het systeem biedt structuur aan het vastleggen van de inspectiegegevens en -resultaten met invulvelden, uitklapvelden met opties, inspectielijsten en wetsartikelen. Maar verwijzingen naar actuele wet- en regelgeving moet de inspecteur zelf invullen, en documenten die bedrijven aanleveren moet de inspecteur handmatig archiveren.

Al sinds de oprichting van de NVWA in 2012 is er sprake van dat deze ICT-systemen moeten worden vervangen door een nieuw ICT-systeem. INSPECT zou dat nieuwe ICT-systeem moeten worden. In 3 inspectiedomeinen (Horeca en Ambachtelijke Productie, Tabak en Natuur) werken de inspecteurs al met INSPECT. De minister heeft de ontwikkeling van INSPECT – na een 3e negatief BIT-advies – in april 2019 stopgezet en een herbezinningsperiode aangekondigd. Voor ons was dit aanleiding om te onderzoeken hoe de NVWA de risico's die samenhangen met de veroudering van de bestaande ICT-systemen beheerst om te zorgen dat inspecteurs hun handhavingstaken blijvend kunnen uitvoeren. We hebben ons daarbij gericht op het inzicht dat de NVWA zelf heeft in de

systemen en applicaties die worden gebruikt door de inspecteurs en op de planmatige beheersing van de risico's van het stopzetten van de ontwikkeling van INSPECT voor de realisatie van haar handhavingsambities.

Continuïteit ICT-ondersteuning van de inspecties

Nu de verdere ontwikkeling van INSPECT is stopgezet, moeten inspecteurs langer doorwerken met de bestaande, verouderde ICT-systemen. Wij constateren dat ten tijde van de stopzetting van INSPECT de minister beperkt zicht had op de consequenties daarvan voor het bestaande ICT-landschap en voor de taakuitvoering door de NVWA. Na het besluit tot stopzetting, in de herbezinningsfase, heeft de NVWA aan externe experts gevraagd om de mogelijkheden en beperkingen van de bestaande ICT-systemen in kaart te brengen. Deze externe analyse leidt tot de conclusie dat de continuïteit van de huidige ICT-systemen, en daarmee ook van het primaire inspectieproces, op de korte termijn van 2 tot 3 jaar niet in gevaar is. Functioneel en technisch zijn de systemen echter niet geschikt voor de toekomst.

Risicomanagement

Wij hebben vastgesteld dat de NVWA beperkt inzicht heeft in de applicaties en systemen die gebruikt worden voor het inspectieproces en de risico's die samenhangen met veroudering van die systemen. En we hebben geen integraal plan voor onderhoud en beheer van de ICT-systemen bij de NVWA aangetroffen.

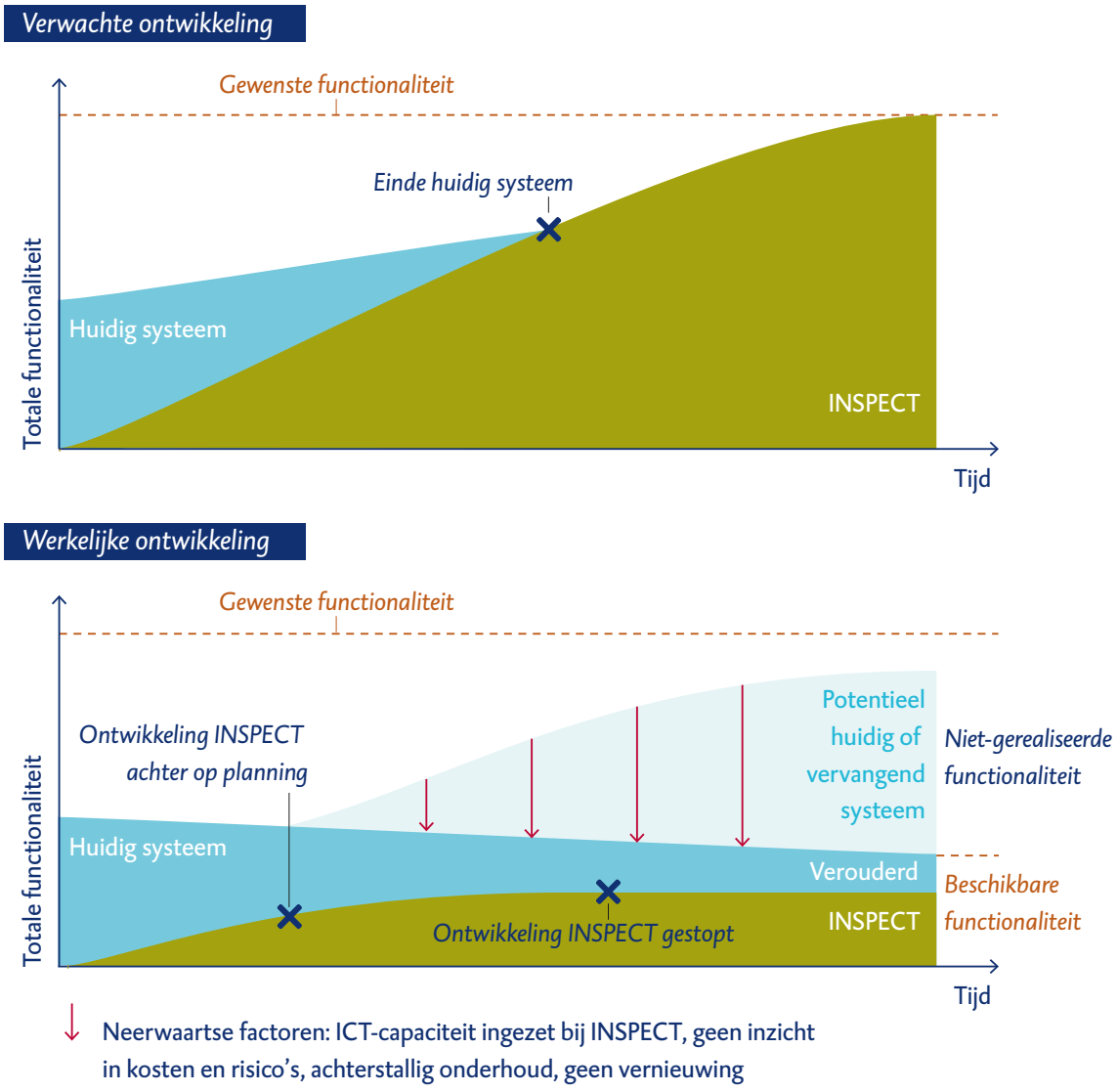
Een van de oorzaken hiervan lijkt een tekort aan ICT-deskundigheid te zijn, en de schaarse deskundigheid die er wel is, is vooral ingezet voor de ontwikkeling van INSPECT. Wij constateren dat de focus op INSPECT heeft geleid tot minder aandacht voor het bestaande ICT-landschap. Inspecteurs werken daardoor al meer dan 10 jaar met steeds verder verouderende applicaties en ICT-middelen.

Conclusie en aanbevelingen

De focus op vernieuwing en het gebrek aan inzicht bij de NVWA zelf in de (financiële en inspectie)risico's van het bestaande ICT-landschap, maken dat er op het moment van het besluit om te stoppen met de doorontwikkeling van INSPECT beperkt inzicht was in de effecten en de kosten van dat besluit. Het was niet zeker of en tegen welke kosten de bestaande systemen nog langer mee zouden kunnen. Dat inzicht is pas na het besluit ontstaan. Dat is wat ons betreft niet een goede volgorde: burgers moeten ervan op aan kunnen dat de NVWA zijn werk blijft doen, ook als een vernieuwing vertraging oploopt of wordt stopgezet. De minister van LNV had met goed ICT-beheer dit inzicht wel eerder kunnen hebben.

Figuur 2 toont hoe goed ICT-beheer idealiter continuïteit van primaire processen ondersteund door ICT borgt en hoe het beperkte ICT-beheer bij de NVWA leidt tot en beperkte ICT-ondersteuning voor inspecteurs.

NVWA-inspecteurs moeten langer doorwerken met verouderde ICT-systemen



Figuur 2 *Verwachte en werkelijke ontwikkeling van functionaliteit ICT-systemen*

Wij doen de volgende aanbevelingen aan de minister van LNV:

1. Richt bij de NVWA een continuproces in waarmee de financiële risico's en inspectierisico's van het bestaande ICT-landschap in beeld gehouden worden. Beschrijf en borg een systematisch en transparant proces van beheer en onderhoud: van afhandeling van meldingen van gebruikers tot en met beslissingen over investeringen.
2. Zorg dat de NVWA zelf voldoende kennis en kunde heeft die in verhouding staat tot de (ICT-)ambities van en voor de NVWA.
3. Zorg voor een samenhangend beheer- en onderhoudsplan voor het bestaande ICT-landschap van de NVWA.

4.4.2 Stelselwijziging presentatie bijdrage van moederdepartement

De NVWA heeft besloten de presentatie van bijdragen van het moederdepartement LNV, die onder de rubriek 'omzet moederdepartement' verantwoord worden, te wijzigen ten opzichte van vorig jaar. Dat doet de NVWA vooruitlopend op de verduidelijkingen die met ingang van begrotingsjaar 2020 zullen worden aangebracht in de Regeling agentschappen. De huidige regeling laat enige ruimte voor interpretatie van de regels voor de verantwoording van bijdragen van het moederdepartement.

De NVWA wordt gefinancierd enerzijds door de minister van LNV (eigenaar én opdrachtgever) en de minister van VWS (opdrachtgever) en anderzijds door het bedrijfsleven door middel van in rekening gebrachte tarieven.
De NVWA ontvangt een drietal bijdragen uit de begroting van het Ministerie van LNV:

1. Bijdrage voor prestaties, producten, of diensten (primaire proces) die de NVWA aan de minister van LNV levert.
2. Bijdrage voor de investeringen in de bedrijfsvoering van de NVWA.
3. Bijdrage voor het verschil tussen de in rekening gebrachte tarieven voor producten en diensten bij bedrijven en de werkelijke kostprijzen (zogenaamde tariefdemping).

Tot 2019 verantwoordde de NVWA al deze bijdragen als omzet van het moederdepartement. Vanaf 2019 kiest de NVWA voor de juiste wijze van verantwoording. Bijdragen voor de primaire activiteiten van de NVWA, voor de minister van LNV blijven conform de Regeling agentschappen als omzet moederdepartement verantwoord. Bijdragen van de minister van LNV voor de investeringen in de bedrijfsvoering van de NVWA, die niet door de tarieven voor LNV, VWS en het bedrijfsleven worden gedekt, worden als bijdrage aan het eigen vermogen van het agentschap geboekt. De reden daarvan is dat dergelijke investeringsbijdragen in het geheel geen bijdragen voor prestaties, producten of diensten zijn die een agentschap levert.

Bijdragen vanuit de begroting van het Ministerie van LNV om de tarieven voor het bedrijfsleven te dempen, worden als bijzondere baten verantwoord. Ook deze bijdragen betreffen geen prestaties/producten/diensten die worden geleverd maar veeleer bijdragen van de minister van LNV in de kosten voor prestaties/producten/diensten van de NVWA aan het bedrijfsleven.

Door deze nieuwe wijze van verwerken wordt vanuit het resultaat en vermogen zichtbaar in hoeverre een baten-lastenagentschap op eigen benen kan staan. Wij vinden het positief dat de NVWA vooruitloopt op deze wijziging in de regelgeving.

Deze aanpassing in de verantwoording van bijdragen voor de bedrijfsvoering en de tariefdemping heeft geleid tot een significante aanpassing van de omzetcijfers van de NVWA van 2019. De omzet in 2019 is met € 42 miljoen naar beneden bijgesteld. De NVWA heeft vanwege de stelselwijziging ook de vergelijkende cijfers van 2018 aangepast. De omzet in 2018 is met € 35 miljoen naar beneden bijgesteld.
Het eigen vermogen van een agentschap is gemaximeerd tot 5% van de gemiddelde jaaromzet. Door deze omzetcorrecties in de jaren 2018 en 2019 is het maximum van het eigen vermogen van de NVWA in 2019 met € 17,7 miljoen overschreden. Dit bedrag moet de NVWA volgens de Regeling agentschappen in 2020 aan het Ministerie van LNV afdragen.

4.4.3 Aandachtspunt autorisatiebeheer EBS Oracle

Het autorisatiebeheer van het financiële systeem dat het ministerie gebruikt (EBS Oracle) behoeft aandacht. Autorisatiebeheer zorgt ervoor dat gebruikers van systemen uitsluitend toegang krijgen tot die functionaliteiten die ze nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren. Het juist inrichten van autorisatiebeheer is van belang voor de bedrijfsvoering en de betrouwbaarheid van de informatie. Met de komst van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) is het voor organisaties nog belangrijker geworden om te kunnen verantwoorden dat privacygevoelige informatie goed beveiligd is. Te ruime of onjuist ingestelde autorisaties vormen ook een bedreiging voor de vertrouwelijkheid van de informatie.

We constateren dat het ministerie al sinds 2015 bezig is om het autorisatiebeheer van het financiële systeem EBS Oracle op orde te krijgen. Het verbetertraject heeft vertraging opgelopen, onder meer door de splitsing van het toenmalige Ministerie van Economische Zaken. De Auditdienst Rijk heeft aangegeven dat een aantal noodzakelijk geachte voorwaarden niet (aantoonbaar) aanwezig zijn, zoals een autorisatiematrix waarin de noodzakelijke rechten voor de beheerder staan opgenomen en een risicoanalyse op het niet naleven van normen. Verder zijn administraties van accounts niet volledig en ontbreekt een goede afstemming tussen autorisaties en bijvoorbeeld van in-en-uit-dienstregistraties.

De Ministeries van EZK en LNV delen de bedrijfsvoering met elkaar. Het Ministerie van LNV maakte in 2019 gebruik van het ICT-systeem EBS dat bedrijfsprocessen op het kerndepartement automatiseert. Het Ministerie van EZK is eigenaar van dit systeem. We bevelen de minister van EZK aan om de noodzakelijke voorwaarden voor het autorisatiebeheer op orde te brengen door in ieder geval de gesignaleerde tekortkomingen op te lossen. In ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij het Ministerie van EZK (XIII)* lichten we dit nader toe. Wij bevelen de minister van LNV aan om dit als opdrachtgever kritisch te volgen.

4.4.4 Informatiebeveiliging – Beheersmaatregelen doorgevoerd

Digitale en fysieke dreigingen zoals sabotage, verstoring, diefstal en lekken van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en privacygevoelige informatie kunnen in potentie een grote impact hebben op de burger, de rijksoverheid en het bedrijfsleven. Juist in tijden van crisis, zoals bij de coronacrisis, is het van belang dat informatie goed beveiligd is omdat de getroffen maatregelen ervoor zorgden dat de meeste werkzaamheden digitaal moesten plaatsvinden. Denk bijvoorbeeld aan thuiswerken, videobellen en telefonisch overleg. Cybercriminelen storten zich massaal op het coronavirus. Het aantal valse mails over het coronavirus is fors toegenomen, zo worden uit naam van de World Health Organisation momenteel valse e-mails verstuurd met schadelijke, gevaarlijke malware. Ook de aanvallen op Citrix en de gijzelsoftware bij de Universiteit van Maastricht eind 2019 tonen aan dat beschikbaarheid van de digitale voorzieningen van groot belang zijn. De impact die het gebrek aan een goede informatiebeveiliging kan hebben, is de reden dat de Algemene Rekenkamer hier al jaren onderzoek naar doet.

We constateren rijksbreed dat ongeveer de helft van de onderzochte organisaties informatiebeveiliging (op het gebied van governance, de inrichting van de organisatie, het incidentmanagement en het risicomanagement) niet op orde heeft. Wij zien in het totaalbeeld rijksbreed dat er veel inspanningen zijn geleverd en het aantal geeft aan dat er zichtbaar een stap voorwaarts is gemaakt. We stellen vast dat er een risico bestaat in de keten van overheidsorganisaties. Er zijn onderling sterke afhankelijkheden tussen ministeries bij het uitwisselen van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en privacygevoelige informatie. Door de grote verschillen in de niveaus van informatiebeveiliging ontstaan er risico's bij het uitwisselen van informatie. De zwakste schakel binnen de keten bepaalt de sterkte van de keten als geheel. Het is van belang dat onderlinge relaties, verschillen en afhankelijkheden tussen de schakels in de keten voor ieder ministerie helder zijn. Het is nu onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de verschillende ketens van informatiesystemen die departementoverstijgend zijn.

Ministerie van LNV en het Ministerie van EZK

Een van de keuzes bij de oprichting van het Ministerie van LNV in 2017 is geweest dat een aantal directies van het Ministerie van EZK werkzaamheden verricht voor zowel het eigen ministerie als voor het Ministerie van LNV. Dit geldt ook voor alle functionarissen die werken bij de afdeling die verantwoordelijk is voor de informatiebeveiliging (CIO-office). Daarom behandelen we beide ministeries hier tegelijk.

Opvolging aanbevelingen verantwoordingsonderzoek 2018

In het verantwoordingsonderzoek 2018 deden wij de aanbeveling aan de betrokken ministers om voldoende waarborgen te creëren voor inzicht op centraal niveau bij het CIO-office, zodat beter kan worden gestuurd op informatiebeveiligingsincidenten. We constateren dat binnen het Ministerie van LNV in 2019 een incidentenproces is vastgesteld met bepalingen over de omgang met incidenten tussen het centrale CIO-office op het kerndepartement en decentraal zoals NVWA niveau. Daarnaast wordt er periodiek gerapporteerd aan het senior management over de belangrijkste incidenten van de dienstonderdelen.

Beeld over 2019

Binnen het ministerie wordt op centraal niveau op gestructureerde wijze informatie verzameld en beoordeeld vanuit de decentrale onderdelen. Het CIO-office constateert zelf de verbetermogelijkheden en onderneemt actie in samenwerking met informatie-beveiligingsfunctionarissen binnen het ministerie.
We constateren bij het Ministerie van LNV alleen nog risico's op het gebied van incident-management. In een notitie wordt richting gegeven aan uniformering van de processen voor incidentmeldingen, onderlinge afstemming over incidenten, eenduidige omgang met incidenten en het borgen van centraal inzicht. De werkwijze rondom escalatie bij beveiligingsincidenten berust echter op een informele verdeling van verantwoordelijk-heden en onderlinge relaties. Om die reden loopt de minister een risico op een ontoerei-kend beheer van informatiebeveiligingsincidenten, met inbegrip van communicatie over incidenten en over zwakke plekken in de beveiliging.

Conclusie en aanbevelingen

Onze aanbeveling uit het VO 2018, om de centrale sturing op incidentenmanagement te verbeteren, is opgevolgd. Over 2019 blijkt verder dat op alle aandachtsgebieden een duidelijk aantoonbare positieve beweging is gerealiseerd binnen het Ministerie van LNV naar een meer centrale sturing en risicobeheersing. Wel vragen we nog aandacht voor het risico dat nog wordt gelopen op het gebied van incidentmanagement en doen we de volgende aanbeveling aan de minister van LNV om dit risico te beheersen:

- Zorg ervoor dat de werkwijze bij de escalatie van incidenten wordt geformaliseerd en dat de verantwoordelijkheden en onderlinge relaties worden vastgelegd, zodat iedereen ook formeel weet hoe er moet worden omgegaan met incidenten, vooral in tijden van crisis.

4.4.5 Een toekomstbestendig ICT-landschap is een randvoorwaarde voor uitvoering van Rijksbeleid

In ons verantwoordingsonderzoek over 2018 hebben we aandacht gevraagd voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het ICT-landschap van het Rijk en de kosten en de risico's daarvan. We stelden vast dat de totale ICT-uitgaven (in 2017) € 2,7 miljard bedroegen (in 2018 € 3,1 miljard). Van dit bedrag gaat ongeveer 25% naar grote ICT-projecten; de overige 75% van de bestedingen gaat naar onderhoud en vernieuwing van bestaande ICT bij het Rijk (Algemene Rekenkamer, 2019).

In het verantwoordingsonderzoek over 2019 hebben we ons verder verdiept in het bestaande ICT-landschap van het Rijk. We hebben bij 11 ministeries onderzocht hoe onderhoud en vernieuwing van de bestaande ICT-systemen is geregeld. Het is voor ministeries niet voldoende om ervoor te zorgen dat ICT-systemen, zoals een klantportaal of een systeem waarin inspectieresultaten worden vastgelegd, op korte termijn hun werk doen zonder al te veel incidenten. Het gaat er ook om dat zeker wordt gesteld dat deze ICT-systemen in de toekomst op een goede manier blijven werken. Het planmatig onderhoud van het ICT-landschap dat moet zorgen voor een duurzaam en toekomstbestending ICT-landschap, wordt lifecycle management genoemd.

De departementale chief information officer (CIO) vervult daarbij op ieder ministerie een sleutelrol. De CIO is binnen het ministerie het aanspreekpunt voor de politieke en ambtelijke leiding op ICT-gebied. De CIO moet gevraagd en ongevraagd adviseren over de doelstelling, uitvoering, kosten en risico's van beleid waar dit raakt aan ICT en omgekeerd. Dat betekent dat de CIO inzicht moet hebben in het ICT-landschap en kan adviseren over de levensduur van applicaties.[3] Daarvoor is het nodig dat een proces voor lifecycle management van applicaties is ingericht dat bestaat uit 5 stappen: inzicht, plannen maken, plannen uitvoeren, meten van resultaten en evalueren (zie figuur 3).

Lifecycle management bestaat uit 5 stappen die samen ervoor zorgen dat de risico's van veroudering van het ICT-landschap worden beheerst, zodat de taken en processen van het ministerie duurzaam worden ondersteund door de ICT-systemen



Figuur 3 *De 5 stappen van lifecycle management*

De CIO hoeft lifecycle management niet zelf te organiseren of uit te voeren, maar moet wel sturen op de invulling en uitvoering ervan in het gehele ministerie.

Een toekomstbestendig ICT-landschap begint met inzicht

Wij hebben onze oordeelsvorming in dit verantwoordingsonderzoek over 2019 gebaseerd op de eerste stap van de 5 stappen: de CIO moet inzicht hebben in het bestaande ICT-landschap van het ministerie, in de status van applicaties en de daaraan verbonden risico's en in de financiële aspecten.

Dit inzicht is de basis voor onderhouds- en vernieuwingsplannen waarmee de continuïteit van de bestaande ICT-systemen en daarmee de dienstverlening van het Rijk wordt gewaarborgd. Verder is inzicht in het huidige ICT-landschap nodig om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer te verbeteren en tijdig te kunnen bepalen of beleidswensen van het parlement uitvoerbaar zijn. Inzicht in het ICT-landschap helpt ook om bijvoorbeeld te kunnen achterhalen welke (versie van) software de organisatie gebruikt, zodat in het geval van een incident adequaat gereageerd kan worden. Dat heeft bijvoorbeeld gespeeld bij het recente Citrix-incident. Inzicht in het bestaande landschap, de applicaties en de systemen helpt dan bij het nemen van de juiste maatregelen om risico's te beperken en herstelacties uit te voeren. Kortom, inzicht is het fundament voor een toekomstbestendig ICT-landschap en een randvoorwaarde voor de uitvoering van Rijksbeleid.

Wij constateren dat vrijwel alle in ons onderzoek betrokken ministeries bezig zijn met het inrichten van de eerste 2 stappen van lifecycle management. Wij zien echter wel grote verschillen per ministerie in de mate waarin de CIO over inzicht in het ICT-landschap beschikt (eerste stap).

Het Ministerie van LNV: integraal inzicht en een eigen aanpak voor onderhoud ICT
De rol van CIO wordt bij het Ministerie van LNV ingevuld door de plaatsvervangend secretaris-generaal. De CIO wordt ondersteund door een CIO-office dat wordt gedeeld met de CIO van het Ministerie van EZK. Het Ministerie van LNV beschrijft zijn CIO-stelsel als een decentraal stelsel. Dat houdt in dat de NVWA ook een eigen CIO heeft.

Met instrumenten als een applicatieregister en een landschapskaart is er bij het centrale CIO-office inzicht in de applicaties die binnen het ministerie worden gebruikt. Ook de applicaties van de NVWA zijn opgenomen in dit register. Dit register is niet volledig.
Zo wordt uit de gegevens in het applicatieregister niet inzichtelijk in welke levensfase de applicatie zit. Het is dus niet mogelijk om per applicatie te zien of deze verouderd is, terwijl juist met deze informatie kan worden bepaald of en hoe lang een bestaande applicatie nog gebruikt kan worden. Daarmee had bijvoorbeeld het besluit om de doorontwikkeling van INSPECT bij de NVWA stop te zetten, beter kunnen worden onderbouwd.

Om inzicht te krijgen in welke ICT-systemen verouderd zijn, is binnen het ministerie recent een specifieke aanpak ontwikkeld die is getest in het beleidsdomein 'mest'. Met verschillende beoordelingscriteria wordt voor iedere applicatie in het domein bepaald of deze vernieuwd, verbeterd of gesaneerd moet worden. Deze werkwijze om verouderde ICT op te ruimen en het landschap te onderhouden is in 2019 ontwikkeld en pas in 1 beleidsdomein volledig doorlopen. Momenteel wordt binnen het ministerie de ontwikkelde methode uitgerold bij de verschillende onderdelen van het ministerie. Hier wordt ook capaciteit (mensen en middelen) voor vrijgemaakt.

Er wordt verder jaarlijks een (meerjarige) ICT-begroting opgesteld door elke (uitvoerings-) organisatie binnen het Ministerie van LNV, die globaal inzicht biedt in de kosten van het ICT-landschap.

De CIO van het Ministerie van LNV en het centrale CIO-office hebben dus naar ons oordeel op dit moment voldoende inzicht in het ICT-landschap van het ministerie. Wij zijn positief over het bestaan van het applicatieregister, maar vinden dat de inhoud uitgebreid moet worden. Informatie over het inzicht in levensfase, veroudering en kosten per applicatie moet worden toegevoegd om een goede basis te hebben voor (politieke) besluitvorming. Nu de aanpak bij 1 van de beleidsdomeinen van het Ministerie van LNV is getest om inzicht te krijgen in welke ICT-systemen problematisch zijn verouderd, is het zaak om hier binnen het hele ministerie mee aan de slag te gaan. Ook is bij het Ministerie van LNV nog geen proces ingericht om consequent de resultaten van het ingezette ICT-beleid te meten en het beleid op basis daarvan te evalueren en eventueel bij te sturen. Wel zien wij dat door het centrale CIO-office lessen worden geleerd uit de gevolgde aanpak tot nu toe.

Conclusie en aanbevelingen

Het centrale CIO-office van het Ministerie van LNV heeft op dit moment voldoende inzicht in het applicatielandschap van het ministerie. In ons onderzoek naar lifecycle management bij de NVWA hebben we geconstateerd dat de gevolgen van het besluit om de ontwikkeling van INSPECT te stoppen, niet goed inzichtelijk waren ten tijde van het besluit (voorjaar 2019). Onder andere ontbrak informatie over de onderhouds- en beheerkosten per applicatie om te voldoen aan de (wettelijke) eisen die gelden voor de werkprocessen van de inspecteurs.

Vanuit de CIO en het CIO-office wordt sinds 2019 gestuurd op het opruimen van verouderde ICT-systemen en het onderhouden van het landschap, omdat verouderde ICT kan leiden tot problemen bij het (snel) invoeren van nieuw beleid. Binnen het Ministerie van LNV wordt daarmee ook gestuurd op een betere verhouding tussen de kosten van de instandhouding van ICT en het geld dat besteed wordt aan de vernieuwing van het ICT-landschap.

Voor het verder vormgeven van het lifecycle management doen we de volgende aanbevelingen aan de minister van LNV:

1. Breid het applicatieregister uit met gegevens over levenscyclus, kosten en risico's per applicatie.
2. Pas de aanpak om inzicht te krijgen welke ICT-systemen problematisch verouderd zijn breed toe. Maak een concrete planning voor de uitrol van deze aanpak en meet de resultaten, zodat de aanpak bijgestuurd kan worden.

4.4.6 Regiodeals

De minister van LNV is verantwoordelijk voor de regie op de aanpak van regionale knelpunten en regionale deals (meervoudige opgaven die bijdragen aan brede welvaart in Nederland), de zogeheten 'regiodeals'. De coalitiepartijen stelden in het regeerakkoord middelen ter beschikking voor regionale opgaven. Deze middelen worden vanuit het gemeente- en provinciefonds uitgekeerd via het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Vanwege de regierol van de minister van LNV nemen we ter informatie onze bevindingen over het verstrekken van de middelen door de minister van BZK ook in dit rapport over het verantwoordingsonderzoek LNV 2019 op.

In het verantwoordingsonderzoek 2018 beoordeelden wij de decentralisatie-uitkeringen onder de 1e tranche regiodeals als onrechtmatig, omdat ze op gespannen voet stonden met de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden die een dergelijke uitkering kenmerkt. Dit jaar hebben wij opnieuw onderzoek gedaan bij het Ministerie van BZK naar de rechtmatigheid van decentralisatie-uitkeringen. De decentralisatie-uitkering voor de regiodeal Rotterdam-Zuid is inmiddels omgezet in een specifieke uitkering en ook de rijksbijdragen voor de 3e tranche regiodeals zullen worden uitgekeerd als een specifieke uitkering, waarbij het van rijkswege verbinden van voorwaarden aan beleid en besteding wel correct is. Wij beoordelen de overige decentralisatie-uitkeringen door het Ministerie van BZK uit de 1e tranche regiodeals in 2019 én de decentralisatie-uitkeringen uit de 2e tranche regiodeals echter als onrechtmatig. In ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)* lichten we dit nader toe.

4.5 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2019* 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 het Europees biologisch keurmerk. Daarmee laten we in dit hoofdstuk ook zien welke informatie het parlement krijgt over het functioneren en presteren van instellingen die wettelijke taken uitvoeren maar wel op afstand van het ministerie staan en taken uitvoeren.
We beginnen dit hoofdstuk met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van LNV in § 5.1.

5.1 Oordeel over de 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 2019* van het Ministerie van LNV is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.2 Europees biologisch keurmerk



Een consument die duurzaam boodschappen wil doen, ziet in de supermarkt diverse keurmerken met duurzaamheidsclaims. Deze keurmerken richten zich op verschillende aspecten zoals milieu, biodiversiteit, dierenwelzijn en arbeidsomstandigheden. Op één na zijn het allemaal private keurmerken. Het enige keurmerk voor duurzame voeding dat wordt gewaarborgd door de overheid, is het Europees biologisch keurmerk. Dit keurmerk is te herkennen aan het groene blaadje (zie figuur 4) en staat verplicht op alle voorverpakte biologische producten die in de EU geproduceerd zijn. 'Biologisch' is dan ook een beschermde term: alleen bedrijven die voldoen aan de wettelijke eisen voor biologische productie, mogen hun producten biologisch noemen. Producten met het EKO- of Demeter-keurmerk voldoen ook aan de eisen voor biologische productie en zijn ook biologisch. Deze 2 keurmerken stellen namelijk *aanvullende* eisen, bovenop de eisen uit de biologische regelgeving. Op producten met een van deze keurmerken staat ook altijd het Europees biologisch keurmerk.



Figuur 4 *Europees biologisch keurmerk*

Met het Europees biologisch keurmerk wil de EU onder meer het vertrouwen van de consument in biologische producten behouden. De minister van LNV waarborgt dit doel in Nederland. Wij hebben onderzocht in hoeverre de minister haar bevoegdheden en instrumenten effectief heeft ingezet om het vertrouwen van consumenten in het Europees biologisch keurmerk te behouden. Hierbij hebben we gekeken naar het controlesysteem voor de biologische productie in Nederland dat de minister heeft ingericht en hoe ze daarmee stuurt op het behouden van het consumentenvertrouwen. We hebben niet onderzocht of het Europees biologisch keurmerk daadwerkelijk betrouwbaar is. Onderbouwde uitspraken hierover zouden onderzoek vereisen naar naleving en kwaliteit van controles op naleving.

Het controlesysteem dat de minister heeft ingericht moet bijdragen aan de eerlijke concurrentie tussen biologische bedrijven en het behoud van het consumentenvertrouwen. In dit controlesysteem moeten alle bedrijven die biologisch produceren, jaarlijks worden gecontroleerd. In 2017 en 2018 is dit niet gebeurd.

We constateren dat de minister niet doelgericht stuurt op het behoud van het consumentenvertrouwen. De minister stelt hiervoor geen toetsbare doelen en ze monitort het vertrouwen ook niet. Ons onderzoek laat zien dat het Nederlandse consumentenvertrouwen in het Europees biologisch keurmerk relatief laag is. Consumenten hebben meer vertrouwen in andere keurmerken, zoals het Beter Leven keurmerk en het Fairtrade keurmerk. Slechts de helft van de consumenten kent het Europees biologisch keurmerk, en de helft daarvan vindt het betrouwbaar.

5.2.1 Wat is het Europees biologisch keurmerk?

De EU-lidstaten hebben de wettelijke eisen voor de biologische productie vastgelegd in onder meer EU verordening 834/2007. We noemen dit de biologische verordening.

In de biologische verordening zijn de volgende doelen geformuleerd voor het Europees biologisch keurmerk:

- Het verzekeren van eerlijke concurrentie en een goede werking van de interne markt.
- Het behoud en de rechtvaardiging van het vertrouwen van de consument in biologische producten.
- Het zorgen dat de sector zich kan ontwikkelen in overeenstemming met ontwikkelingen in de productie en de markt.

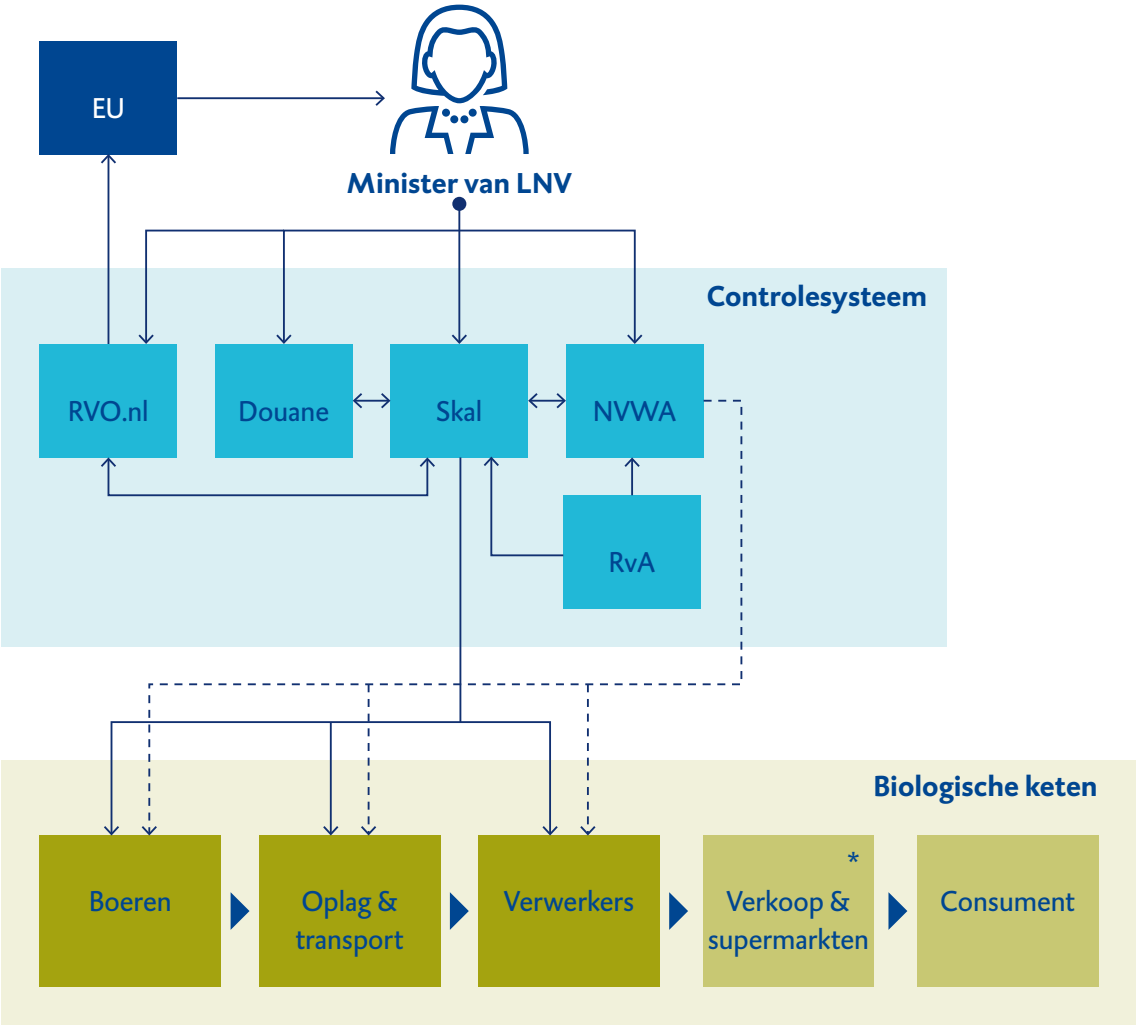
De eisen die in de biologische verordening zijn vastgelegd zorgen er bijvoorbeeld voor dat dieren in de biologische veeteelt in principe hun natuurlijke gedrag kunnen vertonen. Ook mag de voortplanting niet worden gestimuleerd door behandeling met hormonen of soortgelijke stoffen. Bij biologische gewassen wordt geen gebruik gemaakt chemische bestrijdingsmiddelen, kunstmest en genetische modificatie. Het Europees biologisch keurmerk draagt in elk geval bij aan 3 *Sustainable Development Goals* (SDG's): bescherming van leven op het land en in het water, en verantwoorde consumptie en productie.

5.2.2 Het controlesysteem voor de biologische productie in Nederland

Om ervoor te zorgen dat bedrijven voldoen aan de biologische productie-eisen, zijn EU-lidstaten verplicht om een controlesysteem op te zetten. Het Nederlandse controlesysteem bestaat uit de Stichting Keurmerk Alternatieve Landbouwmethoden (Skal), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) en de Douane. Deze actoren zijn weergegeven in figuur 5. Pijlen tussen de organisaties geven interacties weer.

Een Nederlandse producent mag een product pas als 'biologisch' verkopen als zijn productieproces en eventuele landbouwgrond als biologisch gecertificeerd zijn. Om gecertificeerd te worden moet de producent zich registreren bij Skal, waarna Skal een toelatingsinspectie uitvoert. Skal moet daarnaast ieder jaar bij alle ruim 5.000 bij haar geregistreerde bedrijven minimaal één inspectie uitvoeren (Skal, 2018). Dit zijn landbouwbedrijven, maar ook opslag- en transportbedrijven en verwerkers van biologische producten. Supermarkten worden niet gecertificeerd door Skal. Bovenop de jaarlijkse inspecties vindt risicogericht toezicht plaats.

De minister heeft een controlesysteem ingericht voor de biologische productie in Nederland



** Skal controleert niet de directe verkooppunten aan de consument waarbij uitsluitend voorverpakte producten verkocht worden (o.a. supermarkten). Deze zijn vrijgesteld van certificering*

Figuur 5 *Het controlesysteem voor de biologische productie in Nederland*

Zoals Skal in haar jaarverslagen aangeeft, was de stichting in 2017 en 2018 niet in staat alle wettelijk verplichte inspecties uit te voeren. In haar jaarverslag van 2018 meldt Skal dat in 2018 4.914 jaarlijkse inspecties gepland waren, en 3.991 werden uitgevoerd, en in 2017 4.447 gepland waren en 4.050 uitgevoerd.

Skal heeft op 15 november 2018 tijdens een sturingsoverleg met het Ministerie van LNV aangegeven dat Skal in 2018 haar wettelijke taken deels niet uitvoerde. Ook gaf Skal aan dat in 2018 een verlies van ongeveer € 600.000 gerealiseerd zou worden. Het Ministerie van LNV gaf tijdens dat sturingsoverleg aan dat het eerder en expliciet geïnformeerd had moeten worden over het verwachte verlies. De enige genoteerde reactie op het feit dat Skal haar wettelijke taken deels niet uitvoerde, is dat is afgesproken dat Skal in een

beleidsnotitie onderbouwt hoe hiermee is omgegaan. Wij verwachten dat de minister Skal erop aanspreekt wanneer Skal haar wettelijke taak niet geheel uitvoert. In het jaarverslag van 2019 geeft Skal aan dat in 2019 wel alle geregistreerde bedrijven zijn geïnspecteerd en aan de wettelijke taak is voldaan.

Naast dat Skal inspecties uitvoert, bepaalt Skal ook welke sancties van toepassing zijn bij de verschillende overtredingen. De sancties zijn niet in de EU-verordening opgenomen. Als Skal constateert dat een bedrijf afwijkt van de basisprincipes van de biologische landbouw, kan Skal het biologisch keurmerk van producten laten verwijderen en/of het bedrijfsproces of een perceel landbouwgrond decertificeren. In 2019 zijn 8 bedrijven gedecertificeerd en 4 certificaten tijdelijk opgeschort. In 2018 zijn 4 bedrijven gedecertificeerd en zijn 2 certificaten tijdelijk opgeschort. Dit blijkt uit de jaarverslagen van Skal van die jaren.

Skal is niet bevoegd om strafrechtelijk op te treden. De NVWA is belast met de strafrechtelijke opsporing in de biologische productie in Nederland. Het gaat dan onder meer om het gebruik van niet-toegelaten middelen zoals gewasbeschermingsmiddelen en biociden, en (het vermoeden van) fraude. Wanneer een bedrijf zich niet registreert maar wel de term 'biologisch' blijft gebruiken, kan Skal hier ook melding van maken bij de NVWA. Voor 2020 hebben de NVWA en het Ministerie van LNV echter afgesproken dat de NVWA geen opsporingscapaciteit inzet voor biologische landbouw wanneer de voedselveiligheid niet in gevaar is, zo blijkt uit het jaarplan van de NVWA (NVWA, 2020).

Sommige biologische producten op de Nederlandse markt zijn afkomstig uit andere EU-landen. Wanneer, bijvoorbeeld, Skal constateert dat een biologisch certificaat ontbreekt bij een product dat een Nederlandse verwerker heeft geïmporteerd uit een ander EU-land, meldt Skal dit aan dat EU-land. RVO.nl controleert of de melding van Skal in overeenstemming is met hiervoor geldende EU-afspraken. Skal is verantwoordelijk voor het tijdig, volledig en correct opvolgen van meldingen uit andere EU-landen die betrekking hebben op Nederlandse bedrijven. RVO.nl ziet erop toe dat Skal zich houdt aan de daarvoor geldende termijnen.

Op de Nederlandse markt zijn ook biologische producten afkomstig van buiten de EU. Deze biologische producten mogen alleen in de EU worden verkocht als er een controlecertificaat voor de invoer van deze biologische producten is overlegd aan de Douane.

Om de kwaliteit van de certificering door Skal te waarborgen, wordt Skal ieder jaar beoordeeld door de Raad voor Accreditatie (RvA). De RvA toetst of Skal voldoet aan norm ISO 17065:2012, een norm voor certificerende instellingen die ook in de biologische verordening is opgenomen. In een beoordeling komen elementen aan bod zoals het financieel beheer, onafhankelijkheid, integriteit, klachtenafhandeling en de kwalificaties van het

personeel. De RvA doet hiervoor kantooronderzoek, controleert certificatiedossiers en woont jaarlijks 1 of 2 inspecties bij. De RvA heeft in de periode 2017 tot en met 2019 geen afwijkingen geconstateerd die geleid hebben tot een verzwaard beoordelingsregime, schorsing of intrekking van de accreditatie.

Skal wordt volledig gefinancierd door de bedrijven die bij Skal zijn geregistreerd. Zij betalen een jaarlijkse bijdrage en per inspectie een basistarief en een uurtarief. De minister van LNV keurt de hoogte van de tarieven van Skal goed. De minister van LNV draagt niet structureel financieel bij aan Skal vanuit de begroting van het Ministerie van LNV. Sommige activiteiten van Skal dienen echter ook een publiek belang, zoals toezicht op naleving door bedrijven die niet bij Skal zijn geregistreerd en het behandelen van WOB-verzoeken. De kosten van deze activiteiten hebben geleid tot een negatieve vermogensontwikkeling. In het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van LNV is een eenmalige bijdrage van € 700.000 aan Skal opgenomen voor de opbouw van haar vermogenspositie. Deze bijdrage is bij de Najaarsnota 2019 verwerkt in de begroting van 2019.

Met het inrichten van dit controlesysteem voor de biologische productie in Nederland voldoet de minister aan de eis uit de biologische verordening om dit te doen. Het controlesysteem levert een bijdrage aan de doelen uit de verordening, waaronder de eerlijke concurrentie tussen biologische bedrijven. Het systeem zorgt er namelijk voor dat Nederlandse bedrijven die hun producten 'biologisch' noemen, moeten kunnen aantonen dat hun producten aan dezelfde wettelijke eisen voldoen. Daarmee moet het controlesysteem ook een bijdrage leveren aan het vertrouwen van de consument.

5.2.3 De minister stuurt niet doelgericht op het behoud van consumentenvertrouwen

Eén van de doelstellingen van de biologische verordening is het behoud van het consumentenvertrouwen. We constateren dat de minister hier niet doelgericht op stuurt. De minister is er echter wel voor verantwoordelijk dat het beleid zo wordt geïmplementeerd dat de doelstellingen zo goed mogelijk worden verwezenlijkt.

De minister heeft om te beginnen geen toetsbare doelstelling geformuleerd voor het consumentenvertrouwen in biologische producten in Nederland. Het formuleren van een specifieke en meetbare doelstelling zou de minister helpen bij het nastreven van het consumentenvertrouwen. Dan is het namelijk mogelijk om vast te stellen of het doel wordt behaald of niet. Wanneer de minister vaststelt dat het consumentenvertrouwen niet op het beoogde niveau ligt, kan ze analyseren wat daarvan de oorzaak is en vervolgens keuzes maken en prioriteiten stellen, en eventueel aanpalend beleid aanpassen op een manier waarvan ze verwacht dat dit het consumentenvertrouwen zal verbeteren.

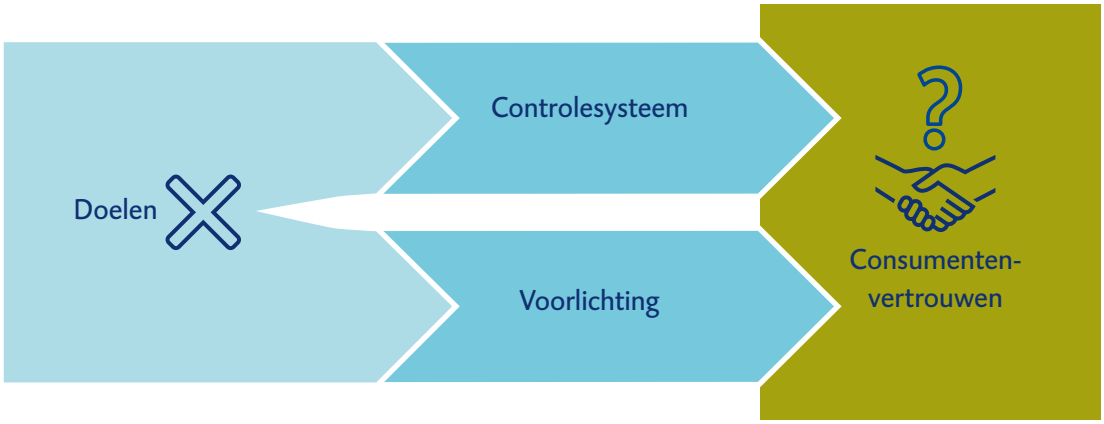
Ook geeft de minister geen doelstellingen mee bij voorlichtingsactiviteiten over het

biologisch keurmerk. Het Voedingscentrum ontving voor 2019 een instellingssubsidie van € 1.700.000 om zorg te dragen voor goede, betrouwbare en toegankelijke kennis- en informatievoorziening over voeding. In 2019 stelde het Ministerie van LNV € 115.874 beschikbaar voor een publiekscampagne van Milieu Centraal rondom topkeurmerken. Beide organisaties geven als onderdeel hiervan onder andere voorlichting aan consumenten over het Europees biologisch keurmerk.[4] De voorlichting en campagnes van deze organisaties kunnen een positief effect hebben op de kennis van consumenten over het Europees biologisch keurmerk en op het consumentenvertrouwen in het keurmerk, maar dit wordt niet door de minister geëvalueerd.

Tot slot monitort de minister het behalen van het beoogde maatschappelijke effect van de biologische verordening, het consumentenvertrouwen, niet.

In figuur 6 vatten we dit samen. We laten zien dat de minister weliswaar een controlesysteem heeft ingericht en zorgt voor voorlichting. Dit draagt bij aan het consumentenvertrouwen. De minister stelt echter geen doelen voor het consumentenvertrouwen en monitort het vertrouwen ook niet. Wij vinden die monitoring wel belangrijk om vast te stellen of de beoogde effecten worden behaald en om bij te kunnen sturen.

De minister stuurt niet doelgericht aan op het behoud van het consumentenvertrouwen



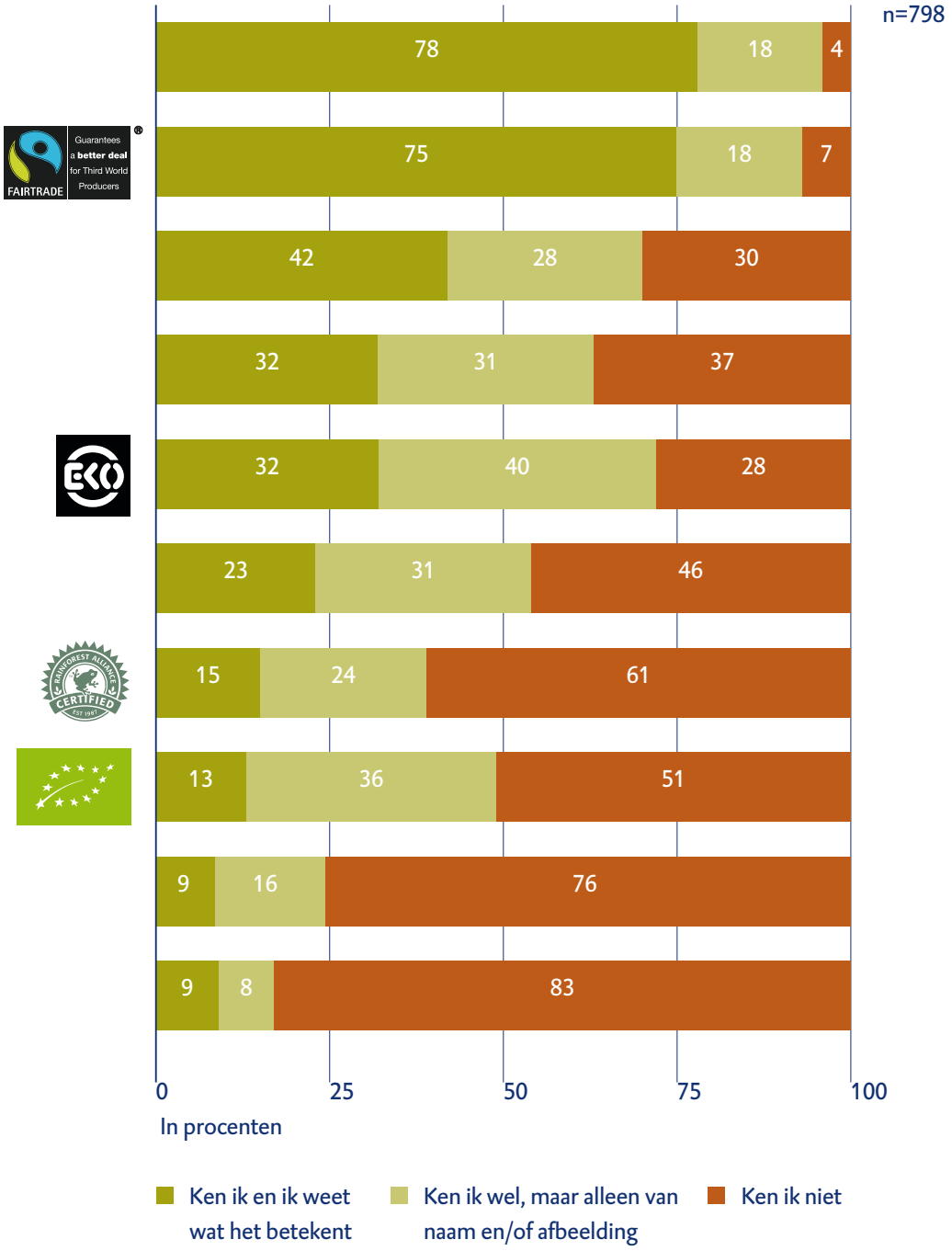
Figuur 6 *De minister stuurt niet doelgericht aan op het behoud van het consumentenvertrouwen*

5.2.4 Consumenten hebben relatief weinig vertrouwen in het Europees biologisch keurmerk

Omdat de minister zelf geen inzicht heeft in het consumentenvertrouwen in het Europees biologisch keurmerk, hebben wij hiervoor een consumentenonderzoek laten uitvoeren (I&O Research, 2020). De resultaten van het consumentenonderzoek zijn te vinden op onze website, als bijlage bij dit rapport. Op basis van de resultaten komen we tot de conclusie dat het vertrouwen van consumenten in het Europees biologisch keurmerk in Nederland relatief laag is. Consumenten hebben meer vertrouwen in andere, private keurmerken voor duurzame voeding. Slechts de helft van de Nederlandse consumenten kent het Europees biologisch keurmerk van de EU. De helft daarvan vindt het keurmerk betrouwbaar.
Wel vinden we aanwijzingen dat voorlichting een effect kan hebben op de voorkeur van consumenten voor producten met het Europees biologisch keurmerk.

Figuur 7 laat zien dat 13% van de consumenten het Europees biologisch keurmerk kent en aangeeft dat hij of zij weet wat het betekent. 36% herkent het keurmerk, maar weet niet wat het betekent. Het Europees biologisch keurmerk is hiermee aanzienlijk minder bekend dan andere, private keurmerken voor duurzame voeding. Het Europees biologisch keurmerk is in het rijtje het enige keurmerk waar de minister van LNV voor verantwoordelijk is.

Relatief weinig Nederlandse consumenten kennen het Europees biologisch keurmerk

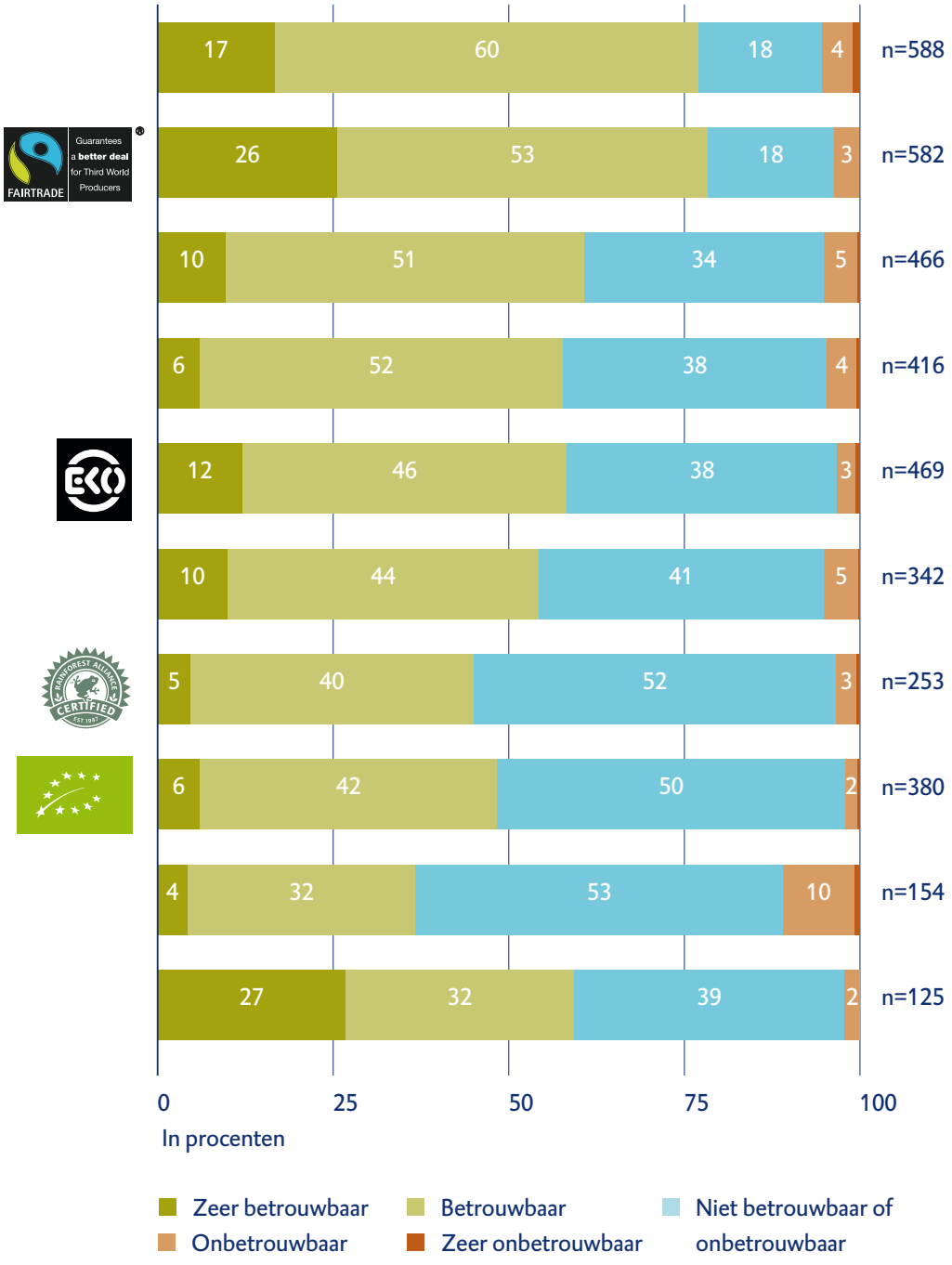


Figuur 7 *Antwoorden op de vraag 'Welke van de volgende keurmerken voor voedingsmiddelen kent u?'*

Bron: I&O Research, 2020

Figuur 8 laat zien dat, van de consumenten die het Europees biologisch keurmerk (her)kennen, 42% het betrouwbaar en 6% het zeer betrouwbaar vindt. Dit is weinig in vergelijking met bijvoorbeeld het Fairtrade keurmerk of het Beter Leven keurmerk.

Het vertrouwen van Nederlandse consumenten in het Europees biologisch keurmerk is laag ten opzichte van andere keurmerken voor duurzame voeding



Let op: deze vraag is alleen beantwoord door consumenten die het betreffende keurmerk kennen

Figuur 8 *Antwoorden op de vraag 'Geef per keurmerk aan of u dit betrouwbaar vindt'*

Bron: I&O Research, 2020

Tot slot vinden we aanwijzingen dat voorlichting de voorkeuren voor biologische of niet-biologische producten kan beïnvloeden. Consumenten geven namelijk aan dat ze vaker biologische producten zouden kopen als ze meer zouden weten over de eisen voor biologische producten (36%) en over hoe bedrijven gecontroleerd worden (32%). We vinden hier ook aanwijzingen voor in een experiment dat we hebben uitgevoerd (voor de methodologische verantwoording en de volledige resultaten van dit experiment verwijzen we naar bijlage 3). Als we consumenten in het experiment informatie gaven over het verschil tussen biologische en niet-biologische tomaten, sprak 57% zijn of haar voorkeur uit voor de biologische tomaten, ondanks de meerprijs. Als we consumenten die informatie niet gaven, sprak slechts 30% voorkeur uit voor de biologische tomaten. Voorlichting aan consumenten over het Europees biologisch keurmerk kan dus een verschil maken.

5.2.5 Aanbevelingen

De minister streeft naar een kringlooplandbouw. De biologische productie en het consumentenvertrouwen in biologische producten dragen bij aan die transitie. Daarom doen wij de volgende aanbevelingen aan de minister van LNV:

- Zorg ervoor dat Skal in de toekomst alle wettelijk verplichte inspecties op tijd uitvoert en hier genoeg capaciteit voor heeft.
- Maak met voorlichting duidelijk aan Nederlandse consumenten wat de waarde is van het biologische keurmerk:
  - Maak duidelijk aan welke eisen producten met het biologische keurmerk moeten voldoen.
  - Maak duidelijk hoe producten met dit keurmerk in Nederland worden gecontroleerd.
- Stuur doelgericht op het behoud van het consumentenvertrouwen:
  - Formuleer toetsbare doelen om het vertrouwen van de consument in het biologisch keurmerk te behouden.
  - Stuur gericht op de realisatie van deze doelen, bijvoorbeeld met gerichte voorlichting.
  - Monitor zelf periodiek de realisatie van deze doelen.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van LNV heeft op 24 april 2020 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van LNV

De minister van LNV onderschrijft grotendeels onze bevindingen en neemt vrijwel al onze aanbevelingen over. Zo geeft de minister bij de onderwerpen 'informatiebeveiliging' en 'grip op veroudering van ICT-systemen' aan de aanbevelingen te gebruiken om haar beleid verder te verbeteren of te prioriteren. En als opdrachtgever gaat ze de verbetering van het 'autorisatiebeheer EBS Oracle' door de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) volgen. Voor de overige onderwerpen geven we haar reactie hierna kort weer.

Subsidiebeheer Kerndepartement
De minister zal de reviewbevindingen evalueren en de uitkomsten bespreken binnen het Ministerie van LNV en betrekken bij de jaarlijkse selectie van reviews. Voor een verdere verbetering van de dossiervorming gaat de minister investeren in leidraden voor subsidiebeheer en in kennis van medewerkers. Om rechtmatigheidsfouten te voorkomen bij het doorschuiven van middelen naar een volgend jaar zal de minister de mogelijkheden bezien om aparte administraties te voeren en afspraken te maken over de rapportage van deze verschotten door begunstigden.

Financiële projectbeheersing INSPECT NVWA
De minister neemt de aanbeveling om de herbezinningsfase zo spoedig mogelijk af te ronden over. Met de beëindiging van de herbezinningperiode zal ook duidelijk moeten worden of en in welke mate componenten van voormalig INSPECT beëindigd worden, in gebruik blijven of mogelijk toch doorontwikkeld worden. De minister neemt onze aanbeveling over om planmatig en in kleine, beheersbare stappen te werk te gaan. Dit moet dan tevens de basis vormen voor een nieuwe waardering van INSPECT.

Risicomanagement bestaande ICT-systemen NVWA
De minister herkent onze bevindingen en conclusies over het risicomanagement van de bestaande ICT-systemen bij de NVWA en onderschrijft onze aanbevelingen. Zij stelt dat de beschikbare ICT-functionaliteit voor inspecteurs door het stopzetten van INSPECT niet gedaald is.

Biologisch keurmerk

De minister onderschrijft dat de biologische productie en het consumentenvertrouwen in biologische producten bijdragen aan de transitie naar een kringlooplandbouw en neemt onze aanbevelingen grotendeels over.

De minister ondersteunt onze aanbeveling om te zorgen dat Skal in de toekomst alle wettelijke inspecties op tijd uitvoert en hier genoeg capaciteit voor heeft. Ze geeft hier uitvoering aan door de voortgang van het inspectieprogramma van Skal per kwartaal te volgen en hier nadrukkelijk aandacht aan te besteden.

De minister neemt tevens onze aanbeveling over om met voorlichting aan Nederlandse consumenten duidelijk te maken wat de waarde is van het biologisch keurmerk. Ze geeft aan dat Stichting Milieu Centraal een campagne gaat starten om de bekendheid van het biologisch keurmerk en de andere topkeurmerken te vergroten. In de evaluatie van deze campagne zal ze de bekendheid van – en het vertrouwen in – het Europees biologisch keurmerk meenemen. Via reeds bestaande voorlichtingsactiviteiten van het Voedingscentrum wil de minister duidelijker maken aan welke eisen producten met het Europees biologisch keurmerk moeten voldoen en hoe producten met dit keurmerk in Nederland worden gecontroleerd. De minister ziet de omvang van consumentenbestedingen aan voedsel met het Europees biologisch keurmerk als belangrijke indicator voor het vertrouwen van consumenten in dit keurmerk. De Monitor duurzaam voedsel geeft hier inzicht in en laat al vele jaren een stijgende lijn zien. Voorzien is om de Monitor duurzaam voedsel ook in de komende jaren uit te blijven voeren.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Risicomanagement bestaande ICT-systemen NVWA

Dat de inspectiepraktijk van de NVWA voor burgers geen problemen opleverde direct na het besluit om de ontwikkeling van INSPECT te stoppen, neemt niet weg dat er op het moment van dat besluit beperkt inzicht was in de effecten en de kosten van dat besluit. Dat inzicht is pas na het besluit ontstaan. Het had als gevolg van deze werkwijze ook anders kunnen lopen.

Biologisch keurmerk

De minister neemt onze aanbevelingen grotendeels over: ze gaat de tijdige uitvoering van de wettelijke inspecties door Skal in de toekomst ieder kwartaal volgen en ze gaat met voorlichting duidelijker maken wat de waarde is van het biologisch keurmerk. De minister gaat deze voorlichtingscampagne evalueren. In deze evaluatie komt onder andere het

consumentenvertrouwen aan de orde. De minister zou in deze evaluatie ook kunnen betrekken of de door haar genoemde Monitor duurzaam voedsel een goede indicator is voor het consumentenvertrouwen en hoe ze het consumentenvertrouwen systematisch kan monitoren om inzicht te krijgen in de ontwikkeling ervan en gericht kan aansturen met onder andere voorlichting.

Bijlage 1

Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van LNV 2019

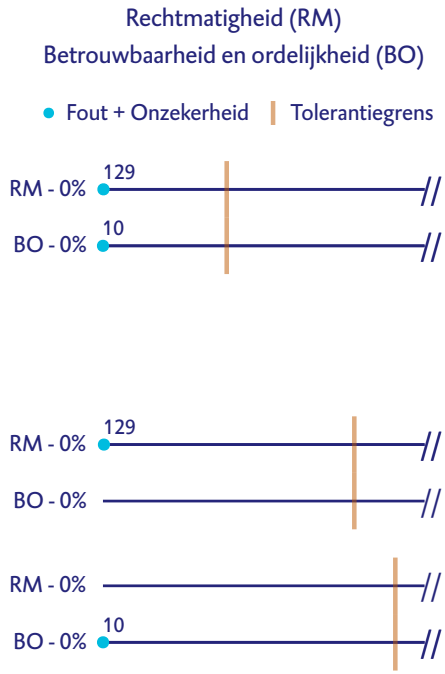
In deze bijlage vermelden wij via een visuele weergave de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de verplichtingen én uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van LNV. Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019 vindt u een totaaloverzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantroffen in:

- Verplichtingen
- Uitgaven/ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten
- Baten-lastendiensten

De visualisatie geeft de tolerantiegrens (percentage) met een verticaal streepje weer. Dit geldt zowel voor het criterium *rechtmatigheid* als voor het criterium *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De visualisatie start met weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat en toont achtereenvolgens de begrotingsartikelen waar het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waar geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de visualisatie opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen. Het groene kader illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

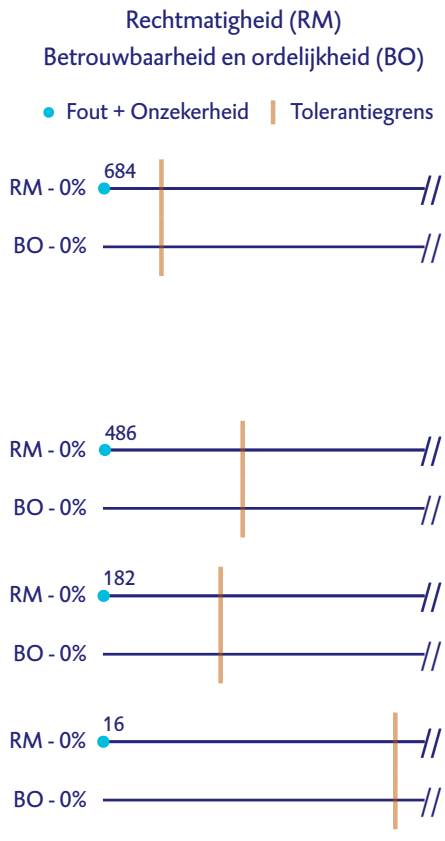
Verplichtingen (bedragen x € 1.000)

Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)



Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)

Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)



Verplichtingen (bedragen x € 1.000)

Diergezondheidsfonds (F)

Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

	Verantwoord bedrag	Fout + Onzekerheid | Tolerantiegrens
Totaal	**30.401** **3.040 tolerantiegrens**	RM - 0% 1.450 BO - 0% 1.450
1 . Bewaking en bestrijding van dierziekten en voorkomen en verminderen van welzijnsproblemen	30.401 3.040 tolerantiegrens	RM - 0% 1.450 BO - 0% 1.450

Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)

Diergezondheidsfonds (F)

Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

	Verantwoord bedrag	Fout + Onzekerheid | Tolerantiegrens
Totaal	**70.440** **7.044 tolerantiegrens**	RM - 0% 1.077 BO - 0%
1 . Bewaking en bestrijding van dierziekten en voorkomen en verminderen van welzijnsproblemen	70.440 7.044 tolerantiegrens	RM - 0% 1.077 BO - 0%

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 van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk, zoals opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2016. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer opgenomen in onze Staat van de rijksverantwoording, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

- of de financiële verantwoordingsinformatie betrouwbaar en ordelijk is en de financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke (wettelijke) regels;
- of de (niet-financiële) verantwoordingsinformatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand gekomen is en niet in strijd is met de financiële informatie;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR) die controleert ten behoeve van de ministers conform de Comptabiliteitswet 2016.

De Algemene Rekenkamer stemt de risicoanalyse en de geplande controlewerkzaamheden met de ADR af. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Ons onderzoek en onze oordelen sluiten aan op het budgetrecht van het parlement per begrotingsartikel.

Voor de informatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering en het gevoerde beleid beoordelen wij op grond van de Comptabiliteitswet 2016 risicogericht de maatregelen voor een betrouwbare totstandkoming van deze niet-financiële informatie. 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 af over deze niet-financiële informatie. Wel onderzoeken wij of deze informatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries onderzoeken wij of het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen van doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en betrouwbaarheid.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We onderzoeken daarbij risicogericht de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen of essentieel zijn in de bedrijfsvoering. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' of een 'ernstige onvolkomenheid'. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Voor ons onderzoek naar informatiebeveiliging hebben we de samenhang gezocht tussen de BIR:2012, BIR2017 en de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid). Het normenkader is opgebouwd uit 4 onderdelen van het volwassenheidsmodel dat we in 2018 gehanteerd hebben: Governance, Organisatie, Risk management en Incident management.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar beleidsinformatie. In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren, en of zij het parlement hierover voldoende informeren.
Wij onderzoeken:

- hoeveel geld er wordt besteed aan het beoogde doel;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het beoogde doel wordt bereikt met dit geld;
- of de Staten-Generaal in begroting, jaarverslag en andere Kamerstukken over dit onderwerp voldoende informatie hebben gekregen.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek.

Bijlage 3

Methodologische verantwoording experiment biologisch keurmerk

Opzet experiment

In opdracht van de Algemene Rekenkamer heeft I&O Research ook consumenten bevraagd in een vignettenstudie met een experimenteel design. In deze bijlage lichten we dit experiment toe, omdat dit niet wordt gepubliceerd in het rapport over het vertrouwen van de Nederlandse consument in het Europees biologisch keurmerk.

De volgende vraag stond centraal in de vignettenstudie: 'In hoeverre beïnvloedt voorlichting over de productie-eisen de voorkeur van respondenten voor biologische producten?'

In de vignettenstudie kozen deelnemers tussen 2 producten met verschillende eigenschappen. Deelnemers werden vooraf willekeurig verdeeld over 2 groepen: de controlegroep en de voorlichtingsgroep.

In de controlegroep hadden de producten waaruit een respondent kon kiezen 2 eigenschappen: de prijs en of het product biologisch of niet-biologisch was. Een van de producten die een respondent te zien kreeg was altijd biologisch en de andere was altijd gangbaar (niet-biologisch). Voor ieder gangbaar product was er 1 hoge en 1 lage prijs; die prijzen waren gebaseerd op prijzen in Nederlandse supermarkten. Voor ieder biologisch product waren er ook 2 reële prijzen. Welke van de 2 mogelijke prijzen een consument bij een product zag, werd willekeurig bepaald.

In de voorlichtingsgroep zagen respondenten bij elk product nog een 3e eigenschap: de productie-eisen die aan elk product waren gesteld. Zodoende kregen respondenten in deze groep voorlichting over de verschillen in de productie-eisen waaraan biologische en gangbare producten voldoen. In de tekstvakken op de volgende pagina laten we de keuzes zien die respondenten kregen. Een respondent zag per product altijd maar 1 prijs. De informatie in de onderste rij werd alleen getoond aan mensen in de voorlichtingsgroep.

Voorbeeld keuze tomaten	
Trostomaten, 5 stuks	Trostomaten, 5 stuks
€ 1,69 (of € 1,99)	€ 2,19 (of € 2,29)
Niet-biologisch	Biologisch
Zichtbaar voor voorlichtingsgroep: Chemische bestrijdingsmiddelen, genetische modificatie (aanpassing van DNA met behulp van technologie) en kunstmest waren toegestaan bij de productie.	*Zichtbaar voor voorlichtingsgroep*: Geproduceerd zonder chemische bestrijdingsmiddelen en genetische modificatie (aanpassing van DNA met behulp van technologie). Er is gebruik-gemaakt van natuurlijke bemesting.

Voorbeeld keuze kipfilets	
Kipfilet, 300 g	Kipfilet, 300 g
€ 2,85 (of € 3,50)	€ 7,88 (of € 8,40)
Niet-biologisch	Biologisch
Zichtbaar voor voorlichtingsgroep: Naar buiten kunnen is niet verplicht. Daglicht is ook niet verplicht. Gemiddeld zijn er 18 kippen per m^2.	*Zichtbaar voor voorlichtingsgroep*: Kippen moeten ten minste 8 uur per dag naar buiten kunnen. Buiten moet minimaal 4 m^2 per dier beschikbaar zijn. Er moet voldoende daglicht zijn in stallen. In stallen mogen maximaal 10 kippen per m^2 gehouden worden.

Voorbeeld keuze melk	
Halfvolle melk, 1 liter	Halfvolle melk, 1 liter
€ 0,85 (of € 1,05)	€ 0,99 (of € 1,09)
Niet-biologisch	Biologisch
Zichtbaar voor voorlichtingsgroep: Er zijn geen eisen voor de hoeveelheid bewegingsruimte van melkkoeien. Ook is het niet verplicht om koeien te laten grazen in de wei.	*Zichtbaar voor voorlichtingsgroep*: Koeien moeten altijd naar buiten kunnen (zolang het weer dit toelaat). Buiten moet minimaal 4,5 m^2 per melkkoe beschikbaar zijn. Binnen moet ten minste 6 m^2 per melkkoe beschikbaar zijn.

Voorbeeld keuze thee	
Earl grey thee, 20 zakjes	Earl grey thee, 20 zakjes
€ 0,58 (of € 0,65)	€ 0,95 (of € 2,15)
Niet-biologisch	Biologisch
Zichtbaar voor voorlichtingsgroep: Zie beschrijving productie-eisen niet-biologische tomaten.	*Zichtbaar voor voorlichtingsgroep*: Zie beschrijving productie-eisen biologische tomaten.

Zo ontstaan 8 groepen per product (zie tabel 4). Deze groepen verschillen in of ze zijn voorgelicht, hoe duur het gangbare product was en hoe duur het biologische product was. Doordat we een voldoende groot aantal mensen willekeurig verdelen over deze 8 groepen, kunnen we ervan uit gaan dat de groepen niet systematisch van elkaar verschillen (de oorspronkelijke voorkeuren van respondenten voor of tegen biologische producten

zal in elk van de groepen *bij benadering* hetzelfde zijn). Als gevolg van de willekeurige verdeling kunnen we verschillen in antwoorden tussen de groepen toeschrijven aan de verschillen in voorlichting en prijs.

Tabel 4 *Verdeling deelnemers over 8 groepen*

		Controle		Voorlichting	
		Prijs biologisch			
		Laag	Hoog	Laag	Hoog
Prijs gangbaar	Laag	12,5%	12,5%	12,5%	12,5%
	Hoog	12,5%	12,5%	12,5%	12,5%

Opmerking: percentages zijn bij benadering

Om de generaliseerbaarheid van onze bevindingen (naar een situatie in de supermarkt en verschillende soorten biologische producten) zo groot mogelijk te maken, hebben we de volgende waarborgen getroffen:

- De genoemde prijzen zijn gebaseerd op daadwerkelijke prijzen.
- We vragen welk van de 2 producten een respondent gewoonlijk in de supermarkt zou kiezen, om mensen te motiveren om ook rekening te houden met hun bestedingsbudget.
- We bieden mensen de mogelijkheid om aan te geven dat ze een bepaald type product nooit kopen.
- We hebben het experiment uitgevoerd met een breed type voedingsproducten: tomaten, kip, melk en thee, zodat de uitkomsten ook betrekking hebben op een breed type producten.
- We doen geen uitspraken over koopgedrag op basis van de keuzes, maar alleen over voorkeuren.

Dataverzameling

Het onderzoek is gebaseerd op een disproportioneel gestratificeerde steekproef van 1.817 leden van het I&O-panel (ISO 26.362 gecertificeerd). 913 (50%) respondenten hebben daadwerkelijk deelgenomen aan de vragenlijst. Achteraf heeft een weging plaatsgevonden waarbij de Gouden Standaard van het CBS is gehanteerd.[5] Voor een volledige omschrijving van de steekproef, controle op de vragenlijst en weging verwijzen we naar het rapport van het consumentenonderzoek door I&O Research (2020), waar dezelfde methode is gehanteerd.

Analyse

Om de voorkeuren te analyseren is gebruikgemaakt van logistische regressieanalyse. Dit is een methode waarmee het verband kan worden onderzocht tussen 1 of meer onafhankelijke variabelen en 1 afhankelijke variabele die 2 mogelijke waarden heeft (een zogeheten 'dummyvariabele').

De afhankelijke variabele in onze analyse is de keuze van respondenten, gecodeerd als dummyvariabele. Een respondent kiest het biologische product of het gangbare product. Respondenten die aangaven een product nooit te kopen, zijn achterwege gelaten in de analyse. De onafhankelijke variabele is of een respondent onderdeel is van de controle- of voorlichtingsgroep (ook een dummyvariabele).

Resultaten

In het experiment zien we dat, per 100 consumenten van een bepaald product, door voorlichting over de productie-eisen voor biologische en gangbare producten:

- Niet 30, maar 57 consumenten hun voorkeur uitspreken voor biologische tomaten;
- Niet 17, maar 27 consumenten hun voorkeur uitspreken voor biologische kip;
- Niet 58, maar 70 consumenten hun voorkeur uitspreken voor biologische melk;
- Niet 28, maar 44 consumenten hun voorkeur uitspreken voor biologische thee.

Wat we hieruit kunnen opmaken, is dat voorlichting voor elk van de producten een positief effect heeft op de voorkeur voor biologische producten. De modellen die aan deze analyse ten grondslag liggen, geven we hierna weer.

Modellen

Model 1. *Effect van voorlichting op voorkeur voor biologische tomaat*

	Afhankelijke variabele:				
	Keuze voor biologische tomaten				
	ß	*SE*	z-waarde	*p*-waarde	Odds ratio
Voorlichtingsgroep	1.147	0.147	7.827	<.001	2.946
Intercept	-0.863	0.105	-8.049	<.001	0.426
Observaties	*822*				
Log Likelihood	*-491.626*				
AIC	*987.252*				

Model 2. *Effect van voorlichting op voorkeur voor biologische kip*					
	Afhankelijke variabele:				
	Keuze voor biologische kip				
	ß	*SE*	z-waarde	*p*-waarde	Odds ratio
Voorlichtingsgroep	0.543	0.177	3.073	.002	1.720
Intercept	-1.557	0.130	-11.966	<.001	0.211
Observaties	*769*				
Log Likelihood	*-369.040*				
AIC	*742.080*				

Model 3. *Effect van voorlichting op voorkeur voor biologische melk*					
	Afhankelijke variabele:				
	Keuze voor biologische melk				
	ß	*SE*	z-waarde	*p*-waarde	Odds ratio
Voorlichtingsgroep	0.533	0.149	3.581	<.001	1.704
Intercept	0.315	0.099	3.177	.001	1.370
Observaties	789				
Log Likelihood	-475.087				
AIC	954.175				

Model 4. *Effect van voorlichting op voorkeur voor biologische thee*					
	Afhankelijke variabele:				
	Keuze voor biologische thee				
	ß	*SE*	z-waarde	*p*-waarde	Odds ratio
Voorlichtingsgroep	0.730	0.156	4.679	<.001	2.076
Intercept	-0.959	0.113	-8.486	<.001	0.383
Observaties	*736*				
Log Likelihood	*-434.779*				
AIC	*873.558*				

Bijlage 4

Literatuur

Publicaties

Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 200, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

I&O Research (2020). *Vertrouwen van de Nederlandse consument in het Europees biologisch keurmerk van de Europese Unie.* Amsterdam: eigen beheer.

NVWA (2019). *Jaarplan 2020*. Utrecht: eigen beheer.

Skal (2018). *Jaarverslag 2017. Betrouwbaar bio: Toezicht in 2017*. Zwolle: eigen beheer.

Skal (2019). *Jaarverslag 2018. Betrouwbaar bio: Toezicht in 2018*. Zwolle: eigen beheer.

Skal (2020). *Jaarverslag 2019. Betrouwbaar bio: Certificering en Toezicht in 2019*. Zwolle: eigen beheer.

Wet- en regelgeving

Verordening 834/2007. Verordening (EG) Nr. 834/2007 van de Raad, van 28 juni 2007, inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 2092/91.

Verordening 889/2008. Verordening (EG) nr. 889/2008 van de Commissie van 5 september 2008 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, wat de biologische productie, de etikettering en de controle betreft.

Bijlage 5

Eindnoten

1. Bureau ICT-toetsing (BIT) is ingesteld op advies van de Commissie Elias en ondergebracht bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het BIT toetst grote ICT-projecten; de omvang van de ICT-component is groter dan € 5 miljoen. Het BIT heeft het programma Blik op NVWA getoetst in 2015 en 2017 en het Programmaplan Procesvernieuwing, Informatie & ICT (PI&I) in 2019.
2. NVWA (2020). *Intern jaarverslag 2019 van agentschap NVWA van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*. 13 maart 2020.
3. Profiel departementale CIO organisatie; dit is een in 2017 vastgestelde set van eisen aan de departementale CIO-organisatie.
4. Beide organisaties zijn niet weergegeven in het controlesysteem, omdat ze de naleving van de biologische productie-eisen niet controleren.
5. De Gouden Standaard is een ijkingsinstrument voor steekproeven in Nederland. Het instrument is ontwikkeld door het CBS en het Expertise Center voor Marketing-insights, Onderzoek & Analytics (MOA).

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2020