

Vergaderjaar 2006–2007

**31 095**

## Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2006

**Nr. 2**

### RAPPORT

#### Inhoud

<b>DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIE</b>		<b>5</b>			
<b>1</b>	<b>Over dit onderzoek</b>	<b>7</b>			
1.1	Aanleiding	7	5.2	Europese regelgeving	20
1.2	Doelstelling van ons onderzoek	7	5.2.1	Vereenvoudiging regelgeving	20
1.3	Vraagstelling	7	5.2.2	Uniformeren controlestelsels	20
1.4	Europese normen en terminologie	8			
1.5	Leeswijzer	8			
<b>2</b>	<b>Totstandkoming lidstaatverklaring</b>	<b>9</b>			
2.1	Nederlands initiatief	9	<b>6</b>	<b>Bestuurlijke reactie en nawoord</b>	<b>22</b>
2.2	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	10	6.1	Reactie ministers	22
2.3	Uitvoering GLB conform Europese regels	10	6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	24
2.4	Totstandkoming lidstaatverklaring	10			
<b>3</b>	<b>Oordeel Algemene Rekenkamer bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2006</b>	<b>13</b>	<b>Bijlage 1</b>	<b>Actiepunten lidstaatverklaring en toezeggingen ministers</b>	<b>26</b>
<b>4</b>	<b>Toelichting op ons oordeel</b>	<b>15</b>	<b>Bijlage 2</b>	<b>Schema totstandkoming lidstaatverklaring 2006</b>	<b>28</b>
4.1	Meerwaarde lidstaatverklaring	15			
4.2	Aandachtspunten voor de totstandkoming van de lidstaatverklaring	15			
4.2.1	Accountantsverklaring bij de deelverklaring LNV	15	<b>DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN</b>		<b>29</b>
4.2.2	Definitie materialiteit	16	<b>1</b>	<b>Over dit onderzoek</b>	<b>31</b>
4.2.3	Informatievoorziening Staten-Generaal	16	1.1	Aanleiding	31
4.3	Aandachtspunten met betrekking tot de kwalificatie van de systemen	17	1.2	Doelstelling van ons onderzoek	31
4.4	Aandachtspunten met betrekking tot de kwalificatie van de financiële transacties	17	1.3	Vraagstelling	31
4.4.1	Wettigheid en regelmatigheid tot niveau eindbegunstigden	17	1.4	Europese normen en terminologie	32
4.4.2	Vertaling bevindingen naar nationaal niveau en GLB-regelgeving	19	1.5	Leeswijzer	32
<b>5</b>	<b>Aandachtspunten voor de komende jaren</b>	<b>20</b>	<b>2</b>	<b>Gemeenschappelijk Landbouwbeleid</b>	<b>33</b>
5.1	Te benoemen zaken in de lidstaatverklaring	20	2.1	Landbouwbeleid en regelgeving	33
5.1.1	Formulering voorbehouden	20	2.1.1	Landbouwbeleid	33
5.1.2	Verbetermaatregelen	20	2.1.2	Landbouwregelgeving	33
			2.1.3	Complexiteit regelgeving	34
			2.1.4	Interpretatie randvoorwaarden	35
			2.2	De landbouw gelden in Nederland	35
			2.2.1	Financieel belang	35
			2.3	Uitvoering GLB in Nederland	37
			2.4	Conclusies GLB-regelgeving	37
			<b>3</b>	<b>Beheer, verantwoording en controle GLB</b>	<b>38</b>
			3.1	Hoofdlijnen van de structuur van beheer, verantwoording en controle GLB	38
			3.2	Coördinerend Bureau	39
			3.3	Betaalorganen	40

3.3.1	Aanbevelingen van AD LNV voor betaalorganen	41	4.4.1	Doelstelling van de lidstaatverklaring	65
3.3.2	Overige bevindingen	42	4.4.2	Afgegeven lidstaatverklaring 2006	65
3.3.3	Situatie in Nederland vanaf 16 oktober 2006	43	4.4.3	Uitspraak op niveau eindgebruiker in lidstaatverklaring	66
3.4	Inspecties	43	4.4.4	Informatievoorziening Europese Commissie en Staten-Generaal	67
3.4.1	Fysieke controles	44	4.4.5	Grondslag van de lidstaatverklaring	68
3.4.2	Administratieve nacontroles	47	4.5	Conclusies over de totstandkoming van de lidstaatverklaring	68
3.4.3	Controle op de randvoorwaarden (cross compliance)	49	4.5.1	Conclusies over de structuur voor de lidstaatverklaring	68
3.4.4	Bureau Auditing van de AID	50	4.5.2	Conclusies en aanbevelingen deelverklaring LNV	69
3.5	Certificerende controle AD LNV	51	4.5.3	Conclusies met betrekking tot het onderzoek door de AdF	69
3.5.1	Aanpak controle betaalorganen	51	4.5.4	Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de informatie rondom de lidstaatverklaring	69
3.5.2	Uitvoering controle betaalorganen	51	4.5.5	Conclusies met betrekking tot de keten	70
3.5.3	Rapportage controle betaalorganen	52			
3.6	Conclusies ten aanzien van beheer, verantwoording en controle GLB	53			
<b>4</b>	<b>Totstandkoming lidstaatverklaring</b>	<b>54</b>			
4.1	Additioneel ingerichte structuur ten behoeve van de lidstaatverklaring	56	<b>Bijlage 1</b>	<b>Lidstaatverklaring 2006</b>	<b>71</b>
4.1.1	Formulering van oordelen en verklaringen	56	<b>Bijlage 2</b>	<b>Brief kabinet aan de Staten-Generaal</b>	<b>73</b>
4.2	Deelverklaring minister van LNV	58	<b>Bijlage 3</b>	<b>Deelverklaring LNV</b>	<b>77</b>
4.2.1	Afgegeven deelverklaring 2006	59	<b>Bijlage 4</b>	<b>Model Incontrolstatement 2006 betaalorgaan</b>	<b>79</b>
4.2.2	Grondslag van de verklaring	59	<b>Bijlage 5</b>	<b>Accountantsverklaring bij de Consolidatie Lidstaat Nederland 2006</b>	<b>80</b>
4.2.3	Accountantsverklaring bij «Jaaraangifte 2006» GLB	60	<b>Bijlage 6</b>	<b>Model accountantsverklaring certificerende audit betaalorganen</b>	<b>84</b>
4.2.4	Accountantsverklaring bij «Deelverklaring LNV»	60	<b>Bijlage 7</b>	<b>Afkorting</b>	<b>85</b>
4.2.5	Controlebezoeken van Europese instellingen en daaruit voortvloeiende claims	61		<b>LITERATUUR</b>	<b>86</b>
4.2.6	Uitspraak op niveau eindgebruiker in deelverklaring LNV	62			
4.2.7	Extrapolatie uitkomsten inspecties	63			
4.3	Onderzoek AdF	63			
4.3.1	Doel, opdracht en aanpak onderzoek AdF	63			
4.3.2	Rapportage over onderzoek AdF	64			
4.3.3	Uitvoering van het onderzoek	65			
4.4	Lidstaatverklaring 2006	65			

**DEEL I**  
**CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES**



## **1 OVER DIT ONDERZOEK**

### **1.1 Aanleiding**

Op tal van terreinen voeren de lidstaten van de Europese Unie (EU) gemeenschappelijk beleid uit. Het Europese beleid is geworteld in de Europese verdragen en de daarop gebaseerde secundaire regelgeving. Met de uitvoering van het beleid is jaarlijks in totaal ongeveer € 100 miljard gemoeid. Over de uitvoering legt de Europese Commissie – als uitvoerende macht – jaarlijks verantwoording af aan het Europees Parlement. Sinds 1994 geeft de Europese Rekenkamer daar een oordeel bij. Dat oordeel heeft met betrekking tot de wettigheid en regelmatigheid echter tot nu toe steeds een negatieve strekking. De Commissie heeft in juni 2005 aangegeven die situatie zowel op Europees niveau als op lidstaatniveau te willen veranderen (Europese Commissie, 2005)<sup>1</sup>. Eén van de instrumenten die de Commissie heeft voorgesteld om de gewenste verandering te bereiken, is de zogenoemde lidstaatverklaring, af te geven door de ministers van Financiën van de lidstaten. De Commissie stelde voor om hoge controle-instanties (zoals nationale rekenkamers) te verzoeken een rapport over de lidstaatverklaring aan het nationale parlement uit te brengen.

Nederland gaf aan een voorstander te zijn van de voorgestelde lidstaatverklaring. In de Ecofinraad van 8 november 2005 bleek echter dat er onder de lidstaten onvoldoende steun was voor de plannen van de Commissie. Het kabinet heeft daarom in 2006 besloten tot de invoering van een lidstaatverklaring op vrijwillige basis (Financiën, 2006). Deze verklaring is gericht aan de Europese Commissie en aan de Nederlandse Staten-Generaal. Op het verzoek van de minister van Financiën aan de Algemene Rekenkamer of die de lidstaatverklaring wil voorzien van een oordeel, heeft de Algemene Rekenkamer positief gereageerd (Algemene Rekenkamer, 2006). Dit rapport bevat de uitkomsten van ons onderzoek naar de lidstaatverklaring 2006.

### **1.2 Doelstelling van ons onderzoek**

Het is de bedoeling dat wij jaarlijks een oordeel bij de lidstaatverklaring uitbrengen. De doelstelling van het onderzoek is de deugdelijkheid van de totstandkoming van de lidstaatverklaring en de deugdelijkheid van de kwalificaties in de lidstaatverklaring te toetsen. Wij onderkennen dat de lidstaatverklaring een groeitraject doorloopt en onze aanbevelingen tot verbetering moeten dan ook in dit perspectief worden gezien.

### **1.3 Vraagstelling**

In dit onderzoek beantwoorden we drie vragen:

1. In hoeverre is sprake van een deugdelijke totstandkoming van de lidstaatverklaring;
2. In hoeverre geeft de lidstaatverklaring een deugdelijke kwalificatie van het functioneren van de door Nederland opgezette systemen en daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de gelden betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-G);
3. In hoeverre geeft de lidstaatverklaring een deugdelijke kwalificatie van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties.

---

<sup>1</sup> De voorstellen zijn nader uitgewerkt in het actieplan voor een geïntegreerd controlekader (Europese Commissie, 2006).

#### **1.4 Europese normen en terminologie**

Wij baseren ons oordeel op onderzoekswerkzaamheden aan de hand van relevante Europese wet- en regelgeving. Tevens hanteren wij een aantal algemene uitgangspunten op het gebied van transparantie en publieke verantwoording. In het geval van de lidstaatverklaring over 2006 richten onze werkzaamheden zich op de uitgaven en ontvangsten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Dit beleid wordt vrijwel uitsluitend met Europees geld bekostigd. Om vast te stellen of de inning en aanwending van deze gelden EU-conform zijn, zijn vooral de Europese regels maatgevend. De in ons onderzoek over 2006 gehanteerde normen zijn dus vooral ontleend aan de Europese regelgeving op het gebied van het GLB.

In dit rapport sluiten we zoveel mogelijk aan bij de in de EU gebruikelijke terminologie. Om die reden gebruiken wij de term «lidstaatverklaring» in plaats van «nationale verklaring». Verder gebruiken we het Europese begrippenpaar «wettigheid en regelmatigheid» in plaats van het in Nederland meer gebruikelijke begrip «rechtmatigheid». «Wettig en regelmatig» betekent dat de uitgaven en ontvangsten in het kader van het GLB in overeenstemming zijn met de relevante communautaire wet- en regelgeving. We beschouwen het Nederlandse begrip «rechtmatigheid» en het Europese begrip «wettigheid en regelmatigheid» in dit rapport als synoniemen.

#### **1.5 Leeswijzer**

In deel I van dit rapport leest u waar ons onderzoek zich precies op heeft gericht en wat onze conclusies zijn. De conclusies en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen worden gevolgd door de reacties van de minister(s) en ons nawoord. In bijlage 1 staat een overzicht van de belangrijkste actiepunten en vervolgstappen, de toezeggingen van de ministers van Financiën en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en ons nawoord.

In deel II staan de onderliggende bevindingen bij de conclusies uit het eerste deel. We hebben deel II ingericht naar de door ons aangetroffen informatieketens.

## 2 TOTSTANDKOMING LIDSTAATVERKLARING

### 2.1 Nederlands initiatief

Het Nederlandse kabinet heeft in 2006 besloten tot de invoering van een lidstaatverklaring. Ook het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Zweden hebben dergelijke initiatieven kenbaar gemaakt. Zo is een groep ontstaan die als voorbeeld kan dienen voor de overige lidstaten.

Op 4 december 2006 gaf het kabinet de Tweede Kamer per brief een toelichting op de invoering van de lidstaatverklaring (Financiën, 2006). Hieronder lopen we enkele belangrijke punten uit die brief langs.

#### *Inhoud van de lidstaatverklaring*

Het kabinet noemt de Nederlandse lidstaatverklaring «nationale verklaring». Het is een jaarlijkse verklaring over zowel de kwaliteit van de controlesystemen voor financieel beheer als over de wettigheid en regelmatigheid van transacties op het niveau van de eindbegunstigden. De lidstaatverklaring wordt gegeven over de Europese fondsen die Nederland in gedeeld beheer heeft met de Europese Commissie (structuurfondsen en landbouwfondsen) en over de afdrachten aan de EU (de zogenoemde «eigen middelen»). Als er onregelmatigheden worden geconstateerd, zal dit ook in de lidstaatverklaring terug te vinden zijn in de vorm van een voorbehoud, eventuele verbetermaatregelen of opmerkingen. In bijlage 1 van deel II is de tekst van de lidstaatverklaring over 2006 opgenomen.

De verklaring wordt jaarlijks aan de Europese Commissie en aan de Staten-Generaal verzonden. Ten behoeve van de Staten-Generaal brengen wij hier jaarlijks een rapport bij uit.

#### *Doelstellingen*

Met de lidstaatverklaring streeft het kabinet de volgende doelstellingen na:

- Verbeteren van de kwaliteit en de transparantie van het financiële beheer van EU-gelden.
- Verbeteren van de verantwoording aan de Europese Commissie en de Tweede Kamer over de rechtmatigheid van transacties op het niveau van de eindbegunstigden en over de kwaliteit van de systemen voor beheer en controle.
- Reduceren van risico's op onregelmatigheden en terugvorderingen als gevolg van gebreken in de uitvoering en verantwoording van communautair beleid in Nederland.
- Stimuleren van verbeteringen in het financiële beheer in de lidstaten, zodat er op termijn een positief oordeel van de Europese Rekenkamer kan komen.
- Laten zien dat een lidstaatverklaring technisch en politiek mogelijk is.
- Zo efficiënt mogelijk inrichten van de controle door de toepassing van single-auditprincipes.

#### *Vermindering controlelasten*

Als motivatie voor de lidstaatverklaring wees de minister van Financiën in de brief niet alleen op het streven van de Commissie om te komen tot een positief oordeel van de Europese Rekenkamer, maar ook op de mogelijkheid van vermindering van controlelasten. Op ambtelijk niveau is overeengekomen dat op termijn de ambtenaren van de Commissie het Nederlandse systeem bekijken om te komen tot afspraken over vermindering van controlelasten. De Commissie zou voor haar oordeel namelijk meer kunnen gaan steunen op de Nederlandse controles, dan wel

overgaan tot reviews op het Nederlandse auditwerk. Dit past in de single-auditgedachte, waarbij dubbel controlewerk zoveel mogelijk wordt voorkomen door uit te gaan van het werk van de verschillende controlelagen in de keten.

#### *Stapsgewijze invoering*

Nederland heeft gekozen voor een stapsgewijze invoering van de lidstaatverklaring. Over 2006 omvat die de uitgaven en ontvangsten in het kader van het GLB. Met de aanduiding 2006 wordt bedoeld het Europese boekjaar van het GLB dat loopt van 16 oktober 2005 tot en met 15 oktober 2006. Het gaat dan om de door Nederland bij het EOGFL-G gedeclareerde uitgaven van € 1,2 miljard. De komende jaren breidt Nederland deze verantwoording stapsgewijs uit met verantwoording over de uitgaven voor de structuurfondsen en de inning en afdracht van de eigen middelen.

## **2.2 Gemeenschappelijk landbouwbeleid**

Het GLB richt zich op zekerstelling van voedselproductie binnen de grenzen van de EU. Daartoe zijn regelingen ontwikkeld die gericht zijn op inkomenssteun in de agrarische sector. Om voor subsidies uit die regelingen in aanmerking te komen, moeten begunstigen voldoen aan voorwaarden die verbonden zijn aan de te subsidiëren producten en activiteiten, en aan de op te leveren informatie. Sinds enkele jaren moeten de begunstigen bovendien voldoen aan bepaalde randvoorwaarden op het gebied van milieu, gezondheid, voedselveiligheid en dierenwelzijn. Het niet naleven van deze randvoorwaarden kan leiden tot een korting op de inkomenssteun.

## **2.3 Uitvoering GLB conform Europese regels**

De Nederlandse agrarische sector ontvangt jaarlijks circa € 1,2 miljard aan landbouwsubsidies. De subsidieregelingen werden tot en met 15 oktober 2006 uitgevoerd door zes betaalorganen. De fysieke controles op de naleving van de subsidievoorwaarden worden verricht door inspectiediensten. Jaarlijks verantwoorden de betaalorganen zich over hun uitgaven en ontvangsten. Deze verantwoordingen worden door de accountantsdienst van het Ministerie van LNV (AD LNV) gecertificeerd. De accountantsrapporten worden samen met de jaarlijkse aangifte van de gezamenlijke uitgaven naar de Europese Commissie gestuurd. Op grond van ons onderzoek concluderen wij dat de Nederlandse overheid het GLB op hoofdlijnen conform de Europese regels uitvoert.

## **2.4 Totstandkoming lidstaatverklaring**

Om tot een lidstaatverklaring te komen, zijn op de bestaande verantwoordings- en controlestructuur van het GLB enige aanvullende voorzieningen getroffen:

- De minister van LNV heeft voor het GLB een deel-lidstaatverklaring (hierna kortweg «deelverklaring» genoemd) gegeven over de werking van de beheerssystemen en de transacties.
- Aanvullend op de bestaande certificeringsrapporten per betaalorgaan, heeft de AD LNV op verzoek van de Algemene Rekenkamer bij de geconsolideerde jaaraangifte een verklaring gegeven over de wettigheid en regelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven in het kader van het GLB over 2006.
- De minister van LNV verwijst ook in de bedrijfsvoeringsparagraaf van

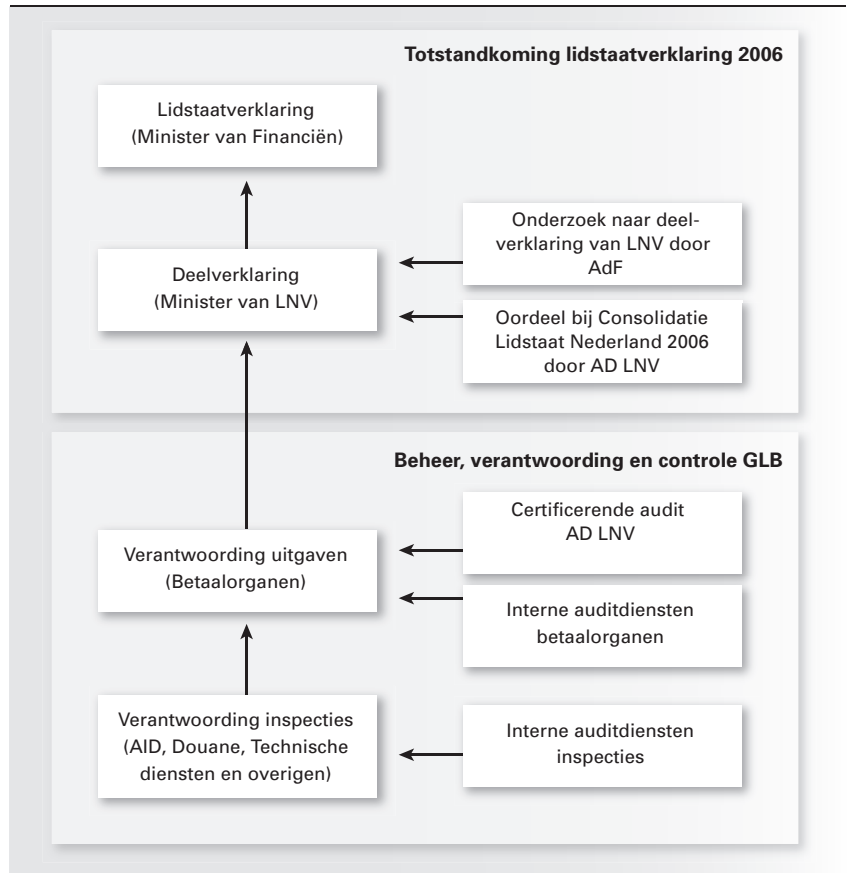


het departementale jaarverslag naar de aandachtspunten uit de deelverklaring.

- De auditdienst van het Ministerie van Financiën (AdF) heeft onderzoek gedaan naar de totstandkoming van de deelverklaring van de minister van LNV.
- De minister van Financiën consolideert de deelverklaring van de minister van LNV tot de lidstaatverklaring op basis van de rapportage van de AdF en overige informatie.

De verantwoordings- en controlestructuren voor het GLB en voor de totstandkoming van de lidstaatverklaring hebben we in de onderstaande figuur weergegeven.

**Figuur 1 Verantwoordings- en controlestructuren**



Het onderste deel van het schema geeft aan hoe de bestaande verantwoording en controles in Nederland reeds ingericht waren om te voldoen aan EU-regelgeving. Het bovenste deel is er sinds eind 2006, begin 2007 bijgekomen om tot de lidstaatverklaring te kunnen komen.

De minister van LNV heeft de deelverklaring 2006 afgegeven, gebruik makend van verantwoordingen van betaalorganen en inspectiediensten en van controlerapporten van de certificerende instantie (AD LNV). Deze verantwoordingen en controlerapporten maken deel uit van het door Europa voorgeschreven beheers- en controle-instrumentarium. De minister van Financiën heeft deze deelverklaring laten toetsen door de AdF die daarvoor een aantal specifieke werkzaamheden heeft verricht.

De Algemene Rekenkamer heeft de lidstaatverklaring getoetst en maakt – op basis van review – gebruik van de werkzaamheden van de AdF en de AD LNV.

Het is van belang dat de verantwoordings- en controlestructuren zo op elkaar aansluiten dat zij samen op doelmatige wijze voldoende informatie leveren om de lidstaatverklaring te kunnen opstellen en beoordelen.

Een complicerende factor bij het opstellen van de lidstaatverklaring is dat het gaat om een omvangrijk terrein met vele actoren. Wij vinden dat het getuigt van daadkracht van het kabinet om op zo korte termijn een systeem te realiseren waarin deze actoren optimaal gebruik (kunnen) maken van elkaars werk. In het verlengde daarvan is het ook zeer positief dat het Ministerie van LNV ten behoeve van de lidstaatverklaring extra zekerheid verschaft in de vorm van een accountantsverklaring over de EU-conformiteit van de in de geconsolideerde jaaraangifte 2006 verantwoorde uitgaven en ontvangsten<sup>2</sup>.

Voor een verdere uitleg over de verantwoordings- en controlestructuren verwijzen wij naar het overzicht in bijlage 2 van dit deel en naar de toelichtingen in deel II van dit rapport.

Nu volgt eerst ons oordeel over de lidstaatverklaring 2006.

---

<sup>2</sup> De accountantsverklaring bij de geconsolideerde jaaraangifte is opgenomen in bijlage 5 van deel II van dit rapport.

### **3 OORDEEL ALGEMENE REKENKAMER BIJ DE NEDERLANDSE EU-LIDSTAATVERKLARING 2006**

#### *Inleiding*

Wij hebben de lidstaatverklaring over het jaar 2006, met een totaal aan uitgaven en ontvangsten van per saldo € 1 216,6 miljoen aan uitgaven, onderzocht en van een oordeel voorzien. De lidstaatverklaring 2006 hebben wij beoordeeld in samenhang met de begeleidende brief van de minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 16 mei 2007 (Financiën, 2007).

Allereerst merken wij op dat Nederland heeft laten zien in staat te zijn om op korte termijn een lidstaatverklaring in te voeren, waarmee het verantwoording af kan leggen over de naleving van de toepasselijke Europese regelgeving, die soms zeer complex is. Wij hebben grote waardering voor dit initiatief en het tot dusverre bereikte resultaat.

Ons oordeel bij de lidstaatverklaring 2006 richt zich op drie onderdelen (zie ook de onderzoeksvragen op pagina 7):

- de totstandkoming van de lidstaatverklaring;
- de kwalificatie van de systemen en de daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de EU-fondsen;
- de kwalificatie van de wettigheid en regelmatigheid van de verantwoorde financiële transacties.

#### *Oordeel over de totstandkoming*

Naar ons oordeel is de lidstaatverklaring 2006 zoals die door de minister van Financiën namens het kabinet is afgegeven, op hoofdlijnen op deugdelijke wijze tot stand gekomen, waarbij wij wel de volgende kanttekeningen plaatsen:

- om op doelmatige wijze voldoende zekerheid te verkrijgen dienen de deelverklaringen van de vakministers, in casu de minister van LNV, van een accountantsverklaring voorzien te worden;
- voor een goede interpretatie van de lidstaatverklaring dient de gebruiker inzicht geboden te worden in de criteria die de minister van Financiën, namens het kabinet, heeft gehanteerd bij zijn afweging om zaken wel of niet te melden;
- enkele van de meegewogen zaken vallen naar de mening van de minister van Financiën buiten het kader van de lidstaatverklaring, bijvoorbeeld omdat ze niet op het verantwoordingsjaar zelf betrekking hebben (boetes EU) of omdat ze niet tot feitelijke onregelmatigheden hebben geleid (risico's in systemen). Vaak zijn dit punten uit de rapportages van de Europese en Nederlandse controleurs. Wij menen dat tijdige informatievoorziening aan de Staten-Generaal over de hoofdlijnen van deze punten, inclusief de mogelijke financiële gevolgen, onderdeel zou moeten zijn van het verantwoordingsproces. Wij plaatsen deze kanttekeningen nadrukkelijk in het licht van het groeitraject dat de lidstaatverklaring nu doorloopt.

#### *Oordeel over de kwalificatie van de systemen*

Wij zijn van oordeel dat de lidstaatverklaring 2006 een deugdelijke kwalificatie geeft van het functioneren van de door Nederland opgezette systemen voor EU-landbouwsubsidies uit het EOGFL-G en de daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de uitgaven en ontvangsten. Wij plaatsen hierbij nog wel een kanttekening voor enkele geconstateerde aandachtspunten in de inrichting en voor het functioneren van deze systemen.

### *Oordeel over de kwalificatie van de financiële transacties*

Naar ons oordeel geeft de lidstaatverklaring 2006 een deugdelijke kwalificatie van de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven en ontvangsten ten laste respectievelijk ten gunste van het EOGFL-G voor zover dit het handelen van de Nederlandse overheidsorganen zelf betreft, tot op het niveau van de betaalorganen.

In het kader van het GLB is er per saldo een bedrag van € 1 216,6 miljoen aan Europees geld aan subsidieregelingen uitgekeerd. Deze geldstromen moeten voldoen aan per subsidieregeling specifieke voorwaarden. Voor een deel van de geldstromen gelden ook eisen ten aanzien van de administraties. Daarnaast geldt dat de Commissie een aantal randvoorwaarden heeft gesteld op het terrein van milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn.

Ten aanzien van het naleven van de subsidievoorwaarden door de eindbegunstigden zijn wij tot de volgende constatering gekomen:

- wij hebben vast kunnen stellen dat er redelijke zekerheid bestaat over de naleving van de per subsidieregeling specifieke voorwaarden voor de regelingen die voor 100% fysiek geïnspecteerd zijn. Van de exportregelingen, met een financieel belang van € 313,8 miljoen, is vastgesteld dat 100% van de zendingen zijn aangeboden voor douanecontrole en dat de omvang van de douanecontroles voldoet aan de Europese normen. Er is voor deze geldstroom geen schatting van het financieel belang aan mogelijke onregelmatigheden. Voor de overige regelingen die niet voor 100% van fysieke controle voorzien zijn (ad € 317,9 miljoen) is wel een beredeneerde schatting uitgevoerd waaruit blijkt dat het totale financieel belang aan mogelijke onregelmatigheden beneden de tolerantiegrens (1%) blijft. Wij moeten met beredeneerde schattingen werken omdat de bestaande, op basis van de EU-regelgeving ontworpen, toezichtstructuren wel voorzien in het uitvoeren van een substantiële hoeveelheid fysieke inspecties, maar (nog) niet zijn ingericht om te komen tot geverifieerde en statistisch verantwoorde uitspraken over de wettigheid en regelmatigheid op het niveau van de eindbegunstigden.
- tot een totaalbedrag ad € 357,7 miljoen zijn er regelingen die niet alleen moeten voldoen aan de hierboven genoemde per subsidieregeling specifieke voorwaarden maar ook aan administratieve voorwaarden. De inspectie daarvan geschiedt achteraf. De inspectiediensten kwamen bij circa 40% van de gecontroleerde administraties van de eindbegunstigden tot concept-onregelmatigheidsmeldingen. Het gaat echter om een financieel belang dat op grond van thans beschikbare informatie eveneens als beperkt is ingeschat: zodanig beperkt dat ook hier geen sprake is van een financieel belang dat de tolerantie overschrijdt. Ook hier moeten wij werken met schattingen omdat de op basis van de EU-regelgeving ontworpen toezichtstructuren niet zijn ingericht om te komen tot uitspraken op nationaal niveau.
- daarnaast dienen agrariërs te voldoen aan een aantal randvoorwaarden gericht op milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn. Het niet naleven van die voorwaarden kan leiden tot kortingen op de subsidies waar agrariërs recht op hebben. De lidstaatverklaring kent op dit punt een voorbehoud. Dit voorbehoud delen wij.

In de hierna volgende hoofdstukken lichten wij ons oordeel en de genoemde punten toe, gevolgd door enkele aanbevelingen voor de komende jaren.

## **4 TOELICHTING OP ONS OORDEEL**

### **4.1 Meerwaarde lidstaatverklaring**

#### *Belangrijke stap voorwaarts*

Wij zijn van mening dat Nederland met de publicatie van de lidstaatverklaring een belangrijke stap voorwaarts heeft gezet in de verbetering van beheer van en verantwoording over de Europese geldstromen in Nederland. Met de lidstaatverklaring geeft Nederland extra zekerheid aan de Europese Commissie dat het beheer van deze Europese gelden conform de Europese wetten en regels is verlopen. Bovendien verantwoordt het kabinet zich daarmee voor het eerst expliciet tegenover de Staten-Generaal over het beheer van de EU-fondsen in Nederland.

#### *Toegevoegde waarde*

Wij constateren als toegevoegde waarde van de lidstaatverklaring:

- het expliciet nemen van bestuurlijke verantwoordelijkheid door het kabinet als geheel voor het beheer en de controle van de EU-gelden in Nederland;
- het verstrekken van aanvullende zekerheid aan de Europese instellingen over de wettigheid en regelmatigheid van de transacties;
- het beter informeren van de Staten-Generaal over het beheer en de verantwoording van de uitvoering van het GLB in Nederland en de daarmee gemoeide geldstromen.

#### *Werk in uitvoering*

De lidstaatverklaring is een nieuw product dat is ingebed in complexe wet- en regelgeving en waarbij verschillende bestuurlijke niveaus met elkaar moeten samenwerken. Nederland heeft gekozen voor een groeimodel waardoor de lidstaatverklaring geleidelijk ontwikkeld wordt. Onze aandachtspunten in dit rapport moeten in dat licht gezien worden. Anders gezegd: de aandachtspunten die in dit rapport nog aan de orde komen zijn niet het gevolg van een gebrek aan inspanning of betrokkenheid van actoren. Het zijn aandachtspunten die aan het licht kwamen door hun prijzenswaardige inspanningen om te komen tot meer transparantie.

### **4.2 Aandachtspunten voor de totstandkoming van de lidstaatverklaring**

#### *4.2.1 Accountantsverklaring bij de deelverklaring LNV*

De Algemene Rekenkamer acht het wenselijk dat de deelverklaringen van de vakministers, in casu in 2006 de minister van LNV, voorzien worden van een accountantsverklaring. Dit is tevens een wens die door de Commissie in haar beleidsstukken is geuit (Europese Commissie, 2005). Op die wijze kunnen de vakministers de minister van Financiën meer zekerheid verschaffen over de deugdelijkheid van de deelverklaringen. In de brief van 16 mei 2007, waarmee de lidstaatverklaring aan de Tweede Kamer is aangeboden, schrijft de minister van Financiën dat de aandachtspunten in de lidstaatverklaring opgenomen zijn in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag 2006 LNV. Vervolgens wordt vermeld dat de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf voorwerp van accountantscontrole is en dat het jaarverslag voorzien is van een getrouwbeeldverklaring. Wij hechten er aan hier te wijzen op het feit dat de accountantsverklaring bij het jaarverslag slechts aangeeft dat

deze informatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf niet strijdig is met de financiële overzichten in het jaarverslag.

Wij achten het overigens positief als een accountantsverklaring bij de deelverklaring beoogd wordt. In dat geval vinden wij dat de duidelijkheid erbij gebaat is als de deelverklaring in zijn volle reikwijdte een zelfstandig object van accountantscontrole wordt en de accountantsverklaring separaat bij de deelverklaring wordt afgegeven. Graag bespreken wij voor het komende jaar de verschillende mogelijkheden als binnen Nederland meer ervaring is opgedaan met de (accountants)controle op specifieke uitkeringen.

#### *4.2.2 Definitie materialiteit*

De minister van LNV heeft de inventarisatie en weging van aandachtspunten voor haar deelverklaring inzichtelijk vastgelegd. De transparantie kan verder worden vergroot door per aandachtspunt de gehanteerde wegingscriteria weer te geven. Ook de minister van Financiën heeft deze weging vastgelegd en ze van een aantal algemene wegingscriteria en van een duidelijke motivering per aandachtspunt voorzien.

Voor een zinvolle interpretatie van de lidstaatverklaring achten wij het noodzakelijk dat alle gebruikers van de lidstaatverklaring beschikken over een duidelijk beeld van de gehanteerde materialiteitsgrenzen. Ook op Europees niveau is die duidelijkheid nodig. Zeker zodra er meer lidstaatverklaringen verschijnen. Die kunnen pas goed vergelijkbaar worden wanneer zij duidelijkheid geven over de gehanteerde materialiteitsgrenzen. In dat kader is het niet uitgesloten dat komende jaren overleg en afstemming zinvol is om tot een goede aansluiting van reikwijdte en materialiteitsgrenzen te komen.

Wij geven de minister van Financiën in overweging deze zaken bijvoorbeeld eenmalig via de aanbiedingsbrief aan de Staten-Generaal, en de Europese Commissie, mede te delen en in verdere jaren via het internet publiekelijk beschikbaar te stellen. Die publiekelijk beschikbare informatie kan de communicatie met de betrokkenen in Nederland en met de Europese instellingen ondersteunen.

#### *4.2.3 Informatievoorziening Staten-Generaal*

Vanzelfsprekend wordt de Europese Commissie uitvoerig geïnformeerd over de uitvoering van het GLB in Nederland. Dit gebeurt door de verantwoordingen van de nationale EU-organen, door de certificerende rapporten die de Commissie jaarlijks ontvangt, en door de bezoeken die de Europese controleurs in Nederland afleggen. Daarmee beschikt de Commissie over aanzienlijk meer informatie dan de Staten-Generaal. De Commissie moet over deze informatie beschikken omdat zij op Europees niveau eindverantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van het GLB en daarover jaarlijks verantwoording is verschuldigd aan het Europees Parlement. Voor een deel gaat het om informatie waarvan wij menen dat die ook relevant kan zijn voor de oordeelsvorming van de Staten-Generaal over de wijze waarop de Nederlandse overheid de Europese fondsen beheert. Echter voor een groot deel betreft het detailinformatie die niet geschikt is om te dienen als verantwoordingsinformatie. Als verdere verbetering in de verantwoording aan de Staten-Generaal bevelen wij daarom aan om voortaan jaarlijks in de begeleidende brief bij de lidstaatverklaring *de hoofdlijnen* van de uitkomsten van de uitgevoerde controles door de Nederlandse en de Europese controleurs op te nemen, met een aanduiding van het financieel belang dan wel de mogelijke financiële gevolgen. Qua *timing* kan de informatievoorziening over de

uikomsten van de Europese controles wellicht het beste gekoppeld worden aan het eerste formele bericht daarover van de Europese Commissie.

#### **4.3 Aandachtspunten met betrekking tot de kwalificatie van de systemen**

Wij plaatsen een kanttekening bij enkele onvolkomenheden in de inrichting en het functioneren van de GLB-systemen voor beheer en controle. Deze onvolkomenheden betreffen de – naar ons inzicht – nog onvoldoende afgedekte risico's met betrekking tot de positionering van het betaalorgaan binnen de organisatie van de Dienst Landelijk Gebied en de achterstanden in de verwerking van de inspectierapporten van de technische diensten door de betaalorganen Dienst Regelingen en Dienst Landelijk Gebied.

#### **4.4 Aandachtspunten met betrekking tot de kwalificatie van de financiële transacties**

##### *4.4.1 Wettigheid en regelmatigheid tot niveau eindbegunstigden*

###### *Expliciete melding in de lidstaatverklaring*

In de lidstaatverklaring wordt vermeld dat «de uitgaven en ontvangsten [...] die zijn opgenomen in [...] door [...] betaalorganen [...] ingediende rekeningen naar mijn beste weten wettig en regelmatig zijn». Op dit punt stelde de minister van Financiën in december 2006 duidelijk: «De nationale verklaring is een jaarlijkse verklaring over zowel de kwaliteit van de controlesystemen voor financieel beheer als over de regelmatigheid van transacties op het niveau van de eindbegunstigden».

Deze reikwijdte sluit goed aan bij de door de Europese Rekenkamer gehanteerde eis van fysieke inspectie bij de eindbegunstigden bij de controle van de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen (Europese Rekenkamer, 2006) en bij het stappenplan naar het geïntegreerde interne-controlekader van de Commissie (Europese Commissie, 2005).

Wij bevelen aan om ook in de tekst van de lidstaatverklaring zelf expliciet aan te geven dat zekerheid wordt verschaft tot en met het niveau van de eindbegunstigden.

In het verlengde daarvan bevelen wij de minister van Financiën aan te bewerkstelligen dat alle onderliggende deelverklaringen diezelfde reikwijdte expliciteren.

###### *Inspecties en uitspraak op niveau eindbegunstigden*

In lijn met de communautaire voorschriften verrichten de Nederlandse inspecties tal van onderzoeken bij eindbegunstigden. Ze rapporteren daarover aan de betaalorganen en rechtstreeks aan de Commissie. Wij constateren dat noch de Europese, noch de Nederlandse regels een vertaling verlangen van de uitkomsten van deze controleresultaten naar een uitspraak over het naleven van de Europese regels door de totale populatie van Nederlandse eindbegunstigden.

###### *Wettigheid en regelmatigheid tot op niveau eindbegunstigden: drie groepen van voorwaarden met een eigen inspectiewijze.*

De wettigheid en regelmatigheid tot op het niveau van de eindbegunstigden betreft het naleven van een drietal groepen van voorwaarden.

- Ten eerste de regelings specifieke voorwaarden: naleving hiervan wordt vastgesteld door fysieke inspecties in opdracht van de betaalorganen.
- Ten tweede voorwaarden met betrekking tot de administraties van de eindbegunstigden: de inspectie daarvan geschiedt achteraf en is als autonome taak neergelegd bij de Algemene Inspectiedienst (AID) van het Ministerie van LNV en bij de douane.
- Ten derde dienen de begunstigden te voldoen aan een aantal randvoorwaarden met betrekking tot milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn: de inspectie daarvan is eveneens als autonome taak onder andere bij de AID neergelegd.

Omdat de verschillende voorwaarden niet voor alle uitgaven gelden, is hieronder steeds aangegeven wat het daarmee gemoeide financieel belang aan relevante regelingen is.

#### *Fysieke inspecties*

Wij hebben vast kunnen stellen dat er redelijke zekerheid bestaat over de naleving van de per subsidieregeling specifieke voorwaarden tot een bedrag van € 587,2 miljoen omdat dat regelingen betreft die voor 100% fysiek geïnspecteerd zijn. In totaal is er voor € 313,8 miljoen aan export-restituties uitgekeerd. Van deze regelingen is vastgesteld dat alle zendingen zijn aangeboden voor douanecontrole en dat het aantal douanecontroles voldoet aan de communautaire normen. Er is voor deze geldstroom geen schatting gemaakt van het financieel belang aan mogelijke onregelmatigheden. Voor de overige regelingen die niet voor 100% van fysieke controle voorzien zijn, met een totaal bedrag ad € 317,9 miljoen, bestaat wel een beredeneerde schatting waarbij circa € 10,0 miljoen als redelijke bovengrens geldt voor het totale financieel belang aan mogelijke onregelmatigheden. Wij moeten met redelijke schattingen werken omdat de bestaande, op basis van de EU-regelgeving ontworpen, toezichtstructuren wel voorzien in het uitvoeren van een substantiële hoeveelheid fysieke inspecties, maar (nog) niet ingericht zijn om te komen tot geverifieerde en statistisch verantwoorde uitspraken over de wettigheid en regelmatigheid op het niveau van de eindbegunstigden. Met name de informatievoorziening over de uitkomsten van de fysieke inspecties is daar nog niet op ingericht en is niet op eenzelfde wijze gecontroleerd, bijvoorbeeld zoals dat gebruikelijk is voor financiële informatie.

#### *Administratieve na-controles*

De inspectiediensten rapporteerden dat bij circa 40% van de gecontroleerde administraties van de eindbegunstigden mogelijke onvolkomenheden zijn geconstateerd. Deze worden aangeduid als concept-onregelmatigheidsmeldingen. «Concept» omdat het uiteindelijke bedrag lager kan uitvallen en omdat de feitelijke naleving van de voorwaarden soms langs andere wegen alsnog vastgesteld kan worden. Het gaat echter om een financieel belang dat op grond van thans beschikbare informatie door betrokkenen als beperkt is ingeschat: circa € 1,6 miljoen aan concept-onregelmatigheidsmeldingen (van het voor die administratieve voorwaarden relevante totaalbedrag aan subsidies ad € 357,7 miljoen). Ook hier moeten wij werken met schattingen omdat de op basis van de EU-regelgeving ontworpen toezichtstructuren niet zijn ingericht om te komen tot uitspraken op nationaal niveau.

#### *Toepassing randvoorwaarden*

Daarnaast dienen agrariërs te voldoen aan een aantal randvoorwaarden op het gebied van milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn. De



lidstaatverklaring kent op dit punt een voorbehoud. Dit voorbehoud geldt nu ook voor ons oordeel bij de lidstaatverklaring.

Wij merken op dat deze kanttekeningen mede het gevolg zijn van de huidige op de EU-eisen ingerichte structuur van planning, uitvoering en rapportage van inspecties en controles. Deze is (nog) niet gemodelleerd naar de nieuwe informatiebehoefte voor de lidstaatverklaring. Zo ontbreekt (nog) een werkwijze die voorziet in het genereren van een betrouwbaar en geaggregeerd overzicht op nationaal niveau van de naleving van de Europese subsidievoorwaarden door de eindbegunstigden in Nederland.

#### *4.4.2 Vertaling bevindingen naar nationaal niveau en GLB-regelgeving*

Aangezien het kabinet met de lidstaatverklaring een mededeling beoogt die reikt tot en met het niveau van de eindbegunstigden, menen wij dat het zinvol is om, waar mogelijk, de gegevens van de inspecties te aggregeren naar een uitspraak op nationaal niveau. Wij veronderstellen dat dit niet tot extra controlelasten leidt en de toch al uitgevoerde controles krijgen een aanwijsbare meerwaarde. Naar onze mening is het vervolgens zinvol om deze informatie over de geaggregeerde controle-resultaten onafhankelijk te laten verifiëren.

Wel is er de complicerende factor dat bij de uitvoering van het GLB allereerst de door de Commissie gestelde regels met betrekking tot de minimale omvang en selectie van waarnemingen gevolgd moeten worden. Indien de communautaire voorschriften oordeelsvorming op lidstaatniveau concreet belemmeren, geven wij de minister in overweging dit onverwijld aan de Europese Commissie, en ook aan de Staten-Generaal, te melden. In dat geval kan oplossing op Europees niveau immers onontbeerlijk blijken te zijn.

## **5 AANDACHTSPUNTEN VOOR DE KOMENDE JAREN**

Voor de verdere ontwikkeling van de lidstaatverklaring in de komende jaren, zijn naar onze mening nog verbeteracties nodig. Het gaat nog om wezenlijke punten die wij relevant achten om ook in komende jaren tot een oordeel bij de lidstaatverklaring te kunnen komen.

### **5.1 Te benoemen zaken in de lidstaatverklaring**

#### *5.1.1 Formulering voorbehouden*

De minister van Financiën formuleert, in navolging van de minister van LNV, een voorbehoud voor het voldoen aan de wettelijke bepalingen voor milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn (de randvoorwaarden). Dit voorbehoud kan naar onze mening concreter geformuleerd worden. We bevelen de minister aan om in komende lidstaatverklaringen de eventuele voorbehouden zodanig te formuleren, dat voor iedere gebruiker duidelijk is wat precies wordt bedoeld.

#### *5.1.2 Verbetermaatregelen*

In zijn brief van 4 december 2006 (Financiën, 2006) heeft de minister van Financiën, namens het kabinet, de intentie geformuleerd om verbetermaatregelen te benoemen bij de in de lidstaatverklaring te melden voorbehouden voor onzekerheden en onregelmatigheden. Voor het belangrijkste voorbehoud, over de naleving van de randvoorwaarden, is dat ook geschied. Naar onze mening zou echter ook voor het voorbehoud met betrekking tot de lang openstaande vorderingen de verbetermaatregelen benoemd moeten worden.

### **5.2 Europese regelgeving**

#### *5.2.1 Vereenvoudiging regelgeving*

De Europese landbouwregelgeving is omvangrijk, complex en kent soms open normen. Daardoor bestaat het risico op onjuiste toepassing van de regelgeving en eventueel daaruit voortvloeiende claims. De Europese Commissie heeft initiatieven ontplooid om de regelgeving te vereenvoudigen en de administratieve lasten terug te dringen, wat Nederland van harte ondersteunt.

#### *5.2.2 Uniformeren controlestelsels*

Een complicerende factor bij het uniformeren van controlestelsels is dat op Europees niveau nog geen sprake is van doelmatig op elkaar aansluitende controlestelsels. Voor het verkrijgen van een goedkeurende DAS, wat een van de doelstellingen van de lidstaatverklaring is, helpt het als de door de Europese Commissie voorgeschreven controlestructuren toereikend voorzien in de informatiebehoefte van de Europese Rekenkamer. In maart 2004 heeft de Raad voor Economische Zaken en Financiën (Ecofin) bij de behandeling van de begrotingsuitvoering 2002 de Commissie gevraagd maatregelen te nemen om de verklaringen van de directeuren-generaal conform de wensen van de Europese Rekenkamer te verbeteren, zodat de Europese Rekenkamer ze kan gebruiken als uitgangspunt voor haar controle in het kader van de DAS (Ecofin, 2004). Op dit punt is wel beweging in Europa waar te nemen. Zo geeft de Commissie, in reactie op het rapport van de Europese Rekenkamer over

2005, aan bereid te zijn uitvoering te geven aan de aanbeveling van de Europese Rekenkamer dat verklarende instanties meer werk moeten maken van de verificatie en validatie van de inspectiestatistieken en de controles na betaling (Europese Rekenkamer, 2006). Voor het jaar 2006 heeft dat, vanzelfsprekend, nog geen resultaat gehad.

Wij moedigen daarom het kabinet, en in het bijzonder de ministers van Financiën en LNV, aan met onverminderde inzet door te gaan met het pleidooi in Europees verband zowel voor vereenvoudiging van de regels, als voor het uniformeren van de verschillende voorschriften voor verantwoording en controle van de directoraten-generaal van de Europese Commissie en van de Europese Rekenkamer.

## 6 BESTUURLIJKE REACTIE EN NAWOORD

Het concept van dit rapport is ter commentaar toegestuurd aan de minister van Financiën, die namens het kabinet de lidstaatverklaring heeft opgesteld, en aan de minister van LNV, als verantwoordelijk vakminister voor de uitvoering van het GLB in Nederland. De Algemene Rekenkamer vroeg de minister van Financiën om zorg te dragen voor de gezamenlijke reactie van hem en de minister van LNV. Op 14 juni 2007 hebben wij deze reactie ontvangen.

In dit hoofdstuk hebben wij de reactie van de ministers samengevat en van een nawoord voorzien. De volledige tekst van de brief staat op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

Na het uitsturen van ons conceptrapport aan de beide ministers kwam nog informatie beschikbaar over de uitgevoerde fysieke controles bij de douane. Deze nieuwe informatie heeft geleid tot enkele aanpassingen in ons rapport, in de passages over het betreffende onderwerp.

### 6.1 Reactie ministers

De ministers van Financiën en van LNV geven aan verheugd te zijn over het positieve oordeel dat de Algemene Rekenkamer heeft kunnen geven en de daarbij uitgesproken waardering voor het initiatief en het bereikte resultaat. Zij bevestigen dat de nationale verklaring een groeitraject doormaakt en dat op basis van opgedane ervaringen de nationale verklaring en het proces daar omheen de komende jaren verder kan worden verbeterd. Daarbij achten zij het van belang de oorspronkelijke uitgangspunten voor ogen te houden, namelijk dat deze verklaring gebaseerd wordt op Europese regelgeving en dat aangesloten wordt bij de bestaande praktijk en de criteria neergelegd in deze regelgeving.

De ministers wijzen op het belang dat andere landen aansluiting kunnen blijven houden bij dit initiatief. Indien in het groeitraject de lat (te) hoog gelegd wordt, kan dit volgens de ministers zijn weerslag hebben op de acceptatie en navolging van het Nederlandse initiatief bij andere landen. Hiervan kan sprake zijn als de nationale verklaring ertoe leidt dat het auditwerk substantieel toeneemt ten opzichte van wat moet worden uitgevoerd op grond van Europese regelgeving.

Verder gaan de ministers in hun reactie in op de door ons genoemde aandachtspunten bij het oordeel en op de actiepunten en vervolgstappen.

#### *Oordeel over de totstandkoming en oordeel over de kwalificatie van de financiële transacties*

Ten aanzien van het oordeel over de totstandkoming, geven de ministers aan dat bij afgifte van de nationale verklaring de huidige structuur van toezicht en controle voldoende fundament biedt voor een oordeel over de rechtmatigheid op het niveau van eindbegunstigden:

- De omvang en intensiteit van de voorgeschreven (fysieke) controles is relatief hoog.
- Het systeem bevat een zwaar sanctiesysteem voor de eindbegunstigden.
- Door de Commissie zelf wordt ook toezicht uitgeoefend op de wijze waarop inspecties worden uitgevoerd.
- 100% fysieke controle is niet realistisch en niet nodig gezien de ingebouwde zekerheden in de door de Commissie voorgeschreven systemen.
- De AD LNV heeft een aparte accountantsverklaring afgegeven over de

waarheidsgetrouwheid, volledigheid en nauwkeurigheid van de door de betaalorganen ingediende rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de hierin verantwoorde uitgaven en ontvangsten GLB.

De ministers geven aan ernaar te streven de nationale verklaring verder te verbeteren, waarbij tevens gewerkt wordt aan vermindering van administratieve lasten.

Vervolgens gaan zij in op de twee door ons genoemde aandachtspunten bij de lidstaatverklaring, te weten de introductie van accountantsverklaringen bij deelverklaringen en de aan de lidstaatverklaring aangepaste werkwijze van de inspecties. Zij schatten in dat dit tot extra controledruk zal leiden en merken op dat de thans voorgescreven risicogeorieëterde steekproef juist een ruime en veilige marge bij de inschatting van de mogelijke onregelmatigheden geeft. De ministers schrijven verder dat het verantwoordelijke directoraat-generaal (DG) Landbouw en Plattelandsontwikkeling bij de Commissie met hen van mening is dat sprake is van een dekkend stelsel van (toezicht)inspecties en accountantscontrole.

Ten aanzien van het punt om de deelverklaring te voorzien van een accountantsverklaring met dezelfde reikwijdte, geven de ministers ook aan dat eerst moet worden afgewogen of dit past binnen de uitgangspunten van de nationale verklaring en dat gestreefd moet worden naar een evenwicht tussen het niveau van zekerheid en het niveau van de administratieve lasten- en controledruk.

Deze door de Algemene Rekenkamer genoemde aandachtspunten bij de totstandkoming van de nationale verklaring en de reacties van beide ministers, gelden naar hun mening evenzeer voor de kwalificatie van transacties.

De ministers geven aan nog niet toe te zijn aan de door ons geconcludeerde aandachtspunten; zij willen meer inzicht in de consequenties van de voorstellen. Zij zeggen de verschillende mogelijkheden voor de toekomst graag te willen bespreken.

In de voorbereidingen van het vervolgtraject willen zij graag met de Algemene Rekenkamer verder nadenken over de mogelijkheden voor afstemming tussen de Europese toezichtstructuren en het noodzakelijke controlewerk voor de nationale verklaring. Daarbij is ook van belang hoe de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer het begrip «rechtmatigheid» interpreteren. De ministers geven aan de Europese instellingen hierover te zullen benaderen.

*Expliciet vermelden van de wettigheid en regelmatigheid tot op het niveau van de eindbegunstigden*

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om in de verklaring expliciet op te nemen dat deze de wettigheid en regelmatigheid tot op het niveau van de eindbegunstigden omvat. In reactie op deze aanbeveling geven de ministers aan dat de tekst in de verklaring 2007 opnieuw zal worden beoordeeld en zo nodig zal worden aangepast.

*Informatievoorziening aan de Staten-Generaal, duiding van de betekenis van «zaken van materieel belang»*

Voor de nationale verklaring wordt jaarlijks informatie beoordeeld op

basis van met name materialiteit en de status van informatie, waarbij ook een kwalitatieve afweging wordt gemaakt die moeilijk vooraf te vatten is in criteria.

Met ingang van 2007 willen de ministers de volgende informatie bij de nationale verklaring opnemen:

- de gehanteerde criteria voor het kwantitatief beoordelen van de materialiteit;
- een samenvatting van de resultaten van de certificerende rapporten;
- de bij de opstelling van de nationale verklaring en de deelverklaring gehanteerde criteria voor het benoemen van mogelijke aandachtspunten en reserves;
- de definitieve beschikkingen van de Europese Commissie inzake geschilpunten met de Commissie of financiële correcties op basis van de door de Commissie uitgevoerde onderzoeken naar EU-conformiteit;
- de relevante verbeterpunten en andere relevante informatie.

Voor de nationale verklaring wordt uitgegaan van de Europese wet- en regelgeving. Zo wordt voor 2006 uitgegaan van een marge van 1% voor onregelmatigheden bij de beoordeling van de materialiteit.

Daarnaast zijn de door het Ministerie van LNV gehanteerde criteria:

- Is er sprake van een belangrijk politiek of financieel risico?
- Speelt het aandachtspunt breed in de bedrijfsvoering van het Ministerie van LNV en/of is er sprake van een belangrijke kwaliteitsverbetering in de bedrijfsvoering?

De belangrijkste verbeteracties in de bedrijfsvoering van het ministerie van LNV zullen volgend jaar opgenomen worden in de deelverklaring en de nationale verklaring.

#### *Aandringen op uniformeren en vereenvoudigen regels EU*

De ministers onderschrijven de noodzaak van onze aanbeveling om in Europees verband aan te dringen op het vereenvoudigen van de regelgeving en het uniformeren van controlestelsels. Voor zover er verschillen zijn in de toepassing van deze regelgeving tussen de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer, zullen de ministers deze bij hen aan de orde stellen. De ministers zullen overwegen of opmerkingen hierover kunnen worden opgenomen in de toekomstige nationale verklaring.

## **6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

### *Effectief en doelmatig ingerichte toezicht- en controlestructuren*

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de gezamenlijke reactie van beide ministers. Wij delen de neergelegde visies over de betekenis van de lidstaatverklaring in Nederland en in Europa. De ministers wijzen ook op het risico van een (te) hoog gelegde lat, namelijk als de nationale verklaring substantieel meer auditwerk vergt dan Europese regelgeving voorschrijft. Op dit punt willen wij heel duidelijk zijn: het zijn de Europese regelgeving en de binnen de EU bestaande opvattingen over wettigheid en regelmatigheid (rechtmatigheid) die bepalen hoe hoog de lat gelegd moet worden. Het is dan aan de lidstaat om daar op een efficiënte manier mee om te gaan. Wij zijn van mening dat, voor zover de Europese regelgeving dat toestaat, 100% fysieke controle niet nodig en niet doelmatig is. Wij pleiten voor een effectieve en doelmatige inrichting van het toezicht en de controles. Deze moeten niet los van elkaar staan, maar juist zo gepland en uitgevoerd worden dat deze

zowel conform de eisen van de Europese Commissie zijn, als dienstbaar aan de lidstaatverklaring. Bij dit punt en bij een aantal andere punten hebben de ministers aangegeven behoefte te hebben zich eerst, mede met ons, te beraden op mogelijkheden en consequenties alvorens een definitieve conclusie getrokken kan worden. Die benadering begrijpen wij, gezien het groeitraject dat nog verder doorlopen moet worden en wij zijn verheugd dat de ministers ook hier actief mee aan de slag gaan. Wij zijn dan ook gaarne bereid om met de ministers in de komende periode samen te zoeken naar de beste oplossingen.

#### *Accountantsverklaringen bij deelverklaringen*

De ministers geven aan het komend jaar te willen nadenken over de mogelijke afgifte van een accountantsverklaring bij elke deelverklaring. Wij zien dat als een reactie waarbij de ministers wel de intentie hebben om naar zo'n verklaring toe te werken, maar tevens aangeven een definitieve toezegging pas te kunnen doen zodra voldoende zicht is op de praktische haalbaarheid en de consequenties daarvan. Wij zijn verheugd over de intentie van de ministers en onderstrepen nogmaals, met het oog op de bruikbaarheid in de Europese context, het belang van een accountantsverklaring die aansluit bij de deelverklaring. Wij zijn bereid om in de komende periode te participeren in het denken over de verdere uitwerking daarvan.

#### *Aanbevelingen met betrekking tot de formulering van de lidstaatverklaring en overige informatie voor de Staten-Generaal*

Met genoegen hebben wij kennisgenomen van de vervolgstappen die de ministers doen naar aanleiding van onze aanbevelingen:

- De tekst van de lidstaatverklaring wordt gezien op het aandachtspunt van het expliciet melden van de wettigheid en regelmatigheid tot op het niveau van de eindbegunstigden.
- In het vervolg wordt meer inzicht geboden in de duiding van de «zaken van materieel belang».

Het verheugt ons dat de ministers een opsomming geven van op te nemen informatie bij de lidstaatverklaring 2007. Wel handhaven wij onze aanbeveling om de hoofdpunten van de Europese controleurs niet pas bij de definitieve beschikking beschikbaar te stellen, maar reeds zodra de eerste formele aanschrijving vanuit de Europese Commissie een feit is.

Al met al zijn wij positief gestemd over alle vervolgstappen. Deze passen in het groeitraject waarin de lidstaatverklaring zich bevindt en bieden naar onze mening een goed perspectief voor de verdere ontwikkeling in de komende periode.

Actiepunten en vervolgstappen	Toezegging minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
<b>T.a.v. de lidstaatverklaring van de minister van Financiën (namens het kabinet)</b>		
Streef ernaar dat alle deelverklaringen van een accountantsverklaring, met dezelfde reikwijdte, worden voorzien.	Mede in overleg met de Algemene Rekenkamer willen de ministers de consequenties van deze aanbeveling nader bezien.	Wij zijn verheugd over de positieve intentie en zien dit overleg dan ook met vertrouwen tegemoet.
Overweeg om in de lidstaatverklaring expliciet te melden dat deze de wettigheid en regelmatigheid van transacties op niveau van eindbegunstigde omvat.	Naar aanleiding van deze aanbeveling zal de tekst van de nationale verklaring 2007 opnieuw worden beoordeeld en zo nodig worden aangepast.	Wij zijn verheugd over de positieve intentie en wachten verdere ontwikkelingen met interesse af.
Maak voor de gebruiker duidelijk wat onder «zaken van materieel belang» wordt verstaan, met vergroting van transparantie per aandachtspunt en streef naar een lidstaatverklaring die meer inzicht geeft in de belangrijkste aandachtspunten en verbeteracties. Overweeg het gebruik van het internet om deze informatie de komende jaren breed beschikbaar te stellen voor iedereen in Nederland en Europa die betrokken is bij de verdere ontwikkeling van de lidstaatverklaringen.	Bij de opstelling van de nationale verklaring zal meer inzicht worden gegeven in de criteria die gehanteerd zijn voor het vermelden van opmerkingen en het eventueel benoemen van verbeteracties. De suggestie om internet te gebruiken wordt meegenomen. Overigens zijn alle openbare stukken over de nationale verklaring beschikbaar op de website van het Ministerie van Financiën.	Wij zijn verheugd over de voorgenomen verbeteracties.
Streef ernaar om de Staten-Generaal inzicht te verschaffen in de belangrijkste aandachtspunten. De Staten-Generaal zou op hoofdlijnen net zo goed geïnformeerd moeten worden als de Europese instellingen over de aandachtspunten en de in gang gezette verbetermaatregelen.	De ministers geven aan dat een zorgvuldige afweging wordt gemaakt over de relevante informatie voor de Staten-Generaal. Een vergelijking met de Europese Commissie is niet zonder meer van toepassing gezien de specifieke rol en taken van de Commissie.	Het verheugt ons dat de ministers een opsomming hebben gegeven van op te nemen informatie bij de lidstaatverklaring 2007. Wij handhaven evenwel onze aanbeveling om de hoofdpunten van de Europese controleurs beschikbaar te stellen zodra de eerste formele aanschrijving van de Commissie een feit is.
<b>T.a.v. de deelverklaring van de minister van LNV</b>		
Richt het werk van de inspecties zo in dat het én nog steeds EU-conform is, én dat de uitkomsten gebruikt kunnen worden om te komen tot een lidstaatverklaring die ook de wettigheid en regelmatigheid van transacties op niveau van eindbegunstigde omvat, zoals beoogd wordt door het kabinet.	Mede in overleg met de Algemene Rekenkamer willen de ministers de consequenties van deze aanbeveling nader bezien.	Wij zijn verheugd over de positieve intentie van de minister en zijn bereid tot nader overleg.
Vergroot de transparantie van de weging van de geïnventariseerde aandachtspunten verder door per aandachtspunt weer te geven welke criteria zijn gehanteerd. Overweeg om in de deelverklaring, of een toelichting daarbij, meer inzicht te verschaffen in de belangrijkste verbeteracties m.b.t. de in de verklaring opgenomen voorbehouden.	De ministers hebben inzicht gegeven in de door het Ministerie van LNV gehanteerde criteria en aangegeven dat de belangrijkste verbeteracties in de bedrijfsvoering van het Ministerie van LNV volgend jaar opgenomen zullen worden in de deelverklaring en in de nationale verklaring.	Wij zijn verheugd over deze toezegging.



Actiepunten en vervolgstappen	Toezegging minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
<b>Overige punten</b>		
<p>Wij moedigen het kabinet aan door te gaan met het in EU-verband aandringen op terugdringing van administratieve lasten, op vereenvoudiging van regels en op het uniformeren van de eisen voor verantwoording en controle. Overweeg om in de toelichting bij de lidstaatverklaring ook melding te doen van eventuele voor de lidstaatverklaring ondoelmatige factoren in de EU-regelgeving.</p>	<p>De ministers geven aan er bij de Commissie op aan te blijven dringen dat regels worden vereenvoudigd en geüniformeerd. Zij nemen in overweging of opmerkingen hierover passend kunnen worden opgenomen in de nationale verklaring.</p>	<p>Wij zijn verheugd over deze toezegging.</p>



## **DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN**



## **1 OVER DIT ONDERZOEK**

### **1.1 Aanleiding**

Op tal van terreinen voeren de lidstaten van de Europese Unie (EU) gemeenschappelijk beleid uit. Het Europese beleid is geworteld in de Europese verdragen en de daarop gebaseerde secundaire regelgeving. Met de uitvoering van het beleid is jaarlijks in totaal ongeveer € 100 miljard gemoeid. Over de uitvoering legt de Europese Commissie – als uitvoerende macht – jaarlijks verantwoording af aan het Europees Parlement. Sinds 1994 geeft de Europese Rekenkamer daar een oordeel bij. Dat oordeel heeft met betrekking tot de wettigheid en regelmatigheid echter tot nu toe steeds een negatieve strekking. De Europese Commissie heeft in juni 2005 aangegeven die situatie zowel op Europees niveau als op lidstaatsniveau te willen veranderen (Europese Commissie, 2005)<sup>3</sup>. Eén van de instrumenten die de Europese Commissie heeft voorgesteld om de gewenste verandering te bereiken is de zogenoemde lidstaatverklaring, af te geven door de ministers van Financiën van de lidstaten. De Europese Commissie stelde voor om hoge controle-instanties (zoals nationale rekenkamers) te verzoeken een rapport over de lidstaatverklaring aan het nationale parlement uit te brengen.

Nederland gaf aan een voorstander te zijn van de voorgestelde lidstaatverklaring. In de Ecofinraad van 8 november 2005 bleek echter dat er onder de lidstaten onvoldoende steun was voor de plannen van de Europese Commissie. Het kabinet heeft daarom in 2006 besloten tot de invoering van een lidstaatverklaring op vrijwillige basis (Financiën, 2006). Deze verklaring is gericht aan de Europese Commissie en aan de Nederlandse Staten-Generaal. Op het verzoek van de minister van Financiën aan de Algemene Rekenkamer of die de lidstaatverklaring wil voorzien van een oordeel, heeft de Algemene Rekenkamer positief gereageerd (Algemene Rekenkamer, 2006). Dit rapport bevat de uitkomsten van ons onderzoek naar de lidstaatverklaring 2006.

### **1.2 Doelstelling van ons onderzoek**

Het is de bedoeling dat wij jaarlijks een oordeel bij de lidstaatverklaring uitbrengen. De doelstelling van het onderzoek is de deugdelijkheid van de totstandkoming van de lidstaatverklaring en de deugdelijkheid van de kwalificaties in de lidstaatverklaring te toetsen. Wij onderkennen dat de lidstaatverklaring een groeitraject doorloopt en onze aanbevelingen tot verbetering moeten dan ook in dit perspectief worden gezien.

### **1.3 Vraagstelling**

In dit onderzoek beantwoorden we drie vragen:

1. In hoeverre is sprake van een deugdelijke totstandkoming van de lidstaatverklaring;
2. In hoeverre geeft de lidstaatverklaring een deugdelijke kwalificatie van het functioneren van de door Nederland opgezette systemen en daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de gelden betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-G);
3. In hoeverre geeft de lidstaatverklaring een deugdelijke kwalificatie van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties.

---

<sup>3</sup> De voorstellen zijn nader uitgewerkt in het actieplan voor een geïntegreerd controlekader (Europese Commissie, 2006).

## 1.4 Europese normen en terminologie

Wij baseren ons oordeel op onderzoekswerkzaamheden aan de hand van relevante Europese wet- en regelgeving. Tevens hanteren wij een aantal algemene uitgangspunten op het gebied van transparantie en publieke verantwoording<sup>4</sup>. In het geval van de lidstaatverklaring over 2006 richten onze werkzaamheden zich op de uitgaven en ontvangsten in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB). Dit beleid wordt vrijwel uitsluitend met Europees geld bekostigd. Om vast te stellen of de inning en aanwending van deze gelden EU-conform zijn, zijn vooral Europese regels maatgevend. De in ons onderzoek over 2006 gehanteerde normen zijn dus vooral ontleend aan de Europese regelgeving op het gebied van het GLB.

In dit rapport sluiten we zoveel mogelijk aan bij de in de EU gebruikelijke terminologie. Om die reden gebruiken wij de term «lidstaatverklaring» in plaats van «nationale verklaring». Verder gebruiken we het Europese begrippenpaar «wettigheid en regelmatigheid» in plaats van het in Nederland meer gebruikelijke begrip «rechtmatigheid». «Wettig en regelmatig» betekent dat de uitgaven en ontvangsten in het kader van het GLB in overeenstemming zijn met de relevante communautaire wet- en regelgeving. We beschouwen het Nederlandse begrip «rechtmatigheid» en het Europese «wettigheid en regelmatigheid» in dit rapport als synoniemen.

## 1.5 Leeswijzer

In deel I van dit rapport staat waar ons onderzoek zich precies op heeft gericht en wat onze conclusies zijn. De conclusies en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen worden gevolgd door de reacties van de minister(s) en ons nawoord.

In dit deel II staan de onderliggende bevindingen bij de conclusies uit het eerste deel. We hebben deel II ingericht naar de door ons aangetroffen informatieketens. Aan het eind van ieder hoofdstuk hebben we onze conclusies over het betreffende onderdeel van die keten opgenomen.

---

<sup>4</sup> Deze uitgangspunten zijn vastgelegd in onze strategie 2004–2009 (Algemene Rekenkamer, 2003) en nader uitgewerkt in hoofdnormen («essentialia») voor goed openbaar bestuur (Algemene Rekenkamer, 2005).

## 2 GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID

De Nederlandse landbouwsector ontvangt in het kader van het GLB jaarlijks ruim € 1,2 miljard aan Europese landbouwsubsidies. Agrarische bedrijven moeten aan zeer gedetailleerde en complexe vereisten voldoen, waarbij soms interpretatieverschillen tussen nationale en Europese instanties ontstaan.

In dit hoofdstuk geven wij achtergrondinformatie over het GLB. Omdat het landbouwbeleid vrijwel volledig is gebaseerd op Europese regelgeving, besteden wij allereerst aandacht aan de Europese landbouwregelgeving (§ 2.1). In § 2.2 geven wij inzicht in de omvang en verdeling van de geldstromen in Nederland in het kader van het GLB. In § 2.3 geven we een schematisch overzicht van de uitvoering van het GLB in Nederland.

### 2.1 Landbouwbeleid en regelgeving

#### 2.1.1 Landbouwbeleid

Sinds de oprichting van de Europese Economische Gemeenschappen in 1957 is landbouw een belangrijk beleidsveld geweest<sup>5</sup>. Het GLB besloeg jarenlang zelfs twee derde van de communautaire begroting. In juni 2003 besloten de EU-ministers van landbouw tot fundamentele hervormingen om de landbouwuitgaven drastisch te verlagen. Het nieuwe GLB wordt in fasen ingevoerd. Vanaf boekjaar 2006 (van 16 oktober 2005 tot en met 15 oktober 2006) voert Nederland de bedrijfstoelage in. Die wordt berekend op basis van historische subsidieontvangsten. Uitbetaling van de bedrijfstoelagen vindt plaats met ingang van 2007. Om in aanmerking te komen voor steun moeten agrarische bedrijven voldoen aan bepaalde randvoorwaarden op de terreinen milieu, gezondheid, voedselveiligheid en dierenwelzijn. Door de hervormingen is er bovendien minder geld beschikbaar voor grote landbouwbedrijven en méér voor plattelandsontwikkeling.

De voornaamste doelstellingen van het GLB zijn:

- de concurrentiepositie van de Europese landbouwproducten binnen Europa zelf en op de wereldmarkt te verbeteren;
- een redelijke levensstandaard voor landbouwers te waarborgen;
- prijsstabiliteit waarborgen om zo consumenten en producenten tegen grote prijsschommelingen te beschermen;
- plattelandsontwikkeling tot stand te brengen (als tweede pijler van het GLB);
- bescherming van natuur en milieu in het GLB in te passen;
- de voedselkwaliteit en -veiligheid te verbeteren.

De financiering van het GLB komt uit het Europese Oriëntatie en Garantie-fonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-G).

#### 2.1.2 Landbouwregelgeving

Het GLB is grotendeels gebaseerd op Europese normen. Deze normen liggen besloten in diverse communautaire wetgevingsinstrumenten zoals verordeningen en richtlijnen. Bovendien zijn er normen opgenomen in richtsnoeren en werkdocumenten van de Europese Commissie en in nationale regelingen. De landbouwregelgeving, kortom, is uitgebreid en complex. Voor de lidstaatverklaring geldt dat de materiële grondslag in de landbouwregelgeving is verankerd, maar dat er voor (de totstandkoming van) het document op Europees niveau vooralsnog geen regels zijn

<sup>5</sup> Artikel 32 tot en met 38 van het EG-verdrag vormen de juridische grondslag voor het GLB.

vastgesteld. Wel is aangesloten bij de oorspronkelijke voorstellen van de Europese Commissie op dit terrein (Europese Commissie, 2005 en 2006).

### 2.1.3 Complexiteit regelgeving

De kaders van het GLB zijn in enkele algemene verordeningen uiteen gezet. Voor de lidstaatverklaring is daarbij relevant Verordening (EG) nr. 1258/1999 betreffende de financiering van het GLB. Deze bepaalt welke maatregelen uit het EOGFL-G worden gefinancierd: exportsubsidies, marktinterventies, plattelandsontwikkeling, veterinaire maatregelen en voorlichting. Ook bepaalt deze verordening dat de lidstaten de daadwerkelijke en regelmatige uitvoering moeten waarborgen en zijn er bepalingen over de door de lidstaat in te stellen coördinerende instantie en (erkende) betaalorganen.

De algemene bepalingen zijn uitgewerkt in een aantal specifieke verordeningen zoals Verordening (EG) nr. 1782/2003 met gemeenschappelijke voorschriften voor de regelingen over rechtstreekse steunverlening in het kader van het GLB<sup>6</sup>. Ook van belang is Verordening (EG) nr. 1663/1995 over de goedkeuring van de rekeningen en Verordening (EEG) nr. 4045/1989 over de boekhoudkundige nacontroles<sup>7</sup>. Verder bestaan er per landbouwproduct verordeningen, zoals gemeenschappelijke marktordeningen voor granen, zuivelproducten, rundvlees en varkensvlees. Wijzigingen in de verordeningen worden weer vastgelegd in aparte verordeningen.

Deze wetgeving wordt via niet-wetgevingsinstrumenten zoals zogeheten richtsnoeren en werkdocumenten van de Europese Commissie aangevuld met specifieke regels voor bepaalde subsidiestromen voor bijvoorbeeld dierlijke en plantaardige producten of voor landschapontwikkeling en duurzaam agrarisch natuurbeheer. Ook voor de accountantscontrole is een tiental richtsnoeren opgesteld. De publieke toegankelijkheid van deze werkdocumenten van de Europese Commissie is niet altijd optimaal omdat ze op een afgeschermd website staan.

Ook andere Europese regelgeving is relevant, zoals de diverse milieuriichtlijnen die gelden als randvoorwaarden. Deze richtlijnen vormen weliswaar geen specifieke landbouwregelgeving, maar het niet naleven ervan kan wel leiden tot een korting op de subsidie van agrariërs.

Tot slot is er nationale regelgeving. Richtlijnen moeten namelijk worden omgezet in nationale wetgeving en er zijn een aantal ministeriële regelingen waarin de Europese regels nader zijn uitgewerkt, zoals de Regeling GLB-inkomenssteun 2006 en de Beleidsregels normenkader randvoorwaarden GLB.

De regelgeving verandert frequent en is soms met terugwerkende kracht van toepassing. Voor alle betrokkenen betekent dat een continue inspanning om te waarborgen dat ze doorlopend over de actuele stand van de regelgeving beschikken en dat deze informatie ook wordt doorvertaald in controleprogramma's, checklists en in de voorlichting voor eindbegunstigden. Voor controledoeleinden moet bovendien over een historische stand van de regelgeving kunnen worden beschikt. De veranderingen in de regelingspecifieke regelgeving worden bijgehouden door het betaalorgaan dat de betreffende regeling uitvoert.

<sup>6</sup> Deze verordening is uitgewerkt in een aantal uitvoeringsverordeningen, waaronder Verordening (EG) nr. 795/2004 en 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004.

<sup>7</sup> Verordening (EEG) nr. 4045/1989 is uitgewerkt in Verordening (EG) nr. 4/2004.



Al deze omstandigheden maken het voor de betaalorganen, controleinstanties en uiteraard voor de landbouwers zelf niet eenvoudig om «de wet te kennen». Ondanks de doorgaans hoge mate van detaillering blijken de regels in de praktijk voor meerdere uitleg vatbaar te zijn. Daarmee is sprake van een inherent risico op een onjuiste toepassing van de Europese regelgeving.

#### 2.1.4 Interpretatie randvoorwaarden

Ten behoeve van de lidstaatverklaring vraagt de minister van Financiën een deelverklaring van de minister van LNV. In deze deelverklaring heeft de minister van LNV een voorbehoud opgenomen voor de interpretatie van de regelgeving op het gebied van de randvoorwaarden. Dit voorbehoud heeft betrekking op het in Nederland gekozen controlemodel (zie § 3.4.3).

Een andere interpretatiekwestie betreft de randvoorwaarden zelf. Volgens de Algemene Inspectiedienst (AID) zijn bij de randvoorwaarden soms open normen vastgesteld waarbij het lastig is te oordelen of eraan voldaan wordt (bijvoorbeeld «dient te voldoen aan de eisen van hygiëne»). Een controleur moet deze open norm dan zelf invullen en interpreteren. Nederland kan dit probleem van open normen overigens nationaal oplossen. Voor bepaalde randvoorwaarden geldt zelfs een opdracht deze door middel van nationale regels te concretiseren<sup>8</sup>. Daarnaast heeft Nederland de mogelijkheid om bij de omzetting van Europese richtlijnen (waarin een groot deel van de randvoorwaarden is vastgelegd) in nationaal recht de EU-norm nader te concretiseren. Nationale regels mogen doorgaans strenger zijn dan Europese.

## 2.2 De landbouw gelden in Nederland

### 2.2.1 Financieel belang

De landbouwinkomsten vormen voor Nederland al jaren de grootste inkomstenbron uit de Gemeenschapsbegroting. In 2005 ontving Nederland ruim € 1,3 miljard voor landbouw en plattelandsontwikkeling. In 2006 heeft Nederland ruim € 1,2 miljard aan Brussel gedeclareerd.

Onderstaand overzicht geeft het totaal weer aan gedeclareerde uitgaven door de betaalorganen over boekjaar 2006. De ontvangsten van de betaalorganen zijn in de declaraties van de betaalorganen gesaldeerd.

**Overzicht 1 Geldstroom/regeling en financieel belang per betaalorgaan in 2006**

Betaalorganen	Geldstroom/regeling	EU Jaardeclaratie 2006
Dienst Landelijk Gebied (DLG)	Plattelandsontwikkeling	<b>43 952 079</b>
Dienst Regelingen (DR)	Plattelandsontwikkeling	31 631 263
	Plantaardige regelingen	164 246 194
	Dierlijke regelingen	131 579 635
	Interventieregelingen	30 752 245
	Overige regelingen	9 811 172
	Terugvorderingen	- 2 687 977
	<b>Totaal</b>	<b>365 332 532</b>

<sup>8</sup> Dit geldt voor de randvoorwaarden m.b.t. «goede landbouw- en milieuconditie van de landbouwgrond» (GLMC). Zie artikel 5 en Bijlage IV van Verordening (EG) nr. 1782/2003. De Europese Commissie is overigens van mening dat Nederland de GLMC-eisen beperkt heeft ingevuld. Daarom heeft Nederland een verdere invulling gegeven aan de GLMC-eisen, waarbij is aangesloten bij reeds bestaande verplichtingen op grond van andere wettelijke bepalingen. Bron: Regeling van de Minister van LNV van 28 maart 2007, nr. TRCJZ/2007/972, houdende wijziging van de Regeling GLB-inkomenssteun 2006, Staatscourant 30 maart 2007, nr. 64, p. 11.

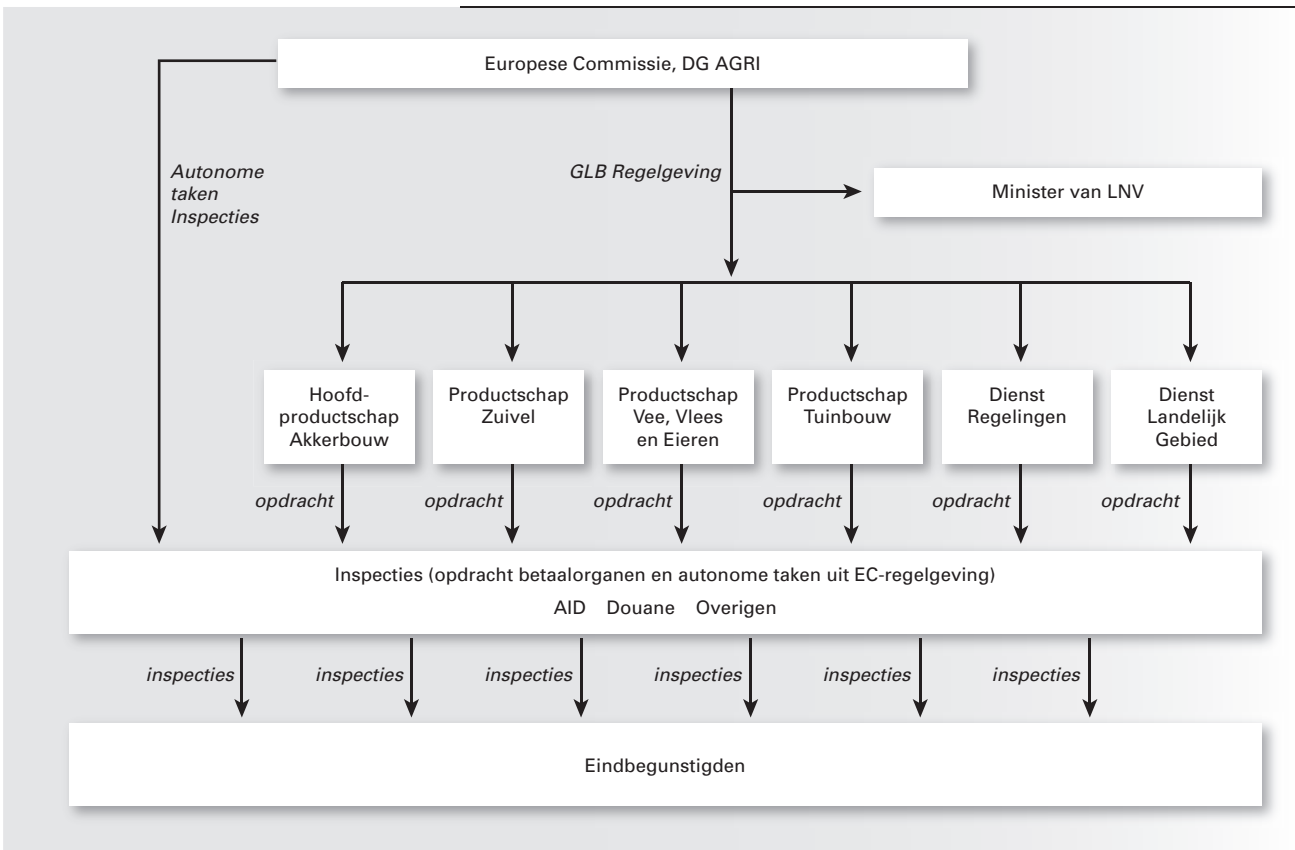
Betaalorganen	Geldstroom/regeling	EU Jaardeclaratie 2006
Productschap Zuivel (PZ)	Melk en zuivel	204 459 241
	Andere rechtstreekse steun	252 049 646
	Terugvorderingen	- 9 097 769
	<b>Totaal</b>	<b>447 411 118</b>
Productschap Vee, Vlees en Eieren (PVE)	Exportrestituties	14 359 165
	Slachtpremieregeling kalveren	39 926 281
	<b>Totaal</b>	<b>54 285 446</b>
Productschap Tuinbouw (PT)	Financiering GMO	71 617 271
	Interventie	218 511
	Exportrestituties	582 478
	Terugvorderingen	- 44 826
	<b>Totaal</b>	<b>72 373 434</b>
Hoofdproductschap Akkerbouw (HPA)	Exportrestituties	94 377 242
	Steunregelingen	139 132 995
	<b>Totaal</b>	<b>233 510 237</b>
<b>Totaal</b>		<b>1 216 864 845</b>
Betaling financiële correcties n.a.v. controles Europese Commissie over voorgaande begrotingsjaren		- 279 370
<b>Totaal generaal</b>		<b>1 216 585 475</b>

Dit overzicht is opgenomen in de geconsolideerde jaaraangifte 2006 over het EOGFL-G jaar 2006 van de lidstaat Nederland aan het EOGFL-G. De tabel is voorzien van een accountantsverklaring van de AD LNV waarin een goedkeurend oordeel wordt uitgesproken over de waarheidsgetrouwheid, volledigheid en nauwkeurigheid van de rekeningen en over de wettigheid en regelmatigheid van de in de rekeningen verantwoorde uitgaven en ontvangsten<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> De accountantsverklaring bij de geconsolideerde jaaraangifte is opgenomen in bijlage 5 van dit rapport.

## 2.3 Uitvoering GLB in Nederland

Figuur 1 Uitvoering van het GLB



## 2.4 Conclusies GLB-regelgeving

Wij concluderen dat de Europese GLB-regelgeving omvangrijk, complex, gedetailleerd en frequent aan verandering onderhevig is. Dit maakt de regelgeving niet inzichtelijk, waardoor een risico voor incorrecte toepassing van de regels ontstaat, en een risico voor de incorrecte controle op de naleving. Sommige normen zijn in niet-wetgevingsinstrumenten zoals werkdocumenten vastgelegd die bovendien niet altijd vrij toegankelijk zijn. Dit staat op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel.

De randvoorwaarden zijn soms als open normen geformuleerd waardoor het lastig is om te constateren of aan de norm is voldaan. Nederland kan dit voor een groot deel nationaal oplossen door deze open normen te concretiseren in nationale regelgeving.

### 3 BEHEER, VERANTWOORDING EN CONTROLE GLB

#### 3.1 Hoofdpijnen van de structuur van beheer, verantwoording en controle GLB

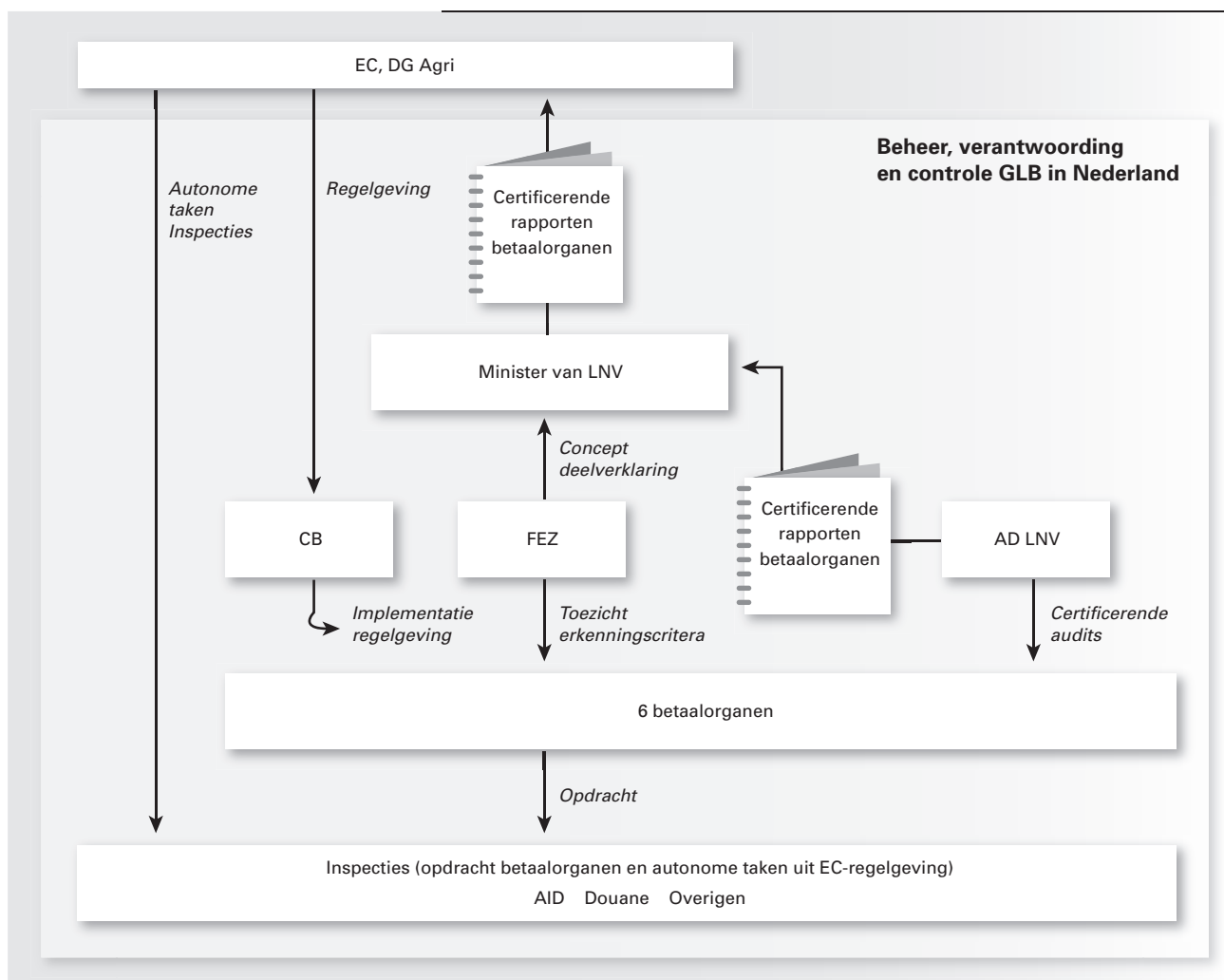
In het voorgaande hoofdstuk is uiteengezet hoe het GLB in Nederland is vormgegeven. Hieronder volgen de hoofdpijnen van de in te richten beheer-, verantwoordings- en controlestructuren. De vereisten daarvoor zijn vastgelegd in enkele verordeningen. Voor de structuur van het GLB zijn de Verordeningen (EG) nr. 1258/1999 en 1663/1995 van belang. Deze verordeningen noemen enkele organen die in de betrokken lidstaten geïmplementeerd dienen te zijn. Overzicht 2 geeft aan op welke wijze Nederland invulling geeft aan de Europese eisen voor de inrichting van beheer en controle.

**Overzicht 2 Organen in Nederland belast met beheer- en controletaken voor het GLB**

Instanties voor beheer en controle cf. EU-verordeningen	Taken	Uitvoering in Nederland
Coördinerende instantie	Geharmoniseerde toepassing EU-regelgeving bevorderen, Europese Commissie voorzien van gegevens over betaalorganen	Coördinerend Bureau LNV
Toezichthouder betaalorganen	Erkenning van en toezicht houden op functioneren van betaalorganen	FEZ LNV
Betaalorganen	Beoordelen aanvragen, verrichten betalingen aan begunstigden	DLG, DR, PZ, PVE, PT, HPA
Verklarende/certificerende instantie	Uitvoeren accountants-onderzoek bij betaalorganen (controle jaarrekeningen, beoordelen erkennings-criteria)	AD LNV
Technische dienst	Fysieke controles in opdracht van betaalorganen	AID, Douane en andere technische diensten
Controles cf. Verordening (EEG) nr. 4045/1989	Boekhoudkundige nacontroles	AID en Douane
Controles cf. art.3-5 Verordening (EG) nr. 1782/2003	Controle randvoorwaarden natuur, milieu, dierenwelzijn, etc.	AID en andere instanties

De Nederlandse uitwerking van het GLB kan schematisch als volgt worden weergegeven.

**Figuur 2 Nederlandse uitwerking van het GLB**



In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste actoren in de controle- en verantwoordingsstructuur en de door ons gesignaleerde verbeterpunten.

### 3.2 Coördinerend Bureau

Het Coördinerend Bureau (CB) van het Ministerie van LNV coördineert de activiteiten tussen de Europese Commissie en de betaalorganen en draagt zorg voor een geharmoniseerde toepassing van EU-regelgeving, het waarborgen van de EU-conformiteit en daarmee het voorkómen van financiële correcties uit Brussel.

Gelet op de deelverklaring zijn de belangrijkste werkzaamheden van het CB:

- De coördinatie van overleg  
Het CB is verantwoordelijk voor de organisatie van een aantal overlegverbanden, zoals B(egeleidings)-teams, het coördinerend

overleg en het LNV-betalorganenoverleg. B-teams<sup>10</sup> bespreken onder andere probleem dossiers en nieuwe Europese regelgeving. Die laatste werken ze nader uit in risicoanalyses en ze besluiten over interpretatievragen van de betaalorganen. Het CB zit ook het coördinerend overleg<sup>11</sup> voor, waarin onder andere lange termijn thema's, inzicht in (nieuwe) regelgeving en controlebezoeken worden besproken.

- Het toezicht op de opstelling en validatie van controlememoranda  
De goedkeuringsprocedure voor controlememoranda<sup>12</sup> neemt soms erg veel tijd in beslag omdat alle betrokken diensten en directies hun akkoord moeten geven. Daardoor kan het gebeuren dat een betaalorgaan met controlememoranda werkt waarvoor nog geen formele goedkeuring is gegeven. Een aantal betaalorganen heeft hierover een opmerking gemaakt in hun incontrolstatement.
- Melding van onregelmatigheden  
Een andere taak van het CB is het doorgeven van meldingen van onregelmatigheden van betaalorganen aan het Europese antifraudebureau OLAF. Het systeem van het melden van onregelmatigheden kent verschillende ingebouwde controlemaatregelen. Meldingen vanuit de AID en de betaalorganen komen bij het CB samen en dat koppelt terug wat het naar OLAF heeft doorgestuurd. Hoewel de volledigheid op deze wijze is afgedekt, signaleert de AD bij drie betaalorganen (Productschap Zuivel, Dienst Regelingen en Dienst Landelijk Gebied) omissies met betrekking tot de tijdigheid van de onregelmatigheidsmeldingen. Het certificerende rapport voor de DR meldt dat «binnen DR nog onbekendheid bestaat met betrekking tot het begrip onregelmatigheid. Mede hierdoor worden niet alle onregelmatigheden gemeld» (Auditdienst LNV, 2007b).

### 3.3 Betaalorganen

In Nederland waren er tot en met 15 oktober 2006 zes betaalorganen, te weten: Dienst Regelingen (DR), Dienst Landelijk Gebied (DLG), Productschap Zuivel (PZ), Productschap Tuinbouw, (PT) Hoofdproductschap Akkerbouw (HPA) en Productschap Vee, Vlees en Eieren (PVE). Deze betaalorganen behandelen, registreren en controleren de aanvragen voor de diverse regelingen en voeren de betalingen uit. Per regeling hebben de betaalorganen de risico's geïnventariseerd en de nodige interne beheersmaatregelen getroffen.

Betalorganen zijn diensten of instanties die voor de in hun sector te verrichten betalingen voldoende garantie bieden dat:

- de ontvankelijkheid van de aanvragen en de overeenstemming ervan met de regelgeving van de EU vóór de autorisatie worden gecontroleerd;
- de verrichte betalingen juist en volledig in de boekhouding worden geregistreerd;
- de vereiste stukken worden ingediend binnen de termijn en in de vorm die in de regelgeving zijn voorgeschreven.

In Nederland is de directie FEZ van het Ministerie van LNV aangewezen als «erkennende instantie». Alleen door de directie FEZ erkende betaalorganen mogen namens het EOGFL-G uitkeringen verstrekken aan eindbegunstigden. De directie FEZ oefent toezicht uit op het blijvend voldoen aan de Europese erkenningseisen door gebruik te maken van informatie uit eigen waarneming, een periodieke mededeling van de leiding van het betaalorgaan (het zogenoemde incontrolstatement) en de

<sup>10</sup> In de B-teams hebben zitting: medewerkers van de betaalorganen, het CB, JZ, FEZ, de DAD en de AID. Voor plattelandsontwikkeling (POP) nemen naast genoemde diensten ook de provincies en het Regiebureau POP deel aan het overleg.

<sup>11</sup> In het coördinerend overleg hebben medewerkers van het CB, FEZ, JZ, AD en de AID zitting.

<sup>12</sup> Controlememoranda geven de geïdentificeerde risico's in nieuwe regelgeving weer en de daartoe te nemen beheersmaatregelen bij de implementatie van die nieuwe regelgeving in Nederland.

werkzaamheden van de AD als certificerende instantie. In Verordening (EG) nr. 1663/1995 staan de erkenningscriteria voor betaalorganen. Het betaalorgaan moet voldoende functiescheiding aanbrengen in autorisatie, uitvoering en administratie van betalingen. Tevens dient het betaalorgaan te beschikken over twee diensten: een interne controledienst en een (externe) technische dienst. De technische dienst moet verifiëren of de agrarische ondernemingen terecht in aanmerking komen voor de aangevraagde subsidie.

#### *Incontrolstatement*

Om erkend te blijven als betaalorgaan, dient de leiding van het betaalorgaan jaarlijks een incontrolstatement op te stellen (zie bijlage 4). Deze mededeling was over 2006 nog niet voorgeschreven door de EU, maar is wel een bron voor de deelverklaring.

In die statements over 2006 wordt verklaard dat in de verslagperiode:

- belangrijke erkenningseisen en richtsnoeren gehandhaafd respectievelijk in acht genomen worden;
- geen veranderingen zijn opgetreden die hebben geleid tot het niet of niet geheel voldoen aan de erkenningseisen;

Ook de AD LNV toetst bij haar certificerende audit of richtsnoer 1 – over de erkenningscriteria – door de betaalorganen is opgevolgd. In het incontrolstatement vermeldt het betaalorgaan de follow-up van de door de AD LNV gedane aanbevelingen. Het incontrolstatement zelf is geen object van accountantscontrole.

#### *3.3.1 Aanbevelingen van AD LNV voor betaalorganen*

Naar aanleiding van haar bevindingen neemt de AD LNV in het certificerend rapport ook aanbevelingen over het financieel beheer op. De AD LNV maakt onderscheid – conform het Europees voorgeschreven format – in drie categorieën aanbevelingen: A, B, of C. Aan A-aanbevelingen moet onmiddellijk op hoog niveau binnen het betaalorgaan aandacht worden besteed. Aan een B-aanbeveling moet onmiddellijk op een passend niveau aandacht worden besteed en C-aanbevelingen zijn relatief minder belangrijk.

#### **Overzicht 3 Aanbevelingen AD LNV in certificerende rapporten<sup>1</sup>**

Rapport	2005			2006		
	A	B	C	A	B	C
DR	–	–	2	–	1	2
DLG	–	1	3	–	–	–
HPA	–	–	–	–	–	–
PT	–	–	–	–	–	–
PZ	–	–	–	–	–	2
PVE	–	–	–	–	–	–

<sup>1</sup> Certificerende rapporten boekjaren 2005 en 2006.

Over 2005 en 2006 waren er geen A-aanbevelingen. Wij volstaan met een toelichting op de B-aanbevelingen.

De (enige) B-aanbeveling in 2005 ging over het systeem van supervisie bij DLG. DLG is de enige instantie die zowel betaalorgaan als project-uitvoerder is. Het hoofd Projecten heeft zowel de leiding over de

medewerkers en coördinatoren van het betaalorgaan als zeggenschap over de uitvoering van de eigen projecten voor plattelandsontwikkeling. Het Ministerie van LNV is van mening dat het risico van belangenverstrengeling binnen DLG in voldoende mate is ondervangen.

Wij hebben bedenkingen bij de dubbelfunctie van DLG, vanwege het risico van belangenverstrengeling. Naar onze mening dienen de «Chinese muren» te zijn opgetrokken tot aan het hoogste (management)niveau, dat wil zeggen tot de directeur van DLG. DLG Uitvoering heeft in 2006 als projectuitvoerder € 7,1 miljoen aan POP-gelden gedeclareerd. Bij DLG zijn overigens geen onregelmatigheden geconstateerd die verband houden met het genoemde risico. DLG is bezig met een onderzoek naar de organisatorische positie van het betaalorgaan binnen DLG. Volgens opgave van het Ministerie van LNV zal in de nieuwe POP-periode 2007–2013 de betaalorgaanfunctie van DLG verder worden gecentraliseerd. De lijnverantwoordelijkheid van de regiomanagers verdwijnt en het betaalorgaan zal als aparte dienst direct onder de directeur ressorteren. Deze verandering wordt in 2007 gerealiseerd.

De (enige) B-aanbeveling in 2006 ging over de administratie en de verantwoording van de jaaraangifte bij DR. De AD LNV adviseerde om «een uitgebreide evaluatie uit te voeren en organisatorisch ten aanzien van de oplevering van de jaaraangifte EOGFL, maatregelen te treffen, die ervoor zorgen dat het proces rond de jaaraangifte beter, meer gecontroleerd verloopt». DR heeft toegezegd medio maart 2007 een evaluatie van de totstandkoming van de jaaraangifte 2006 uit te voeren en voor de proefafsluitingen in 2007 afspraken te maken waarbij de in de aanbeveling genoemde aspecten worden meegenomen.

De B-aanbeveling van de AD LNV bij DR is mede het gevolg van lastminuteveranderingen in de voorgeschreven tabellen 1, 2 en 5 over openstaande vorderingen in de certificeringrapporten. Volgens de Europese regels moeten deze rapporten jaarlijks uiterlijk op 10 februari bij de Europese Commissie worden ingediend. In januari 2007 kwam de Europese Commissie echter nog met een nieuwe indeling waaraan deze tabellen moeten voldoen. Daardoor moest een bestand met 85 000 records opnieuw doorlopen worden, waarbij alle wijzigingen handmatig ingevoerd moesten worden.

### 3.3.2 Overige bevindingen

#### *Plattelands Ontwikkelingsprojecten (POP)*

De AD LNV constateerde en rapporteerde bij DLG dat in de afrekeningen van provincies en gemeenten, BTW als subsidiabele kosten is opgevoerd. Op dit punt loopt echter nog in het kader van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) discussie met de Europese Commissie over de subsidiabiliteit van deze kosten. Het gaat om een financieel belang van naar schatting € 2,5 miljoen.

De POP-maanddeclaraties van DLG en DR in 2006 bedragen samen € 72,7 miljoen<sup>13</sup>. Hiermee is € 1,6 miljoen meer gedeclareerd dan het beschikbare budget van € 71,1 miljoen. Verordening (EG) nr. 817/2004 biedt de mogelijkheid dat niet-benutte budgetten door lidstaten overgeheveld worden naar andere lidstaten. Het is nog niet bekend of deze € 1,6 miljoen gedekt kan worden uit ongebruikte budgetten van andere lidstaten.

---

<sup>13</sup> € 43,952 miljoen (DLG) + € 31,631 miljoen (DR) – € 2,924 miljoen = € 72,659 miljoen.



DLG heeft in de toelichting op de jaardeclaratie een verschil gerapporteerd tussen de jaardeclaratie POP voor 2006 en het totaal van de maanddeclaraties. De totale jaardeclaratie (ad € 75,6 miljoen) is € 2,9 miljoen hoger dan het totaal van de maanddeclaraties. In het jaarbedrag is ook een (mogelijke) korting van € 2,9 miljoen op de maanddeclaratie van september 2006 alsnog opgenomen. Deze € 2,9 miljoen betreft een door de EU geconstateerde (tussentijdse) overschrijding van het POP-budget, vóór afgifte van de laatste beschikking van de Europese Commissie van 12 april 2006. Deze beschikking bevestigt de toewijzing van modulatiegelden en extra budget voor 2006. Het resterende verschil tussen de maand- en jaardeclaraties betreft zogeheten overige correcties. Nederland heeft overigens bezwaar gemaakt tegen de mogelijke korting op de maanddeclaratie van september 2006 en is nog in afwachting van nader bericht van de Europese Commissie.

#### *Dienst Regelingen*

Bij DR bleek dat er achterstanden waren in het verwerken van de door de technische dienst van DLG opgestelde fysieke-controlerapporten over de POP-regelingen. Deze jaarlijkse rapporten komen pas op 1 november uit, wat betekent dat niet-rechtmatige gelden in de declaratie kunnen zijn opgenomen. Over dit risico heeft de AD LNV al vanaf 2004 gerapporteerd in haar certificerende rapporten.

#### *3.3.3 Situatie in Nederland vanaf 16 oktober 2006*

In Nederland bestonden tot 16 oktober 2006 zes betaalorganen die de EU-regelingen uitvoerden, in medebewind met de minister van LNV<sup>14</sup>. Met de hervorming van het GLB per 16 oktober 2006 is het aantal betaalorganen beperkt tot twee: DLG voor subsidiebetalingen uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en DR voor subsidiebetalingen uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF).

De productschappen (PZ, HPA, PVE en PT) functioneren vanaf 16 oktober 2006 als gedelegeerde organen («delegated bodies»). Zij blijven betrokken bij de uitvoering van de regelingen, de behandeling van de dossiers en het aanleveren van betaalaadviezen, maar hun betaalfunctie is ingetrokken. Het hoofd van betaalorgaan geeft aan het eind van het boekjaar bij de afrekening een zogeheten «borgingsverklaring»<sup>15</sup>.

De auditdienst van het Ministerie van LNV is de certificerende instantie voor Europese landbouwsubsidies, de directie FEZ de erkennende instantie en het CB de coördinerende instantie.

### **3.4 Inspecties**

Er kunnen drie soorten inspecties worden onderscheiden:

- fysieke landbouwcontroles ten behoeve van de betaalorganen<sup>16</sup>
- administratieve nacontroles (de zogeheten 4045-controles)<sup>17</sup>
- controle op de randvoorwaarden (cross compliance).

De 4045-controles zijn nacontroles, uitgevoerd na afloop van een boekjaar. Er zit doorgaans minimaal een jaar tussen betaling en controle.

De andere twee controles vinden plaats voorafgaand aan betaling. De eerste is een taak in opdracht van de betaalorganen. De andere twee zijn autonome taken van de inspecties.

<sup>14</sup> Dienst Regelingen; Dienst Landelijk Gebied; Hoofdproductschap Akkerbouw; Productschap Tuinbouw; Productschap Zuivel; en Productschappen Vee, Vlees en Eieren.

<sup>15</sup> Verordening (EG) nr. 1290/2005, artikel 8, lid 1, onder c, punt iii. De Engelstalige versie spreekt van een *statement of assurance*. Zie ook bijlage II van Verordening (EG) nr. 885/2006 voor de voorbeeldtekst van de borgingsverklaring.

<sup>16</sup> Overigens blijven de administratieve controles ten behoeve van de betaalorganen hier buiten beschouwing.

<sup>17</sup> Controles verricht op grond van Verordening (EEG) nr. 4045/1989 van de Raad van 21 december 1989 inzake de door de Lidstaten uit te voeren controles op de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van de afdeling Garantie van het EOGFL.

### 3.4.1 Fysieke controles

In opdracht van de betaalorganen voeren de zogeheten technische diensten (inspecties) – waaronder de AID – fysieke controles uit. De betaalorganen blijven verantwoordelijk voor de controles en houden daarom toezicht op de aan de technische diensten gedelegeerde werkzaamheden<sup>18</sup>. Ook de douane voert fysieke controles uit. Het Ministerie van LNV kan de werkzaamheden van de douane niet rechtstreeks beoordelen en maakt gebruik van de *third party* mededeling, jaarlijks afgegeven door de Auditdienst van Financiën. De technische diensten en de betaalorganen (behoudens DLG) maken jaarlijks managementafspraken. Ook voor de controlewerkzaamheden van de douane bestaat een samenwerkingsovereenkomst (LNV, 2004)<sup>19</sup>.

De fysieke controles zijn gericht op de vraag of de aanvragers van subsidie daadwerkelijk recht hebben op steun. Het gaat dan bijvoorbeeld om verificatie ter plaatse van de opgegeven oppervlakte landbouwgrond of van het type gewas waarvoor subsidie is aangevraagd. Ten minste 5% van de landbouwers die een aanvraag indient, dient gecontroleerd te worden<sup>20</sup>. De feitelijke controledichtheid ligt in Nederland veel hoger, zoals uit onderstaand overzicht blijkt.

**Overzicht 4 Dekking EU-geldstromen met fysieke controles op aanvraag betaalorganen**

Betaalorgaan	Geldstroom/ regeling	EU Jaardeclaratie 2006	Dekking door fysieke controles
Dienst Landelijk Gebied (DLG)	Plattelands-ontwikkeling	<b>43 952 079</b>	100 % (44% technische dienst, rest door het betaalorgaan zelf)
Dienst Regelingen (DR)	Plattelands-ontwikkeling	31 631 263	10% van de aanvragen
	Plantaardige regelingen	164 246 194	6 723 aanvragen (ca. 13%)
	Dierlijke regelingen (131 579 635):		
	– slachtregelingen	81 199 971	100% fysieke controle
	– overige regelingen	50 379 664	10% van de aanvragen
	Interventie-regelingen	30 752 245	100% fysieke controle
	Overige regelingen	9 811 172	fysieke controles n.v.t.
	Terugvorderingen	– 2 687 977	fysieke controles n.v.t.
	<b>Totaal</b>	<b>365 332 532</b>	
Productschap Zuivel (PZ)	Melk en zuivel (export)	204 459 241	douanecontrole
	Andere rechtstreekse steun	252 049 646	100% fysieke controle
	Terugvorderingen	– 9 097 769	fysieke controles n.v.t.
	<b>Totaal</b>	<b>447 411 118</b>	
Productschap Vee, Vlees en Eieren (PVE)	Exportrestituties	14 359 165	douanecontrole
	Slacht-premieregeling kalveren	39 926 281	100% fysieke controle
	<b>Totaal</b>	<b>54 285 446</b>	

<sup>18</sup> EC, DG Landbouw, Richtsnoer nr. 10 – Fysieke inspecties.

<sup>19</sup> Deze overeenkomst van 22 juni 2004 wordt automatisch verlengd voor een volgende periode van twaalf maanden.

<sup>20</sup> Verordening (EG) nr.796/2004, artikel 26. Deze verordening geeft ook controlepercentages voor afzonderlijke regelingen.

Betaalorgaan	Geldstroom/ regeling	EU Jaardeclaratie 2006	Dekking door fysieke controles
Productschap Tuinbouw (PT)	Financiering GMO	71 617 271	30% van de aanvragen
	Interventie	218 511	100% fysieke controle
	Exportrestituties	582 478	douanecontrole
	Terugvorderingen	- 44 826	fysieke controles n.v.t.
	<b>Totaal</b>	<b>72 373 434</b>	
Hoofdproductschap Akkerbouw (HPA)	Exportrestituties	94 377 242	douanecontrole
	Steunregelingen	139 132 995	100% fysieke controle
	<b>Totaal</b>	<b>233 510 237</b>	
<b>Totaal</b>		<b>1 216 864 845</b>	
Betaling financiële correcties n.a.v. controles Europese Commissie over voorgaande begrotingsjaren		- 279 370	fysieke controles n.v.t.
<b>Totaal generaal</b>		<b>1 216 585 475</b>	

Uit bovenstaand overzicht blijkt per subsidieregeling in welke mate deze door middel van fysieke controles is afgedekt. Deze informatie is in onderstaand overzicht gerecapituleerd.

#### Overzicht 5 Dekking door fysieke controles

Dekking door fysieke controles	Financieel belang (x € 1 miljoen)
100% fysieke controles	587,2
Deels fysieke controles (10-30%)	317,9
Douanecontrole	313,8
Fysieke controles niet van toepassing	- 2,3
<b>Totaal</b>	<b>1 216,6</b>

Zodra bij de fysieke controle een onregelmatigheid wordt geconstateerd leidt dat tot een conceptmelding die resulteert in een korting. De geldstromen waarvan de aanvragen gecontroleerd zijn, zijn daarmee gedurende het proces al gecorrigeerd voor onregelmatigheden. Conform de eisen van de EU zijn de te controleren posten grotendeels op basis van risico's en slechts in beperkte mate aselekt aangewezen. Daardoor kan nu geen betrouwbaar beeld gegeven worden van de kwaliteit van het niet-gecontroleerde deel van de aanvragen. Omdat risicogericht is gecontroleerd, mag worden aangenomen dat de feitelijke onregelmatigheden in het niet gecontroleerde deel lager zullen zijn.

Om toch een beeld te krijgen van de mogelijke kwaliteit van deze geldstromen, die deels fysiek gecontroleerd zijn, hebben wij het Ministerie van LNV gevraagd om tot een schatting te komen. Hierbij moet bedacht worden dat de uitkomst dus een pessimistisch beeld geeft: een hoge schatting van de fout.

**Overzicht 6 Schatting bovengrens financieel belang mogelijke onregelmatigheden van de geldstroom (€ 317,9 miljoen) met deels fysieke controles**

Regeling	Geschatte bovengrens (x € 1 000)
Plattelandsonwikkeling	450
Plantaardige regelingen	9 100
Overige dierlijke regelingen	415
Financiering GMO	0
<b>Totaal</b>	<b>9 965</b>

Uit dit overzicht blijkt dat ook een hoge schatting van het bedrag aan onregelmatigheden relatief gering is: circa € 10 miljoen van de € 1,2 miljard (minder dan 1%). Het aldus bepaalde bedrag is niet gebaseerd op gecontroleerde informatie. Wel is sprake van een beredeneerd uitgevoerde schatting waarbij de uitkomst ad € 10 miljoen als redelijke bovengrens geldt voor het totaalbedrag aan mogelijke onregelmatigheden.

De AID stelt jaarlijks het zogeheten MCS (managementcontrolsystem) beheersverslag op, waarin de dienst verantwoording aflegt over de managementafspraken met de betaalorganen. In het boekjaar 2006 is 95,5% van de geplande fysieke controles uitgevoerd. Dit betekent dat 852 van de 18 819 geplande verificaties niet zijn afgerond binnen het boekjaar (AID, 2007a). Begin december 2006 was dat opgelopen tot 99,7%. Overigens loopt er nog een discussie tussen de AID en de betaalorganen over de juistheid van de aantallen uitgevoerde controles zoals weergegeven in de beheersverslagen van de AID. Over de uitkomsten van de controles is het beheersverslag summier. De gemelde onregelmatigheden vloeiden vooral voort uit de boekhoudkundige nacontroles (zie § 3.4.2).

De fysieke controles voor de exportrestituties geschieden in de vorm van de douanecontroles. De betaalorganen stellen voor alle exportrestituties vast dat de betrokken zendingen bij de douane aangemeld zijn. Er is een 100% controle op verantwoording daarvan middels de formulieren met de douanestempels.

De uitvoering van die controle is onderdeel van de autonome taak van de douane zelf. De jaarlijkse verantwoording over die uitgevoerde controles geschiedt via het jaarlijkse beheersverslag van de Belastingdienst. Voor deze geldstromen, met een financieel belang van € 313,8 miljoen, is geen schatting uitgevoerd ter bepaling van het financieel belang aan mogelijke onregelmatigheden over 2006. De Europese regels verlangen dat niet. Wij kunnen daarom niet tot een (beredeneerde) uitspraak komen over de uiteindelijke kwaliteit van deze geldstromen. Wel constateren wij dat vastgesteld is dat alle verzonden transacties voorgelegd zijn aan de douane voor fysieke controle.

De Belastingdienst besteedt in haar algemene beheersverslag over 2005 enkele pagina's aan de door de douane uitgevoerde fysieke controles. Daaruit blijkt dat het aantal uitgevoerde restitutie- en substitutiecontroles grotendeels voldoet aan de EU-norm van ten minste 5%, respectievelijk 1%. Bij de substitutiecontroles in Rotterdam vindt geen registratie van de goederen plaats. De AdF geeft aan dat door nagenoeg elke dag het aanbod van zendingen met uitgaande landbouwgoederen te controleren, wordt voldaan aan de eis van ten minste één substitutiecontrole per kalenderdag (Auditdienst Financiën, 2006).

Verder meldt de Belastingdienst in haar beheersverslag dat de Europese Rekenkamer de doeltreffendheid van de fysieke controles bij restitutie-goederen heeft onderzocht. Inmiddels heeft de Europese Commissie Nederland een claim van € 26,7 miljoen opgelegd vanwege tekortkomingen in 2001 en eerder in de uitvoering van de restitutiecontroles. Overigens verwacht de Belastingdienst dat over de jaren 2002 en 2003 nog een aanvullende claim zal worden ingediend omdat er toen eveneens onvoldoende substitutiecontroles en fysieke controles zijn uitgevoerd (Belastingdienst, 2006). Het beheersverslag van de Belastingdienst meldt dat de douane in 2004 het controleprogramma heeft aangescherpt naar aanleiding van de bovengenoemde constatering.

### 3.4.2 Administratieve nacontroles

Voor de zogeheten 4045-controles zijn de AID en de douane de aangevoerde controle instanties. De boekencontrole vindt plaats bij exporteerende bedrijven, telersverenigingen, gemeenten en provincies en de verwerkende industrie en in mindere mate bij de agrariërs. Minimaal de helft van de ondernemingen met meer dan € 150 000 aan ontvangsten of verschuldigde bedragen in het betreffende boekjaar moet worden gecontroleerd<sup>21</sup>. Uit overzicht 7 blijkt dat deze controles in Nederland uitgevoerd dienen te worden bij een beperkt aantal regelingen van het GLB.

**Overzicht 7 Regelingen die vallen onder de administratieve nacontroles**

Betaalorgaan	Geldstroom/regeling	Financieel belang (x € 1 miljoen)
DLG	Plattelandsontwikkeling	44,0
DR	n.v.t.	-
PZ	Melk en zuivel	204,4
PVE	Exportrestituties	14,4
PT	Exportrestituties	0,6
HPA	Exportrestituties	94,3
<b>Totaal</b>		<b>357,7</b>

<sup>21</sup> Verordening (EG) nr. 4045/1989, artikel 2 (gewijzigd door Verordening (EG) nr. 2154/2002).

<sup>22</sup> De douane stelt geen separaat verslag op over de 4045-controles. Binnen de AID is het de Controle Coördinatie Unit (CCU) die over alle administratieve nacontroles rapporteert, dus ook over de controles die de douane uitvoert.

<sup>23</sup> Verordening (EG) nr. 2988/1995 betreffende bescherming van financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, artikel 1, tweede lid, definieert onregelmatigheid als: «elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave».

De AID stelt jaarlijks een verslag op<sup>22</sup>. Daarbij valt het ons op dat bij de nacontroles relatief veel fouten worden gevonden. In het laatste verslag: 59 concept-onregelmatigheidsmeldingen<sup>23</sup> op 143 controles bij Nederlandse ondernemingen die geld ontvangen van Nederlandse, maar soms ook van buitenlandse betaalorganen. Dit komt neer op ongeveer 40%. Dit percentage lag overigens in voorgaande jaren op een vergelijkbaar niveau. De totaal te controleren geldstroom bedraagt € 800 miljoen en omvat zowel de EU-gelden van Nederlandse als van buitenlandse betaalorganen. Van deze € 800 miljoen was op 8 januari 2007 (de rapportagedatum van de AID) € 655 miljoen gecontroleerd. Uit die gecontroleerde stroom van € 655 miljoen zijn 59 concept-onregelmatigheidsmeldingen naar voren gekomen waarvan er 46 ter beoordeling aan de betaalorganen zijn voorgelegd, met een totaal financieel belang van € 2,8 miljoen. Het gaat dus om een foutfractie met een relatief gering financieel belang: 0,43%. Geprojecteerd op de voor 2006 relevante geldstromen ad € 357,7 miljoen (zie overzicht 7) geeft dat een geschatte fout van € 1,6 miljoen. Omdat risicogericht is gecontroleerd, mag worden aangenomen dat de feitelijke onregelmatigheden in het niet gecontroleerde deel lager zullen zijn. De uitkomst ad € 1,6 miljoen

geldt daarom als redelijke bovengrens voor het totaalbedrag aan mogelijke onregelmatigheden.

Wel blijkt uit het verslag dat de nog niet voorgelegde concept-onregelmatigheidsmeldingen een indicatief financieel belang hebben van circa € 5 miljoen. Deze meldingen zouden de foutfractie aanzienlijk verhogen maar zijn door ons niet meegenomen omdat het gaat om dossiers waarvan de AID eerst zelf de juistheid van haar interpretatie wil vaststellen. Een tweede punt is dat de per rapportagedatum nog niet gecontroleerde geldstroom eveneens «lastige» dossiers kan bevatten die een langere afwikkeltermijn kennen en waaruit relatief meer en financieel grotere concept-onregelmatigheidsmeldingen voort kunnen vloeien.

De spiegel van de hierboven genoemde onzekerheden zijn de «lastige» dossiers uit voorgaande jaren die in het controlejaar 2005/2006 bij de AID tot concept-onregelmatigheidsmeldingen konden komen.

Zie onderstaand overzicht waarin per betaalorgaan de bedragen zijn opgenomen van de meldingen 2005/2006 en voorgaande jaren tezamen.

#### Overzicht 8 Onregelmatigheden conceptmeldingen door de AID<sup>1</sup>

Onregelmatigheden	Aantal	Bedrag (€)	Percentage
– 4045-controle HPA	8	6 469 137	52,8%
– 4045-controle DLG	35	3 827 652	31,2%
– 4045-controle PZ	15	1 369 607	11,2%
– 4045-controle PT	7	34 847	0,3%
– 4045-controle PVE	3	11 845	0,1%
telling 4045-controles <sup>2</sup>	68	11 713 088	95,5%
– overig <sup>3</sup>	41	547 146	4,5%
Totaal	109	12 260 234	100,0%

<sup>1</sup> AID, MCS Beheersverslag EOGFL-begrotingsjaar 2005/2006, p. 15. Het betreft de door de AID ingezonden conceptmeldingen onregelmatigheden over het EOGFL-jaar 2005–2006. Overigens is een aantal onregelmatigheden onder het drempelbedrag van € 4 000.

<sup>2</sup> Bij het betaalorgaan DR was geen 4045-controle van toepassing.

<sup>3</sup> Onder «overig» zijn begrepen de resterende onregelmatigheden voortvloeiend uit de niet-4045 controles bij alle betaalorganen.

Het totaalbedrag aan concept-onregelmatigheidsmeldingen is dan ook aanzienlijk hoger: € 11,7 miljoen. Dit bedrag hebben wij niet in onze oordeelsvorming over 2006 betrokken, omdat het grotendeels meldingen uit controles van vóór 2006 betreft.

Overigens blijkt uit dit, op het beheersverslag van de AID gebaseerde, overzicht ook dat veruit de meeste onregelmatigheden (ruim 95%) voortkomen uit de boekhoudkundige nacontroles, in het bijzonder de controles op de regelingen vallend onder het HPA en het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP), voor zover uitgevoerd door DLG.

Volgens Verordening (EG) nr. 1290/2005 dient de lidstaat na het verstrijken van een termijn van vier jaar na het ontstaan van de vordering 50% van de nog niet geïnde vordering aan de Europese Commissie te voldoen. Het moment van feitelijke constatering (door een technische dienst) van een onverschuldigde betaling wordt geacht het ontstaansmoment van de vordering te bepalen. In het geval van vorderingen waarover een gerechtelijke procedure gaande is, geldt een termijn van acht jaar. Door deze nieuwe bepalingen over de versnelde afdracht van langlopende vorderingen loopt lidstaat Nederland bij het laat opleggen en verantwoord worden van een terugvordering een groter risico van wanbetaling.

De deelverklaring van de minister van LNV rapporteert een verplichte betaling aan de Europese Commissie van oude langlopende vorderingen van circa € 6,2 miljoen. Gezien de oude openstaande rapporten uit 2000/2001 en 2001/2002 bestaat het risico dat bij de verwerking hiervan direct nogmaals 50% van maximaal € 1 830 000 aan de Europese Commissie moet worden afgedragen<sup>24</sup>.

De doorlooptijd van de boekenonderzoeken is aanzienlijk. Een belangrijke oorzaak is volgens het hierboven genoemde verslag het instellen van tegencontroles bij andere bedrijven. In het certificerend rapport van het PZ staat dat er sprake was van een geringe achterstand in de behandeling van de rapporten van de technische dienst. In de rapportage van DLG zijn overzichten opgenomen waaruit een forse doorlooptijd voor de rapporten van de AID blijkt.

### 3.4.3 Controle op de randvoorwaarden (cross compliance)

Landbouwers moeten aan een aantal randvoorwaarden voldoen ten aanzien van milieubescherming<sup>25</sup>, gezondheidseisen voor mens, dier en plant, dierenwelzijn en goede landbouw- en milieuconditie van de grond. Als geconstateerd wordt dat een landbouwer niet aan de randvoorwaarden voldoet, dan wordt dit gemeld aan de Dienst Regelingen, die een korting berekent en in mindering brengt op de verkregen subsidie. Jaarlijks moet minimaal 1% van de landbouwers worden gecontroleerd<sup>26</sup>.

De Europese regelgeving biedt de keuze uit twee controlemodellen:<sup>27</sup>

- elke gespecialiseerde controle instantie controleert ten minste 1% van de landbouwers, of;
- het betaalorgaan is verantwoordelijk en controleert ten minste 1% van de landbouwers.

Nederland heeft niet gekozen voor een van deze twee modellen, maar voor een «hybride model»: ongeveer 90% van de randvoorwaarden wordt centraal door de AID gecheckt, de rest door een reeks andere instanties<sup>28</sup>. De AID is verantwoordelijk voor de coördinatie met die andere instanties. De AID is ook verantwoordelijk voor de risicoanalyse en de selectie van te controleren bedrijven en voor het verzamelen van de controleresultaten. De samenwerking tussen deze andere instanties en de AID verloopt echter nog niet optimaal. Daarbij gaat het vooral over de vraag of de diverse instanties de controles daadwerkelijk uitvoeren en hoe ze daarover rapporteren aan de AID. De AID rapporteert ook als er geen bevindingen zijn («nulmelding»), maar de andere instanties laten dit dikwijls na, aldus de AID.

Het is de vraag of de huidige 1% uit het hybride model voldoende is in de ogen van de Europese Commissie. Een andere interpretatie zou kunnen zijn dat per controle instantie 1% moet worden gecontroleerd. Het is voornog onduidelijk in hoeverre de Europese Commissie zich in de aanpak van Nederland kan vinden.

Er verschijnt geen beheersverslag van de AID over de uitvoering van de controle op de randvoorwaarden<sup>29</sup>. Wel heeft de AID een cijfermatig overzicht van de uitgevoerde controles opgesteld, en een korte notitie over de uitvoering van de controles (AID, 2007c). Uit deze stukken blijkt dat de AID de meeste overtredingen heeft geconstateerd op het gebied van de identificatie en registratie (I&R) van runderen. Daarnaast gaat het om niet-naleving van de mestwetgeving (uitrijbepalingen). De minister

<sup>24</sup> Hfl 4 027 814 bestaande uit Hfl 2 337 124 en Hfl 8 590 033 minus Hfl 1 875 055 en HFL 5 024 288. Cijfers afkomstig uit het verslag van de AID (AID, 2007b). LNV geeft hierbij aan dat dit bedrag anders kan zijn als er sprake is van een gerechtelijke procedure.

<sup>25</sup> Zo moet onder meer worden voldaan aan Richtlijn 91/676/EEG over de bescherming van water tegen nitraten uit agrarische bronnen (Nitraatrichtlijn) en Richtlijn 92/43/EEG over de instandhouding van natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn). Zie Bijlage III van Verordening (EG) nr. 1782/2003.

<sup>26</sup> Artikel 44 van Verordening (EG) nr. 796/2004.

<sup>27</sup> Artikel 42 van Verordening (EG) nr. 796/2004.

<sup>28</sup> Voor controle op de naleving van de randvoorwaarden zijn onder andere ook verantwoordelijk: gemeenten, provincies, waterschappen, de politie, het centraal orgaan kwaliteitsaangelegenheden in de zuivel, het controlebureau voor pluimvee, eieren en ei producten en de inspectie verkeer en waterstaat.

<sup>29</sup> De AID zal vanaf 2007 jaarlijks verantwoording afleggen over de uitvoering en de coördinatie van de «cross compliance»-controles in een separaat beheersverslag. Het eerste verslag heeft betrekking op 2006.

van LNV heeft aan de Tweede Kamer gerapporteerd over de over 2005 toegepaste correcties op de inkomenssteun van agrariërs die niet voldeden aan de randvoorwaarden (LNV, 2006). Bij 420 boeren is een 1%-korting opgelegd naar aanleiding van de controle op de naleving van de randvoorwaarden. In twee gevallen is een 2%-korting opgelegd.

#### Overzicht 9 Realisatie controle op de randvoorwaarden (2005)

	aantal aanvra- gers	1%	uitge- voerd	% realisatie (referen- tie 1%)	aantal randvoor- waarden in 2005 <sup>1</sup>
Gemeenten	71 964	720	27	0,04	1 <sup>2</sup>
Provincies	203	2	3	1,50	8
Waterschappen	58 351	584	27	0,05	1 <sup>3</sup>
AID	71 964	720	1 207	1,68	98

<sup>1</sup> Op basis van 6 Europese richtlijnen en 2 Europese verordeningen. Zie bijlage III van Verordening (EG) nr. 1782/2003.

<sup>2</sup> Richtlijn 80/68/EEG (Grondwaterbescherming), in Nederland omgezet in het Lozingenbesluit Bodembescherming, art. 25.

<sup>3</sup> Richtlijn 91/676/EEG (Nitraatrichtlijn), in Nederland omgezet in het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, art. 13 en 16.

In het aanvraagjaar 2005<sup>30</sup> waren er 71 964 landbouwbedrijven in Nederland die een subsidieaanvraag hadden ingediend. Daarvan moet minimaal 1% worden gecontroleerd. Dit kwam neer op ten minste 720 controleobjecten in 2005.

De meeste controles op de randvoorwaarden worden door de AID uitgevoerd. Uit het cijfermatig overzicht van de controle op de randvoorwaarden blijkt dat in 2005 meer dan 1% is gecontroleerd door de AID en de provincies. De gemeenten en waterschappen, daarentegen, hebben respectievelijk 0,04% en 0,05% gecontroleerd. Deze cijfers zijn gebaseerd op de door de gemeenten en waterschappen in zeer beperkte mate verstrekte rapportages. Het is dus mogelijk dat er over 2005 meer gecontroleerd is, maar daarover hebben gemeenten en waterschappen, ondanks herhaalde oproepen van de AID, geen informatie verstrekt.

#### 3.4.4 Bureau Auditing van de AID

Bureau Auditing is een stafafdeling van de AID. Dit bureau voert audits uit op basis van risicoanalyses, waarbij zowel primaire als ondersteunende processen worden betrokken.

In het beheersverslag van de AID over het jaar 2005/2006 wordt verantwoording afgelegd over de uitvoering van de inspectietaken op regelingen die ressorteren onder Verordening (EG) nr. 1663/95. In dit verslag is de controle op de uitvoering van de 4045-controles en de controles op de randvoorwaarden niet opgenomen.

Bureau Auditing heeft een onderzoek ingesteld naar de kwaliteit van het verificatieproces, uitmondend in het beheersverslag 2005/2006, en heeft hierover een mededeling afgegeven.

Twee van de IAD's van de betaalorganen hebben de werkzaamheden van het Bureau Auditing aan een review onderworpen. Deze review heeft geleid tot onder meer de volgende bevindingen (IAD DR en IAD PT, 2007):

- het beheersverslag geeft geen inzicht in voorgenomen verbeteracties en de planning daarvan;
- het beheersverslag gaat niet in op informatiebeveiliging en de beheersing van de geautomatiseerde gegevensverwerking;

<sup>30</sup> Dit is het meest recente jaar waarover informatie beschikbaar was bij het schrijven van het rapport.



- bevindingen uit audits over 2006 zijn niet of nauwelijks in het beheersverslag opgenomen.

### **3.5 Certificerende controle AD LNV**

#### *3.5.1 Aanpak controle betaalorganen*

De Auditdienst van het Ministerie van LNV (AD LNV) controleert en certificeert de jaardeclaraties van de zes betaalorganen. De AD LNV voert deze controles uit in overeenstemming met internationaal aanvaarde normen voor accountantsonderzoek, Verordening (EG) nr. 1663/95 en de door de Europese Commissie opgestelde richtsnoeren met gedetailleerde aanwijzingen voor de accountantscontrole en -rapportage. De AD LNV heeft deze voorschriften uitgewerkt in werkprogramma's per betaalorgaan.

De werkzaamheden van de AD LNV zijn erop gericht te komen tot het oordeel dat:<sup>31</sup>

- de opzet, het bestaan en de werking van de interne en administratieve organisatie een redelijke mate van zekerheid biedt dat de rekeningen waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig zijn;
- de rekeningen waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig zijn.

Ten aanzien van de reikwijdte van de controle merken wij het volgende op:

- De AD LNV controleert de juiste opgave van gegevens en de feitelijke naleving van de subsidievoorwaarden door de eindbegunstigden aan de hand van een beoordeling van het M&O-beleid. Dit betekent dat de AD LNV geen controles tot aan de eindbegunstigden uitvoert, maar de door het betaalorgaan getroffen maatregelen, zoals de aansturing van de technische diensten, beoordeelt. Deze werkwijze is in overeenstemming met de voorschriften van de Europese Commissie.
- In de certificerende rapporten stelt de AD LNV dat de reikwijdte van het onderzoek tevens is ingeperkt voor onzekerheden voortvloeiende uit interpretaties van de Europese regelgeving.
- De controle van de AD LNV richt zich op de (totstandkoming van de) rekeningen per betaalorgaan. Deze controle dekt niet het gehele functioneren van de door Nederland opgezette systemen met betrekking tot het beheer van de EOGFL-gelden. Zo hebben de AID en de douane een autonome controletaak. Het betreft de controles in het kader van de cross compliance en de zogeheten 4045-controles. De AD LNV betreft deze controles niet in het onderzoek.

#### *3.5.2 Uitvoering controle betaalorganen*

De uitvoering van de controle is in overeenstemming met de opzet en de genoemde Europese en internationale standaarden. Wij hebben in ons onderzoek vastgesteld dat de controle naar behoren is uitgevoerd. De uitgevoerde controles richtten zich daarbij niet alleen op de systemen maar ook op de financiële transacties zelf. Het gaat om een substantiële hoeveelheid deelwaarnemingen, grotendeels in de vorm van statistische steekproeven.

In de onderstaande tabel is weergegeven op welke wijze de AD LNV de onderliggende transacties heeft gecontroleerd. De controle richt zich op de onder de verantwoordelijkheid van de betaalorganen uitgevoerde handelingen. Van het totaal van de door de betaalorganen aan

---

<sup>31</sup> De volledige tekst van de (standaard-) accountantsverklaring inzake de certificerende audit bij de betaalorganen is opgenomen in bijlage 6.

eindbegunstigden betaalde bedragen (€ 1,2 miljard) is 91% gecontroleerd door middel van een statistische steekproef. Voor het resterende deel van de uitbetaalde bedragen heeft de AD LNV een andersoortige deelwaarneming uitgevoerd. Gezien het geringe aantal transacties is bij PT de regeling Gemeenschappelijke Marktordening (GMO), met een financieel belang van 6%, integraal gecontroleerd. Daarnaast heeft de AD LNV ervoor gekozen een aantal andere regelingen, met een totaal financieel belang van 4%, door middel van een gerichte deelwaarneming te controleren. De controle op de post «Terugvorderingen» geschiedt door een verband te leggen met de uitkomsten van de inspecties welke de basis vormen voor de terugvorderingen.

#### Overzicht 10 Controle financiële transacties GLB

Controle aan de hand van:	x €	Relatief belang	Aantal posten gecontroleerd	Aantal posten fout	Fout in €
Statistische steekproeven	1 106 460 524	91%	2 040	1	9 331
Andere vorm deelwaarneming:	122 234 894				
w.v.: GMO	71 617 271	6%	100%	0	0
w.v.: overige regelingen	50 617 623	4%	146	2	46 843
<i>Totaal uitbetaalde bedragen</i>	<i>1 228 695 418</i>				
Terugvorderingen	11 830 572	- 1%			
<b>Totaal jaaraangifte 2006 betaalorganen</b>	<b>1 216 864 846</b>	<b>100%</b>	<b>2 186</b>	<b>3</b>	<b>56 174</b>

Bron: Gebaseerd op informatie uit de rapporten van certificerende audits bij de betaalorganen 2006.

Uit dit overzicht blijkt dat alle door de betaalorganen gedane uitgaven 2006 betrokken zijn in de accountantscontrole op wettigheid en regelmatigheid tot op het niveau van de betaalorganen zelf.

#### 3.5.3 Rapportage controle betaalorganen

De rapportage geschiedt in de vorm van accountantsrapporten per betaalorgaan en is volledig in overeenstemming met de Europese voorschriften. Conform deze voorschriften staat in de accountantsverklaring<sup>32</sup> vermeld dat de AD LNV bij haar onderzoek nagaat of de *systemen* waarborgen dat de betalingen en ontvangsten rechtmatig zijn.

Wij noemen nog twee zaken over de certificerende rapporten:

- Op grond van Verordening (EG) nr. 885/2006 dient de AD LNV tot en met het begrotingsjaar 2007 aan de hand van een scoresysteem opmerkingen en conclusies over de door het betaalorgaan getroffen maatregelen voor de beveiliging van informatiesystemen op te nemen in de certificerende rapporten. In de certificerende rapporten over 2006 is een dergelijk scoresysteem niet vermeld. Daarbij wordt opgemerkt dat de betaalorganen voor het centrale deel van de automatisering afhankelijk zijn van de Dienst ICT Uitvoering (DICTU) van het Ministerie van LNV. De door de DICTU uitgevoerde activiteiten worden in het scoresysteem meegewogen.
- De betaalorganen dienen toezicht te houden op de technische diensten. Zo monitoren de betaalorganen of de technische diensten

<sup>32</sup> De tekst van de accountantsverklaring inzake de certificerende audit bij de betaalorganen is opgenomen in bijlage 6 van dit rapport.

voldoende controles uitvoeren. De AD LNV stelt vast of het betaalorgaan een toereikend toezicht uitoefent en rapporteert hierover in de certificerende rapporten. Uit één van de zes rapporten, het certificerende rapport van het HPA, blijkt echter niet in hoeverre de volgens de Europese regelgeving verplichte (fysieke) controles zijn uitgevoerd. Deze informatie is nadien alsnog door de AD LNV aan de Algemene Rekenkamer aangeleverd (zie § 3.4.1).

De wettigheid en regelmatigheid<sup>33</sup> is onderdeel van de accountantscontrole, maar komt niet expliciet tot uiting in de accountantsverklaring in de certificerende rapporten<sup>34</sup>. Dit zou immers tot een afwijking van het Europees voorgeschreven model leiden. Op verzoek van de Algemene Rekenkamer geeft de AD LNV ten behoeve van de lidstaatverklaring ook een verklaring af waarin een expliciet oordeel is opgenomen over de wettigheid en regelmatigheid van de in de rekeningen verantwoorde uitgaven en ontvangsten. Deze verklaring wordt in § 4.2.3 verder behandeld.

### **3.6 Conclusies ten aanzien van beheer, verantwoording en controle GLB**

De verantwoordings- en controleketen omvat een relatief groot aantal actoren. Ten aanzien van de verantwoording bestaat in opzet een sluitende structuur van de systemen voor de EU-landbouwsubsidies en het beheer van de betreffende uitgaven en ontvangsten.

Gelet op de aard en het aantal aanbevelingen van de AD LNV over 2005 en 2006 kunnen we stellen dat het financieel beheer op orde is. Het toezicht is op transparante wijze vastgelegd en baseert zich hoofdzakelijk op de incontrolstatements van de leiding van de betaalorganen en de accountantscontroles van de AD LNV bij de betaalorganen. Verbeteringen zijn nog gewenst ten aanzien van de onregelmatigheidsmeldingen bij de betaalorganen en ten aanzien van de snelheid van de goedkeuring van de controlememoranda.

Aan de rol van DLG als betaalorgaan en projectuitvoerder is het risico van belangenverstremming verbonden. Dit risico blijft bij de huidige functiescheiding duidelijk aanwezig. Naar onze mening dienen de «Chinese muren» te zijn opgetrokken tot aan het hoogste niveau binnen de organisatie, in casu de directeur DLG. Bij DLG zijn overigens geen onregelmatigheden geconstateerd die verband houden met het genoemde risico.

De Europese regelgeving biedt de keuze uit twee controlemodellen bij de controle op de randvoorwaarden, waarvan Nederland door de keuze voor een «hybride model» is afgeweken. Het is nog onzeker of de Europese Commissie zich kan vinden in dit model. De samenwerking van de AID met andere controle instanties verloopt in het gekozen controlemodel nog niet optimaal. Deze andere instanties, zoals gemeenten en waterschappen, hebben in 2005 niet voldaan aan de verplichting om 1% van de aanvragers te controleren én daarover te rapporteren.

De certificerende controle door de AD LNV is volledig EU-conform uitgevoerd. De kwaliteit van de accountantscontrole is zodanig dat wij daarvan gebruik hebben kunnen maken. De in ons rapport opgenomen bevindingen zijn dan ook in belangrijke mate gebaseerd op de rapportages van de AD LNV.

<sup>33</sup> «Wettig en regelmatig» betekent dat de uitgaven en ontvangsten in het kader van het GLB in overeenstemming zijn met de relevante communautaire wet- en regelgeving.

<sup>34</sup> De tekst van de accountantsverklaring inzake de certificerende audit bij de betaalorganen is opgenomen in bijlage 6 van dit rapport.

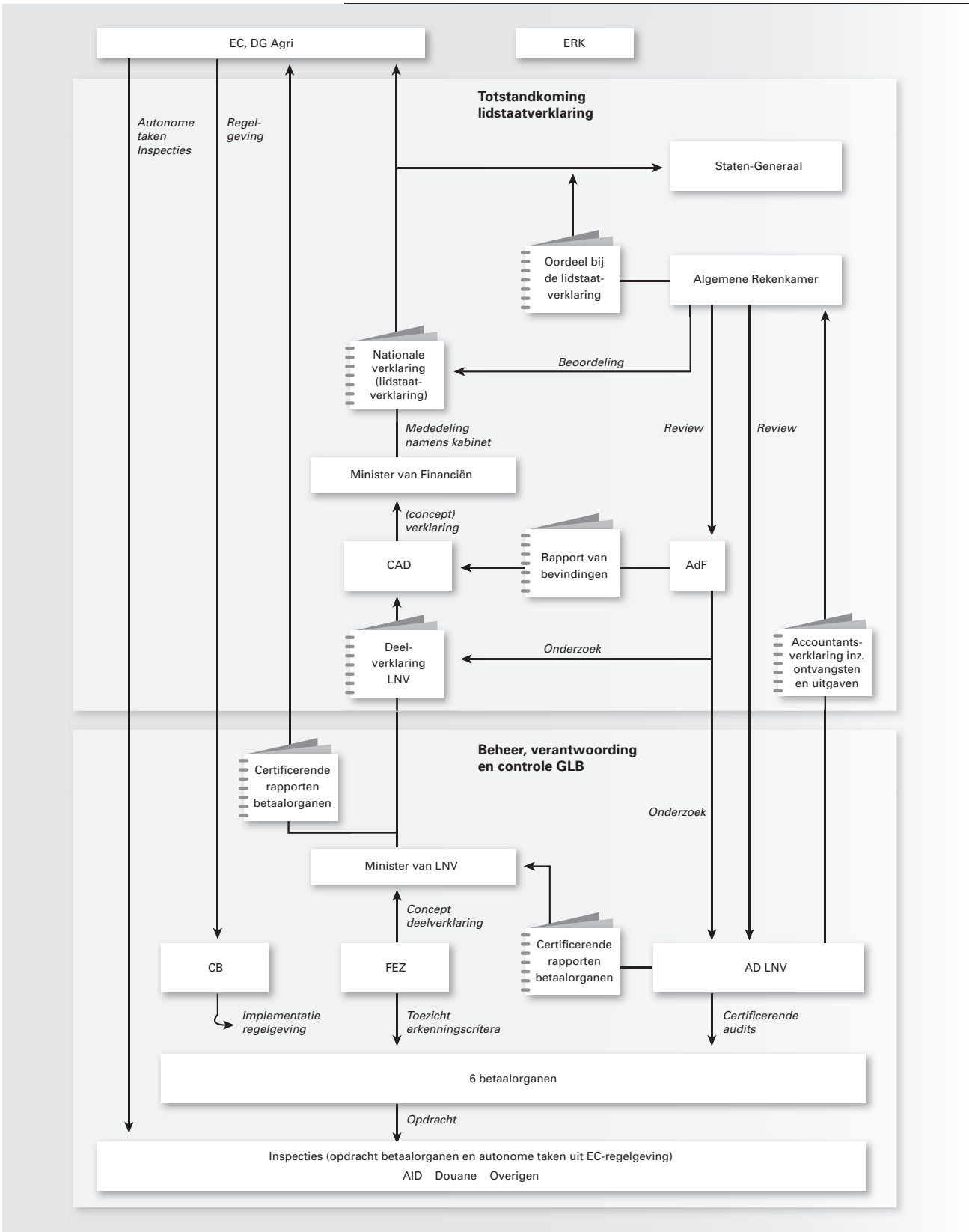
#### **4 TOTSTANDKOMING LIDSTAATVERKLARING**

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat veel actoren een rol spelen bij het GLB. Om tot de lidstaatverklaring te komen zijn een aantal extra voorzieningen getroffen.

- De minister van LNV heeft een deelverklaring gegeven over de werking van de beheerssystemen en de transacties in haar beleidsterrein.
- Additioneel op de bestaande certificeringsrapporten per betaalorgaan, heeft de AD LNV een verklaring afgegeven over de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven in het kader van het GLB over 2006.
- De minister van LNV heeft de uitkomsten van het werk van de inspectiediensten verzameld en bewerkt om inzicht te verschaffen in de mate van naleving van de Europese regels (subsidievoorwaarden) door de eindbegunstigden.
- Daarnaast verwijst de minister van LNV in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag naar de aandachtspunten uit de deelverklaring.
- Vervolgens heeft de Auditdienst van Financiën (AdF) onderzoek gedaan naar de totstandkoming van de deelverklaring bij LNV. De minister van Financiën gebruikt deze rapportage, bij zijn beoordeling van de deelverklaring van de minister van LNV, om vervolgens zelf in staat te zijn de nationale verklaring (de naam van de Nederlandse lidstaatverklaring) af te geven.

In de volgende figuur wordt dat schematisch weergegeven.

**Figuur 3 Verantwoordings- en controlestructuur**



In dit hoofdstuk gaan wij in op de inhoud en strekking van de verklaringen van deze actoren, waarbij tevens wordt aangegeven op welke wijze nog verbeteringen mogelijk zijn.

#### **4.1 Additioneel ingerichte structuur ten behoeve van de lidstaatverklaring**

Wij zijn van mening dat, om een lidstaatverklaring af te kunnen geven, Nederland dient te beschikken over een sluitende verantwoordings- en controlestructuur. Dit is nodig om op kabinetsniveau vast te kunnen stellen dat er voldoende zekerheid bestaat over de naleving van de Europese voorwaarden voor inning, beheer en aanwending van de middelen uit de Europese fondsen.

Om tot die zekerheid te komen, maakt het kabinet gebruik van de bestaande en op basis van Europese regels ontworpen en onderhouden beheers-, verantwoordings- en controlestructuur, met een additionele verantwoordingsstructuur in de vorm van deelverklaringen door de betrokken ministers en een additionele toezichtsvoorziening door het onderzoek van deze deelverklaringen door de auditdienst van het Ministerie van Financiën (AdF).

De verdeling van taken met betrekking tot verantwoording en controle is in lijn met de Nederlandse praktijk dat de zich verantwoordende bestuurder ook zorg dient te dragen voor het verstrekken van de gewenste zekerheid (over betrouwbaarheid en rechtmatigheid) bij de verantwoording. Uit figuur 3 blijkt dat de interne auditdiensten van de instellingen en de ministeries deze zekerheid verstrekken. Wij fungeren als de externe controleur en maken – op basis van review – gebruik van het werk van deze interne auditdiensten.

##### *4.1.1 Formulering van oordelen en verklaringen*

Om een beeld te krijgen van de aansluiting van verantwoording en controle, hebben wij onderstaand overzicht opgesteld. Waar mogelijk hebben wij de kernpassages uit de rapportages overgenomen waarin uitspraken worden gedaan over de systemen van beheer en controle en de transacties.

#### **Overzicht 11 Strekking van de verklaringen**

Verklarende partij	T.a.v. systemen van beheer en controle	T.a.v. de financiële transacties
Algemene Rekenkamer	... dat de lidstaatverklaring een deugdelijke kwalificatie geeft van het functioneren van ... systemen voor EU-landbouwsubsidies uit het EOGFL-G. Ook ... een deugdelijke kwalificatie van ... maatregelen voor het beheer en de controle van de uitgaven van Europese subsidies	Ook geeft deze lidstaatverklaring een deugdelijke kwalificatie van de ... wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties

Verklarende partij	T.a.v. systemen van beheer en controle	T.a.v. de financiële transacties
Ministerie van Financiën (nationale verklaring)	het functioneren van .... systemen en .... maatregelen voor het beheer en de controle van de gelden inzake het Europees Landbouwarantiefonds en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling over het begrotingsjaar ..... naar mijn beste weten een redelijke mate van zekerheid bieden voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties alsmede voor de subsidiabiliteit van de desbetreffende aanvragen	de uitgaven en ...ontvangsten ...van het Europees Landbouwarantiefonds en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling .... opgenomen in ... door ... betaalorganen over het begrotingsjaar ... bij de Commissie ingediende rekeningen naar mijn beste weten wettig en regelmatig zijn
Ministerie van Financiën: AdF (rapport van bevindingen)	Geen oordeel of verklaring	Geen oordeel of verklaring
Ministerie van LNV: deelverklaring	het functioneren van de ....systemen en .....maatregelen voor het beheer en de controle van de gelden inzake het EOGFL-G over het begrotingsjaar .....naar mijn beste weten een redelijke mate van zekerheid bieden voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties alsmede voor de subsidiabiliteit van de desbetreffende aanvragen	de uitgaven en ...ontvangsten ...van het EOGFL-G, ...opgenomen in .. door de ...betaalorganen over het begrotingsjaar ...bij de Commissie ingediende rekeningen, in de context van bovengenoemde certificerende rapportages naar mijn beste weten, wettig en regelmatig zijn
Ministerie van LNV: AD (verklaring bij geconsolideerde jaaraangifte <sup>1</sup> )	Naar ons oordeel zijn de opzet, het bestaan en de werking van de interne en administratieve organisatie van de betaalorganen zodanig dat deze betaalorganen een redelijke mate van zekerheid bieden dat de voor het EOGFL-begrotingsjaar 2006 bij de Europese Commissie ingediende rekeningen waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig zijn en dat de in de rekeningen verantwoorde uitgaven en ontvangsten wettig en regelmatig tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de Europese wet- en regelgeving	Voorts verklaren wij dat de bij het EOGFL-G ingediende rekeningen over het EOGFL-G begrotingsjaar 2006 waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig zijn en dat de in de rekeningen verantwoorde uitgaven en ontvangsten wettig en regelmatig tot stand zijn gekomen, in overeenstemming met de Europese wet- en regelgeving
Ministerie van LNV: AD (accountantsverklaring bij rekening van betaalorgaan <sup>2</sup> )	Naar ons oordeel zijn de opzet, het bestaan en de werking van de interne en administratieve organisatie van het betaalorgaan zodanig dat het betaalorgaan een redelijke mate van zekerheid biedt dat de voor het EOGFL-G begrotingsjaar 2006 bij de Commissie ingediende rekeningen waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig zijn	Voorts verklaren wij dat de bij het EOGFL-G ingediende rekeningen over het EOGFL-G begrotingsjaar 2006 waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig zijn
Betalorganen (incontrolstatement) <sup>3</sup>	De aanwezigheid van procedurebeschrijvingen; het handhaven van functiescheidingen; het hanteren van adequate boekhoudkundige procedures; het hanteren van adequate maatregelen van informatiebeveiliging	Het hanteren van een adequate controleprocedure voor betalingen en ontvangsten; het hanteren van een adequate betalingsprocedure
Technische diensten (AID en Douane)	Het beheers- en controlesysteem voldoet aan de voorschriften	Rapportage aan betaalorgaan over uitkomsten van fysieke inspecties en bedrijfsbezoeken

Verklarende partij	T.a.v. systemen van beheer en controle	T.a.v. de financiële transacties
AID: controle randvoorwaarden (AID is coördinator)	Geen rapportage over systeem	Overzicht uitgevoerde controles en resultaten aan DR
AID en Douane: 4045-controles	Jaarverslag schenkt aandacht aan inrichting systeem	Rapportage uitgevoerde controles en resultaten aan EC

<sup>1</sup> De accountantsverklaring bij de geconsolideerde jaaraangifte is opgenomen in bijlage 5 van dit rapport.

<sup>2</sup> De tekst van de accountantsverklaring inzake de certificerende audit bij de betaalorganen is opgenomen in bijlage 6 van dit rapport.

<sup>3</sup> Met ingang van verantwoordingsjaar 2007 (d.w.z. in de op te leveren mededelingen m.i.v. 1 februari 2008) worden van de hoofden van de betaalorganen zogenoemde «borgingsverklaringen» verlangd. Daarin moet verklaard worden dat «de overgelegde rekeningen naar mijn beste weten een waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig beeld geven van de uitgaven en ontvangsten in het [...] «begrotingsjaar» en dat «het door mij opgezette systeem een redelijke zekerheid biedt dat de onderliggende transacties wettig en regelmatig zijn en dat de subsidiabiliteit van de aanvragen en, in het geval van plattelandsontwikkeling, de procedure voor de toekenning van steun worden beheerd, gecontroleerd en gedocumenteerd overeenkomstig de communautaire voorschriften». Zie Bijlage II van Verordening (EG) nr. 885/2006 en Draft Guideline no. 4 on the Statement of Assurance, AGRI J.1 CK/EC; ongedateerd.

Wij hebben onderzocht in hoeverre deze verantwoordings- en controleketen:

- een geheel is van op elkaar aansluitende schakels;
- toereikend is om tot de oorspronkelijk bedoelde lidstaatverklaring verklaring te komen;
- en ons voorziet van toereikende controle-informatie om tot een oordeel te kunnen komen.

Voor de additioneel ingerichte structuur geldt dat nog sprake is van werk in uitvoering. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk behandelen wij de genoemde schakels uit de keten en geven wij aan welke vervolgstappen naar onze mening relevant zijn. Een kort resumé van de keten als geheel is opgenomen bij de laatste paragraaf van dit hoofdstuk, de paragraaf over de lidstaatverklaring.

Overzicht 11 geeft aan dat de rapportages aan de Europese Commissie zich richten op (de systemen rond) de waarheidsgetrouwheid, volledigheid en nauwkeurigheid van de rekeningen. De (deel)verklaring, daarentegen, richt zich op de (de systemen rond) de wettigheid en regelmatigheid van de transacties. Daarover geeft de lidstaatverklaring meer zekerheid.

Het object van de accountantsverklaring in het kader van de certificering is conform de EU-regels gericht op de betaalorganen. Daarmee vallen de autonome controletaken (4045-controles en cross compliance) buiten het bereik van deze verklaring. De (deel)verklaring betreft deze controles wel in het oordeel, waarmee de lidstaatverklaring ook in dit opzicht een toegevoegde waarde kent.

De AdF heeft, conform de verstrekte opdracht, een rapport uitgebracht met de bevindingen uit haar onderzoek naar de deelverklaring van de minister van LNV. Wij hebben deze rapportage gebruikt als een belangrijke informatiebron voor onze eigen oordeelsvorming.

#### **4.2 Deelverklaring minister van LNV**

De lidstaatverklaring over 2006 heeft uitsluitend betrekking op de financiële verantwoording van betaalorganen in het kader van het GLB. Ten behoeve van de lidstaatverklaring vraagt de minister van Financiën een deelverklaring van de minister van LNV.



#### 4.2.1 Afgegeven deelverklaring 2006

Op 22 februari 2007 heeft de minister van LNV de «Deelverklaring minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit» ondertekend. De deelverklaring is opgenomen in bijlage 3.

De minister verklaart over het begrotingsjaar 2006 dat:

- het functioneren van de systemen en daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de EOGFL-G gelden een redelijke mate van zekerheid bieden voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties alsmede voor de subsidiabiliteit van de desbetreffende aanvragen;
- de uitgaven en bestemmingsontvangsten, die zijn opgenomen in door de betaalorganen opgestelde en bij de Europese Commissie ingediende rekeningen, wettig en regelmatig zijn.

De deelverklaring bevat twee voorbehouden:

- Uitkomsten van controles op randvoorwaarden (cross compliance<sup>35</sup>) kunnen leiden tot kortingen op de steunbetalingen aan agrariërs. Daarnaast zijn mogelijke politieke en financiële risico's verbonden aan de beleidsmatige of politieke keuzes die zijn gemaakt in het implementatie- en uitvoeringsproces van cross compliance. Op grond van een EC-controle in januari 2007 naar de toepassing van cross compliance in Nederland vindt de voorzitter van de Commissie-delegatie, dat de implementatie en uitvoering op onderdelen niet EU-conform is (voorlopige conclusie)<sup>36</sup>.
- Verder meldt de verklaring dat Nederland in 2007 circa € 6,2 miljoen<sup>37</sup> aan de Europese Commissie moet afdragen in verband met lang openstaande vorderingen<sup>38</sup>.

Ten slotte wordt de verklaring afgesloten met de mededeling dat de bevestigingen en opmerkingen beperkt zijn tot «zaken van materieel belang». Het verdient aanbeveling om in komende jaren te omschrijven wat de exacte criteria daarbij zijn, dat wil zeggen hoe «materieel» is gedefinieerd.

Het eerste voorbehoud in de deelverklaring – over de randvoorwaarden – is naar onze mening niet duidelijk geformuleerd. We bevelen de minister van LNV aan om in komende deelverklaringen de voorbehouden concreter te formuleren, zodat ook voor de gebruiker duidelijk is wat precies wordt bedoeld.

#### 4.2.2 Grondslag van de verklaring

De deelverklaring wordt opgesteld door de directie FEZ van het Ministerie van LNV. Bij de deelverklaring is een overzichtelijk document opgesteld: «Inventarisatie en weging aandachtspunten nationale (deel)verklaring». Op volgorde van de aandachtsvelden uit het door directie FEZ opgestelde «Toetsingskader Erkenning Betaalorganen» geeft dit document inzicht in de door directie FEZ geïnventariseerde aandachtspunten en of (en in welke mate) deze van invloed zijn geweest op de afgegeven deelverklaring van het Ministerie van LNV.

De onderbouwing van de deelverklaring is gebaseerd op:

- de incontrolstatements van de betaalorganen;
- de certificeringsrapporten bij de jaaraangiften EOGFL-G 2006 van de Auditdienst (AD) van het Ministerie van LNV;

<sup>35</sup> Zie § 3.4.3.

<sup>36</sup> Een schriftelijke rapportage van de bevindingen uit audits over 2006 zijn niet of nauwelijks in het beheersverslag opgenomen. Een schriftelijke rapportage van de Europese Commissie over de tijdens het bezoek geconstateerde bevindingen en de door de Commissie daaraan verbonden conclusies en (financiële) gevolgen was op het moment van het schrijven van het rapport van de Algemene Rekenkamer nog niet ontvangen.

<sup>37</sup> Naar de stand van zaken van 31 januari 2007 over de stand per 15 oktober 2006.

<sup>38</sup> Conform Verordening (EG) nr. 1290/2005: de lidstaten zijn verplicht om voor lang openstaande vorderingen 50% aan de Europese Commissie af te dragen.

- informatie van het CB van de directie Internationale Zaken (IZ);
- informatie van de directies Juridische Zaken (JZ) en Landbouw (DL);
- de beheersverslagen van de AID;
- eigen ervaringen van directie FEZ.

Op basis van dit inzichtelijke document hebben wij kunnen constateren dat alle voor 2006 relevante punten gewogen zijn. In het document staan alle aandachtspunten samen met de aanduiding of deze wel of niet relevant worden bevonden voor de deelverklaring van het Ministerie van LNV. De argumentatie waarom de genoemde aandachtspunten uiteindelijk wel of niet in de deelverklaring zijn opgenomen – bijvoorbeeld het financieel belang van het aandachtspunt (materialiteit), of het jaar waar het betrekking op moet hebben – is niet vastgelegd.

#### 4.2.3 Accountantsverklaring bij «Jaaraangifte 2006» GLB

De AD LNV heeft bij de «Jaaraangifte 2006»<sup>39</sup> een verklaring afgegeven over de waarheidsgetrouwheid, volledigheid en nauwkeurigheid van de door de betaalorganen ingediende rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de hierin verantwoorde uitgaven en ontvangsten GLB in het begrotingsjaar 2006<sup>40</sup>.

Het betreft hier de wettigheid en regelmatigheid op het niveau van de betaalorganen. Dit omvat al het handelen binnen de betaalorganen rondom de ontvangsten en uitgaven GLB, inclusief het toezicht op de – in opdracht van de betaalorganen uitgevoerde – fysieke controles bij de eindbegunstigden. De uitvoering van de autonome taken – controle op de randvoorwaarden en administratieve nacontrole – door de inspecties, alsmede het handelen van de eindbegunstigden zelf vallen buiten de reikwijdte van de verklaring.

Daarmee biedt Nederland zekerheid dat de betaalorganen alle door de EU vereiste maatregelen hebben getroffen om de wettigheid en regelmatigheid van uitgaven en ontvangsten vast te stellen. Voor een deel van deze uitvoering zijn de betaalorganen afhankelijk van fysieke en administratieve controles door inspectiediensten bij belanghebbenden. Jaarlijks maken de betaalorganen met deze diensten afspraken over de omvang en aard van deze controles en over de rapportering. Ondanks deze zorgvuldige (EU-conforme) werkwijze blijft een onvermijdelijk restrisico voor de wettigheid en regelmatigheid van uitgaven en ontvangsten bestaan.

Wij vinden het positief dat de auditdienst van het Ministerie van LNV specifiek ten behoeve van de lidstaatverklaring een accountantsverklaring heeft afgegeven. Deze is voor ons een belangrijke pijler om vast te kunnen stellen dat de wettigheid en regelmatigheid op het niveau van de betaalorganen gewaarborgd is.

#### 4.2.4 Accountantsverklaring bij «Deelverklaring LNV»

Wij vinden het een wenselijke vervolgstap dat in komende jaren het accountantsoordeel bij de jaaraangifte GLB zich ontwikkeld tot een accountantsoordeel bij de deelverklaring van het Ministerie van LNV. Dan sluit de reikwijdte van de controle door de auditdienst van LNV geheel aan bij de reikwijdte van de deelverklaring LNV zelf. Op die wijze verschaft de minister van LNV aan het kabinet extra zekerheid over de deugdelijkheid van zijn deelverklaring.

<sup>39</sup> Bron: Jaaraangifte 2006, Consolidatie Lidstaat Nederland, Ministerie van LNV.

<sup>40</sup> De accountantsverklaring bij de geconsolideerde jaaraangifte is opgenomen in bijlage 5 van dit rapport.

Het Ministerie van LNV heeft ervoor gekozen in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag over 2006 (LNV, 2007a) een verwijzing op te nemen naar de deelverklaring over het GLB en heeft de in de deelverklaring opgenomen aandachtspunten overgenomen als aandachtspunt in de departementale bedrijfsvoeringsparagraaf.

In de brief van 16 mei 2007, waarmee de lidstaatverklaring aan de Tweede Kamer is aangeboden (zie bijlage 2), wijst de minister van Financiën op die aandachtspunten in de bedrijfsvoeringsparagraaf van LNV. Vervolgens wordt vermeld dat de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf voorwerp van accountantscontrole is en dat het jaarverslag voorzien is van een getrouwbeeldverklaring.

Wij hechten er aan hier expliciet te wijzen op het feit dat de accountantsverklaring bij het jaarverslag slechts aangeeft dat deze informatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf niet strijdig is met de financiële overzichten in het jaarverslag. De brief van de minister van Financiën is op zich correct geformuleerd, maar bij een snelle lezer zou gemakkelijk het beeld kunnen ontstaan dat de deelverklaring van LNV kennelijk al van een getrouwbeeldverklaring is voorzien. En dat is nog niet het geval.

Zoals hierboven aangegeven achten wij het zeer positief als een accountantsverklaring bij de deelverklaring beoogd wordt. Dit is immers een wens die door de Europese Commissie in haar beleidsstukken is geuit<sup>41</sup>. In dat geval vinden wij dat de duidelijkheid ermee gebaat is als de deelverklaring een zelfstandig object van accountantscontrole wordt en de accountantsverklaring separaat bij de deelverklaring wordt afgegeven. Graag bespreken wij voor het komende jaar eventuele nog andere varianten als binnen Nederland meer ervaring is opgedaan met de (accountants)controle op specifieke uitkeringen.

#### *4.2.5 Controlebezoeken van Europese instellingen en daaruit voortvloeiende claims*

In de deelverklaring is een voorbehoud gemaakt voor interpretatieverschillen die inherent zijn aan de toepassing van de Europese regelgeving en met name rondom de controles op randvoorwaarden en is melding gemaakt van de verplichte afdracht van Nederland aan de Europese Commissie van inmiddels lang openstaande vorderingen. Maar er bestaan momenteel ook ten aanzien van andere regelingen en verordeningen nog onduidelijkheden rondom de interpretaties. In de regel gaat het dan om verschillen van inzicht tussen de controleurs van de Europese instellingen en Nederland over hoe Nederland de regels interpreteert en toepast. Zie hoofdstuk 2 over de complexiteit van de regelgeving en de daarin opgenomen, soms open, normen.

De uitkomsten van de controlebezoeken hebben naar onze mening twee betekenissen. Ten eerste vormen ze informatie over mogelijke onjuiste toepassing van regels van beheer, verantwoording en controle. Ten tweede *kunnen* ze leiden tot betalingsverplichtingen voor de Nederlandse staat. Volgens ons zijn ze om die twee redenen relevant om op te nemen in de verantwoording aan de Europese instellingen (hoewel ze daar uiteraard al bekend zijn) en aan de Staten-Generaal. Wij vinden dan ook dat het Ministerie van LNV zich meer open zou moeten opstellen, zodat de minister van Financiën, als opsteller van de lidstaatverklaring, inzicht krijgt in (mogelijke) claims voor Nederland.

---

<sup>41</sup> Europese Commissie *Mededeling over een stappenplan voor een geïntegreerd interne controlekader*, COM (2005) 252 definitief (15 juni 2005).

Het Ministerie van LNV meent dat de onderzoeken van de Europese Commissie naar EU-conformiteit onderdeel zijn van een (standaard) beheerste bedrijfsvoering. De (deel)lidstaatverklaring heeft het karakter van een bedrijfsvoeringsmededeling en dat betekent verantwoording op basis van een uitzonderingsrapportage. Vroegtijdig melden van allerlei nog lopende zaken past daar niet bij. Uiteraard worden de claims wel vermeld indien onherroepelijk blijkt dat niet EU-conform is gewerkt en de financiële consequenties voor rekening van de lidstaat komen. Zolang geen definitief oordeel is geveld door het bemiddelingsorgaan en het Europese Hof van Justitie is het Ministerie van LNV van mening dat de uitvoering EU-conform is.

Wij zijn echter van mening dat meer inzicht in mogelijke claims aan de Staten-Generaal kan worden geboden. Naar onze mening dient:

- een verschil van inzicht gemeld te worden zodra dat bekend is, met melding van de financiële omvang van de regelingen waarop deze betrekking heeft;
- het bedrag van de door de Europese Commissie ingediende claim volgens ons gemeld te worden zodra het eerste besluit (beschikking) van de Europese Commissie ontvangen is;
- de claim uiteindelijk in de rekening verantwoord te worden in het jaar waarin deze betaald is.

Op dit punt zouden alle ministeries dezelfde lijn moeten volgen. Naar onze mening is het aan de minister van Financiën om hierover rijksbrede afspraken te maken.

#### 4.2.6 Uitspraak op niveau eindgebruiker in deelverklaring LNV

In december 2006 gaf de minister van Financiën de reikwijdte aan van de lidstaatverklaring (Financiën, 2006): «De nationale verklaring is een jaarlijkse verklaring over zowel de kwaliteit van de controlesystemen voor financieel beheer als over de rechtmatigheid van transacties op het niveau van de eindbegunstigden». Rechtmatigheid van transacties op het niveau van de eindbegunstigden wil zeggen dat de lidstaatverklaring ook zekerheid geeft over het door de eindbegunstigden naleven van de Europese voorwaarden.

De tekst van de deelverklaring van de minister van LNV lijkt hier van af te wijken. Daarin wordt – naast de verklaring ten aanzien van de systemen – verklaard dat de uitgaven en ontvangsten «... die zijn opgenomen in ... door... betaalorganen ... ingediende rekeningen *in de context van bovengenoemde certificerende rapportages* naar mijn beste weten wettig en regelmatig zijn.» De passage «bovengenoemde certificerende rapportages» verwijst naar zijn opsomming van de – bij het opstellen van de deelverklaring – gebruikte rapporten van de auditdienst van LNV (zie bijlage 3 met de tekst van de deelverklaring LNV). Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven omvat de reikwijdte van de accountantsoordelen in die certificerende rapporten niet de autonome taken van de inspecties en wordt de naleving van de subsidievoorwaarden door de eindbegunstigden beoordeeld aan de hand van het toezichtbeleid<sup>42</sup> van de betaalorganen en niet op basis van eigen onderzoek. Daarmee *lijkt* de deelverklaring slechts in beperkt mate te reiken tot op het niveau van de eindbegunstigden.

Wij zijn van mening dat een deelverklaring van een vakminister een zeer belangrijke basis voor de lidstaatverklaring is en dat deze daarom, net als de lidstaatverklaring, volledig moet reiken tot op het niveau van de eindbegunstigden. Wij bevelen de minister van LNV aan om in de

<sup>42</sup> Met name het beleid gericht op terugdringing van misbruik en oneigenlijk gebruik («M en O») van overheidsmiddelen door begunstigden. Zo'n beleid zet regelgeving, voorlichting, controle en sancties in als instrumenten om het M en O-risico terug te dringen.

komende jaren af te zien van een verwijzing naar de context van de bestaande certificerende rapportages, doch in de verklaring zelf expliciet aan te geven dat de deelverklaring ook de wettigheid en regelmatigheid op het niveau van de eindbegunstigden omvat.

#### 4.2.7 Extrapolatie uitkomsten inspecties

Conform de Europese regels hebben de uitkomsten van de inspecties direct gevolg voor de gecontroleerde begunstigden. Bij overtreding van de regels worden correcties opgelegd. Het aantal inspecties is relatief omvangrijk. De fysieke controles vinden plaats bij ten minste 5% van de aanvragers<sup>43</sup>; terwijl bij 1% van de aanvragers controle op de randvoorwaarden plaatsvindt. Bovendien moet minimaal de helft van de ondernemingen met meer dan € 150 000 aan ontvangsten of verschuldigde bedragen in het betreffende boekjaar worden onderworpen aan de administratieve nacontroles. In het vorige hoofdstuk hebben wij uitvoerig beschreven in welke mate inspecties de financiële geldstromen afdekken en dat, althans op hoofdlijnen, ruimschoots aan de eisen van de Europese Commissie voldaan wordt, met een voorbehoud voor de cross compliance.

De communautaire regels schrijven niet voor dat de uitkomsten van deze inspecties worden vertaald (geëxtrapolerd) naar een uitspraak over de totale gecontroleerde massa. Daarmee zou inzicht worden verkregen in de mate waarin het GLB uiteindelijk wettig en regelmatig geïmplementeerd is op het niveau van de eindbegunstigden<sup>44</sup>.

Wij denken dat door een relatief beperkte aanpassing veel meer zicht kan ontstaan op de kwaliteit van de implementatie in de lidstaat, zonder dat daarvoor meer controles nodig zijn. Door middel van een (adequate) aselechte steekproef kunnen de uitkomsten van de inspecties leiden tot uitspraken over de wettigheid en regelmatigheid van de betreffende geldstroom. Door over deze uitkomsten, de steekproef en de extrapolaties te rapporteren in de verantwoordingen, ontstaat aanmerkelijk beter zicht op de massa als geheel en krijgen de toch al uitgevoerde controles een duidelijke meerwaarde. Voor de lidstaatverklaring 2006 is dat inzicht achteraf alsnog verkregen op basis van aanvullend werk door het ministerie van LNV. Wij pleiten ervoor dat de minister van LNV bewerkstelligt dat deze informatievoorziening in de reguliere processen van de inspecties opgenomen wordt.

### 4.3 Onderzoek AdF

#### 4.3.1 Doel, opdracht en aanpak onderzoek AdF

De minister van Financiën steunt bij het consolideren van de deelverklaring op een onderzoek van de Auditdienst van het Ministerie van Financiën (AdF) naar de wijze van totstandkoming van de deelverklaring van de minister van LNV over de landbouwgeden.

Het onderzoek van de AdF heeft tot doel het verstrekken van *aanvullende zekerheid* over de deelverklaring over 2006 van de minister van LNV. De minister van Financiën maakt op basis van deze en andere informatie een afweging bij de opstelling van de lidstaatverklaring.

Het onderzoek van de AdF betreft vooral de accountantscontrole (certificeringsaudits) van de AD van LNV. Daarnaast richt het onderzoek zich ook op andere bronnen, die de minister van LNV heeft gebruikt bij de

<sup>43</sup> Daarnaast kennen regelingen eigen controlepercentages, zoals de 1% substitutiecontroles door de douane.

<sup>44</sup> Dit is ook het doel dat het kabinet voor ogen heeft met de lidstaatverklaring, nl. verbetering van de verantwoording aan de Europese Commissie en de Tweede Kamer «over de rechtmatigheid van transacties op het niveau van eindbegunstigden» (Financiën, 2006).

opstelling van zijn deelverklaring: overige onderzoeken binnen het Ministerie van LNV, bedrijfsvoeringsmededelingen van de betaalorganen en beheersverslagen van technische diensten.

Bij de verstrekking van de opdracht is aangegeven dat het onderzoek moest leiden tot een rapport van bevindingen: een rapport waarin een samenvatting is gegeven van de verrichte werkzaamheden en de geconstateerde feitelijke bevindingen.

Het onderzoek van de AdF is uitgevoerd aan de hand van een plan van aanpak. De planningsfase van het onderzoek bestond uit een omgevingsanalyse, een risicoanalyse en het opstellen van een (risicogeoriënteerde) onderzoeksplan. De aanpak is al doende gecombineerd en bijgesteld, een aanvaardbare werkwijze in dit «pioniersjaar».

In de *omgevingsanalyse* is aandacht besteed aan de wet- en regelgeving, de betrokken organisatieonderdelen, automatiseringsaspecten, het financieel belang van de geldstromen en ontwikkelingen in het GLB. In de *risicoanalyse* zijn de belangrijkste onderzoeks- en risicogebieden geïnventariseerd. Het betreft drie overkoepelende onderzoeks- en risicogebieden (regelgeving, automatisering, cross-compliance) en acht onderzoeks- en risicogebieden bij de zes betaalorganen (bepaling en uitvoering van M&O-beleid, mogelijke belangenconflicten bij product-schappen, gegevensgericht onderzoek/steekproef, onderzoek naar erkenningseisen/internal controls, toezicht op technische diensten, gebruik maken van IAD's, onregelmatigheden, aansluiting van financiële overzichten).

De AdF heeft het onderzoek verricht bij:

- de AD LNV (reviews van controledossiers);
- de betaalorganen (verkrijgen van aanvullende informatie over processen, risico's en controles van de AD LNV, de IAD's van de betaalorganen en de technische diensten);
- de EU-desk van de AID (over de «4045-controles» en de cross compliance controles);
- de directie FEZ van LNV (verkrijgen van informatie over de totstand-koming van de deelverklaring en de kennisdeling over (wijzigingen in de) regelgeving);
- het Coördinerend Bureau van LNV (verkrijgen van informatie over mogelijke geschillen tussen Europese controle-instanties en de lidstaat Nederland).

#### 4.3.2 Rapportage over onderzoek AdF

De bevindingen van de AdF zijn op 3 april 2007 gepresenteerd in het *Rapport van bevindingen onderzoek deelverklaring 2006 minister van LNV*. Met de titel wordt uitgedrukt dat sprake is van een bevindingen-rapport, zonder eindoordeel.

In het rapport wordt de werkwijze toegelicht en worden bevindingen gepresenteerd over een dertiental thema's: de kwaliteit van dossiers en rapportages van de AD LNV en de IAD's, de regelgeving, de automatisering, de cross compliance, de uitvoering van het M&O-beleid, belangenconflicten, uitvoering van steekproeven/gegevensgerichte controles, erkenningseisen, toezicht op technische diensten, gebruik maken van IAD's, onregelmatigheden, aansluiting van financiële overzichten, verwachte en aangekondigde claims naar aanleiding van EC-bezoeken.

#### *4.3.3 Uitvoering van het onderzoek*

De Algemene Rekenkamer is nauw betrokken geweest bij de uitvoering van het onderzoek van de AdF en heeft na afloop een dossierreview bij de AdF uitgevoerd. Wij zijn op basis van ons onderzoek van mening dat het onderzoek van de AdF deugdelijk is uitgevoerd. Bij het opstellen van dit rapport hebben wij dan ook gebruik gemaakt van de bevindingen van de AdF.

### **4.4 Lidstaatverklaring 2006**

De lidstaatverklaring wordt verstrekt door de minister van Financiën. Voor 2006 betreft deze verklaring de GLB-uitgaven. Aan de lidstaatverklaring ligt de deelverklaring van de minister van LNV ten grondslag.

#### *4.4.1 Doelstelling van de lidstaatverklaring*

Met de lidstaatverklaring streeft het kabinet de volgende doelstellingen na (Financiën, 2006):

- Verbetering van de kwaliteit en de transparantie van het financieel beheer.
- Verbetering van de verantwoording aan de Europese Commissie en de Staten-Generaal over de rechtmatigheid van transacties op het niveau van de eindbegunstigden en de kwaliteit van de systemen voor beheer en controle.
- Reduceren risico's op onregelmatigheden en terugvorderingen als gevolg van gebreken in de uitvoering en verantwoording van communautair beleid in Nederland.
- Stimuleren tot het verbeteren van het financieel beheer in de Lidstaten zodat op termijn een positieve DAS wordt gerealiseerd.
- Laten zien dat een lidstaatverklaring technisch en politiek mogelijk is.
- Door de toepassing van «single audit» principes controle zo efficiënt mogelijk inrichten.

De lidstaatverklaring over 2006 omvat de uitgaven en ontvangsten in het kader van het GLB. Het gaat dan om de door Nederland bij het Europese Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-G) gedeclareerde uitgaven van € 1 216,9 miljoen. Met de aanduiding 2006 wordt bedoeld het boekjaar van 16 oktober 2005 tot en met 15 oktober 2006.

Het kabinet heeft voorzien in een stapsgewijze invoering van de lidstaatverklaring. In de komende jaren zal de verklaring mede gaan omvatten de eigen middelen, het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Visserij Fonds (EVF).

#### *4.4.2 Afgegeven lidstaatverklaring 2006*

Op grond van het besluit van de ministerraad heeft de minister van Financiën op 20 april 2007 de «Nationale verklaring» ondertekend. De lidstaatverklaring is opgenomen in bijlage 1.

De minister verklaart, in dezelfde bewoordingen als de deelverklaring LNV, over het begrotingsjaar 2006 dat:

- het functioneren van de systemen en daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de EOGFL-G gelden een redelijke mate van zekerheid bieden voor de wettigheid en regelmatigheid van de

- onderliggende transacties alsmede voor de subsidiabiliteit van de desbetreffende aanvragen;
- de uitgaven en bestemmingsontvangsten, die zijn opgenomen in door de betaalorganen opgestelde en bij de Europese Commissie ingediende rekeningen, wettig en regelmatig zijn.

In de verklaring worden de twee in de deelverklaring LNV gemaakte voorbehouden letterlijk overgenomen. Het voorbehoud dat in de lidstaatverklaring wordt gemaakt over de randvoorwaarden is naar onze mening niet duidelijk geformuleerd. We bevelen de minister van Financiën aan om in volgende lidstaatverklaringen de voorbehouden concreter te formuleren. Tevens zou de minister van Financiën moeten bewerkstelligen dat ook de deelverklaringen van de vakministers helder geformuleerde voorbehouden bevatten.

De verklaring wordt afgesloten met de mededeling dat de bevestigingen en opmerkingen beperkt zijn tot «zaken van materieel belang». Het verdient aanbeveling om in komende jaren in de aanbiedingsbrief bij de lidstaatverklaring te omschrijven wat de exacte criteria daarbij zijn, dat wil zeggen hoe «materieel» is gedefinieerd.

Door de afwegingscriteria en materialiteitsgrenzen expliciet te maken, wint de lidstaatverklaring aan transparantie. Dan wordt namelijk duidelijk waarom bepaalde aandachtspunten wel of niet aan de Tweede Kamer worden gemeld.

In de lidstaatverklaring worden geen verbetermaatregelen genoemd met betrekking tot de twee gemelde voorbehouden. Wij bevelen aan om in komende lidstaatverklaringen de verbetermaatregelen te vermelden in de lidstaatverklaring. Dit zou ook conform de intentie van het kabinet zijn zoals geformuleerd in de brief van Financiën aan de Tweede Kamer van 4 december 2006 (Financiën, 2006).

#### *4.4.3 Uitspraak op niveau eindgebruiker in lidstaatverklaring*

Een van de doelstellingen van de lidstaatverklaring is om op termijn een positief oordeel van de Europese Rekenkamer (DAS) mogelijk te maken. Daartoe is het van belang dat de reikwijdte en definitie van de lidstaatverklaring goed aansluit bij die van de Europese Rekenkamer. Voor de wettigheid en regelmatigheid heeft dat tot consequentie dat de controle uitgevoerd moet worden tot op het niveau van de eindbegunstigden. Ook in het laatste jaarverslag van de Europese Rekenkamer wordt daar nog naar verwezen: «Bij de controle van de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen komt het aan op het bestaan en de nauwkeurigheid van de gegevens in de declaraties van de begunstigden, waarvan een groot gedeelte slechts kan worden geverifieerd door fysieke inspectie bij de eindbegunstigden» (Europese Rekenkamer, 2006). Die reikwijdte is vervolgens door de Europese Commissie overgenomen in haar mededeling over een stappenplan voor een geïntegreerd internecontrolekader (Europese Commissie, 2005): «De Rekenkamer kan immers alleen een positieve DAS afgeven als zij redelijke zekerheid heeft dat de verrichtingen tot op het niveau van de individuele begunstigde, dus de betalingen door de lidstaten aan de eindbegunstigden zoals landbouwers, studenten, ondernemingen en in sommige gevallen overheidsinstanties, wettig en regelmatig zijn. Toezicht- en controlesystemen moeten dus door middel van voldoende controles ter plaatse bij de begunstigde redelijke zekerheid verschaffen dat het risico van fouten op dit niveau afdoende wordt beheerst.»



In december 2006 gaf de minister van Financiën de reikwijdte aan van de lidstaatverklaring (Financiën, 2006): «De nationale verklaring is een jaarlijkse verklaring over zowel de kwaliteit van de controlesystemen voor financieel beheer als over de rechtmatigheid van transacties op het niveau van de eindbegunstigden». Rechtmatigheid van transacties op het niveau van de eindbegunstigden wil zeggen dat de lidstaatverklaring ook zekerheid geeft over het door de eindbegunstigden naleven van de Europese voorwaarden.

Over de reikwijdte van de door het kabinet gegeven lidstaatverklaring bestaat helderheid op basis van de op 4 december 2006 gegeven toelichting (Financiën, 2006). Wij geven de minister van Financiën in overweging om in komende jaren ook in de formulering van de lidstaatverklaring zelf expliciet aan te geven dat deze de wettigheid en regelmatigheid op het niveau van de eindbegunstigden omvat.

#### *4.4.4 Informatievoorziening Europese Commissie en Staten-Generaal*

De voor het eerst over 2006 verstrekte lidstaatverklaring in beschouwing nemend viel het ons op dat deze zich – zoals van een verklaring verwacht mag worden – beperkt tot de uiterste hoofdlijnen. De Europese Commissie wordt uitvoerig geïnformeerd over de uitvoering van het GLB in Nederland. Dit geschiedt door de verantwoordingen van de nationale organen, door de certificerende rapporten die de Europese Commissie jaarlijks ontvangt, als ook door de bezoeken die de Europese controleurs in Nederland afleggen<sup>45</sup>. Deze kunnen voor de Europese Commissie aanleiding zijn tot nader onderzoek en mogelijk ook tot claims. Daarnaast voeren de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer zelf ook geregeld controles uit. De Europese instellingen zijn op deze wijze goed geïnformeerd over de (mogelijke) tekortkomingen in het naleven van de Europese regels.

De Europese Commissie moet over deze informatie beschikken omdat zij op Europees niveau eindverantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van het GLB en daarover jaarlijks verantwoording is verschuldigd aan het Europees Parlement. Daarmee beschikt de Europese Commissie over aanzienlijk meer informatie dan de Staten-Generaal.

Wij menen dat de Staten-Generaal op hoofdlijnen van dezelfde informatie zou kunnen worden voorzien als de Europese Commissie. Wij denken daarbij aan bijvoorbeeld de volgende bevindingen met mogelijk financiële gevolgen:

- De controle op de naleving van de randvoorwaarden (bepalingen over milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn) is nog niet toereikend. De Algemene Inspectiedienst (AID) doet het merendeel van de controles, maar enkele regelingen moeten gecontroleerd worden door andere partijen, zoals gemeenten en waterschappen. Dat gebeurt nagenoeg nog niet. Het gaat slechts om enkele regelingen, maar deze vormen samen met de andere regelingen wel de randvoorwaarden voor subsidiëring uit de grootste groepen van regelingen in het GLB (akkerbouw, melkpremies, exportrestituties, enzovoort).
- Uit het beheersverslag van de AID blijkt dat, bij de in 2006 uitgevoerde administratieve nacontroles, in 40% van de gevallen een administratieve onvolkomenheid moest worden gemeld. De administratieve controles worden uitgevoerd op basis van een deelwaarneming. Het financieel belang van de geconstateerde afwijkingen is, volgens de nu beschikbare informatie, overigens nog relatief gering: € 1,6 miljoen.
- Bij de Dienst Landelijk Gebied (DLG) vallen de regionale afdelingen

<sup>45</sup> De certificerende rapporten worden ook door de minister van Financiën in zijn aanbiedingsbrief bij de lidstaatverklaring genoemd. Zij zijn daarmee bekend en opvraagbaar voor de leden van de Tweede Kamer. De bevindingen van de Europese controleurs zijn daar nog niet in begrepen.

van het betaalorgaan grotendeels nog onder voor projectuitvoering verantwoordelijke afdelingen. Wij signaleren hier een risico voor de onafhankelijkheid van het betaalorgaan als het gaat om de uitvoering van eigen projecten door DLG. DLG voert inmiddels zelf een evaluatie uit naar de positionering van het betaalorgaan. DLG betaalde in 2006 € 44 miljoen. Voor € 7,1 miljoen daarvan is sprake van projecten waarvoor DLG een rol speelt in de projectuitvoering. Overigens zijn er geen onregelmatigheden geconstateerd die verband houden met het risico van belangenverstrengeling.

- Er is achterstand bij de betaalorganen DR en DLG in het verwerken van de rapporten van fysieke controles van de AID. Het gaat om een financieel belang van maximaal € 13,3 en € 1,8 miljoen aan voorgestelde correcties per 15 oktober 2006.
- Op basis van een controlebezoek van de Europese Commissie is geconcludeerd dat het systeem van substitutiecontroles in de jaren 1999 tot en met 2001 niet aan de eisen voldeed. Hiertoe is een claim bij Nederland ingediend van € 26,7 miljoen. Inmiddels heeft de douane haar controleaanpak aangepast.
- Voor de geharmoniseerde implementatie van de Europese regels heeft Nederland een goede structuur ontworpen, waarin overleg met alle betrokkenen plaatsvindt over de uit te voeren regeling, de geïdentificeerde risico's en de beheersmaatregelen die getroffen moeten worden. Betaalorganen geven aan dat de definitieve en goedgekeurde controlememoranda soms laat komen, wat tot onzekerheden in de uitvoering kan leiden.

Bovenstaande bevindingen geven inzicht in de hoofdlijnen van hetgeen zich afspeelt rondom het beheer en de controle van de EU-fondsen, in dit geval het EOGFL-G. Wij geven in overweging de Staten-Generaal standaard ook deze soort van informatie te geven door deze op te nemen in de begeleidende aanbiedingsbrief.

#### *4.4.5 Grondslag van de lidstaatverklaring*

De grondslag voor de verklaring 2006 vormt in belangrijke mate de deelverklaring van de minister van LNV en de accountantscontrole LNV. De minister van Financiën *kan* besluiten tot het laten uitvoeren van een onderzoek door zijn Auditdienst van Financiën. Door middel van het onderzoek door de AdF verkrijgt de minister van Financiën *aanvullende* zekerheid. De opdracht aan de AdF is beperkt tot een rapportage van bevindingen. Uiteindelijk maakt de minister van Financiën op basis van de informatie uit de deelverklaring en andere informatie een afweging en komt zo tot de lidstaatverklaring.

### **4.5 Conclusies over de totstandkoming van de lidstaatverklaring**

#### *4.5.1 Conclusies over de structuur voor de lidstaatverklaring*

De lidstaatverklaring heeft naar onze mening aantoonbare meerwaarde ten opzichte van de al bestaande verantwoordingsdocumenten door expliciet een oordeel te geven over de wettigheid en regelmatigheid van de transacties.

Ten aanzien van de controlestructuur merken wij op dat de uitvoering van de autonome controles wel binnen de reikwijdte van de deelverklaring van LNV (en vervolgens de lidstaatverklaring) valt, maar niet binnen de reikwijdte van de accountantscontrole van LNV. Naar onze mening is het

wenselijk de uitvoering van de autonome taken te betrekken in die accountantscontrole.

#### *4.5.2 Conclusies en aanbevelingen deelverklaring LNV*

De minister van LNV heeft een positieve verklaring afgegeven, die de wettigheid en regelmatigheid van de GLB-uitgaven expliciet afdekt. Daarbij heeft de minister twee voorbehouden geformuleerd.

De verklaring is mede gebaseerd op de certificerende rapportages van de AD LNV. Het proces van inventarisatie en weging van aandachtspunten is transparant doordat het expliciet in een document is vastgelegd. Een verdere vergroting van de transparantie kan bereikt worden door per aandachtspunt duidelijk te maken welke criteria bepalend waren voor het wel of niet vermelden van de aandachtspunten in de deelverklaring.

Vooralsnog heeft het Ministerie van LNV geen informatie verstrekt over (mogelijke) claims van de Europese Commissie tegen Nederland. Deze informatie ontbreekt dan ook in de deelverklaring van de minister van LNV. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om meer inzicht te bieden in lopende verschillen van inzicht over de interpretatie van regels en de mogelijk daaraan verbonden financiële gevolgen.

Wij bevelen aan om te onderzoeken of niet afgezien kan worden van de – ogenschijnlijk de reikwijdte van de deelverklaring beperkende – passage met verwijzing naar de context van de certificerende rapporten.

Wellicht dat in de operationele processen van de inspecties voorzieningen (zoals gedeeltelijk aselechte steekproeven) opgenomen kunnen worden om standaard en eenvoudiger te komen tot uitspraken op het niveau van de eindbegunstigden. Wij bevelen aan om daarbij meerjareengegevens op te nemen zodat inzicht ontstaat in de ontwikkeling in de loop der jaren. Wij denken dat met die informatie beter aangesloten wordt bij de informatie-behoefte van de gebruikers.

#### *4.5.3 Conclusies met betrekking tot het onderzoek door de AdF*

De Auditdienst van Financiën komt op grond van haar werkzaamheden niet tot een oordeel maar tot een rapport van bevindingen. Dit is conform de verstrekte opdracht.

#### *4.5.4 Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de informatie rondom de lidstaatverklaring*

De minister van Financiën heeft een positieve verklaring afgegeven, die de wettigheid en regelmatigheid van de GLB-uitgaven expliciet afdekt. Daarbij heeft de minister twee voorbehouden overgenomen van de minister van LNV. Het voorbehoud dat in de lidstaatverklaring wordt gemaakt over de randvoorwaarden is naar onze mening niet duidelijk geformuleerd. We bevelen de minister van Financiën aan om in komende lidstaatverklaringen de voorbehouden concreter te formuleren.

Wij bevelen aan om de gebruikers van de lidstaatverklaring helderheid te verschaffen over de gehanteerde materialiteit en inzicht te geven in de criteria die bepalend zijn geweest voor het wel of niet vermelden van aandachtspunten in de lidstaatverklaring. Deze criteria kunnen bijvoorbeeld vermeld worden in de aanbestedingsbrief en deze aanbestedingsbrief

kan ook aan de Europese instellingen ter beschikking worden gesteld. Op Europees niveau kan deze informatie bruikbaar zijn om te komen tot meer uniformiteit zodra er meer lidstaatverklaringen verschijnen.

In de lidstaatverklaring worden geen verbetermaatregelen genoemd met betrekking tot de twee gemelde voorbehouden. Wij bevelen aan om in komende lidstaatverklaringen de verbetermaatregelen te vermelden in de lidstaatverklaring. Dit zou ook conform de intentie van het kabinet zijn zoals geformuleerd in de brief van Financiën aan de Tweede Kamer van 4 december 2006 (Financiën, 2006).

Daarnaast menen wij dat het zinvol is de Staten-Generaal meer inzicht te bieden in de hoofdlijnen van de zich afspelende zaken rondom beheer en controle van de EU-gelden. Het gaat dan om een overzicht van de belangrijkste punten uit de rapportages van de Nederlandse en de Europese controleurs, met een aanduiding van het financieel belang dan wel de mogelijke financiële gevolgen.

#### *4.5.5 Conclusies met betrekking tot de keten*

Ten behoeve van de totstandkoming van de lidstaatverklaring heeft Nederland additionele voorzieningen geïmplementeerd. Dat is in korte tijd en op vrijwillige basis geschiedt. Wij zijn van mening dat het kabinet daarmee daadkracht heeft getoond.

De minister van Financiën heeft op basis van de deelverklaring van de minister van LNV een lidstaatverklaring opgesteld, in overeenstemming met afgesproken formuleringen. Op inzichtelijke wijze zijn de afwegingen die bij LNV gemaakt zijn bij het formuleren van het oordeel vastgelegd. Positieve waardering hebben wij voor het feit dat de auditdienst van LNV een verklaring heeft afgegeven bij de geconsolideerde jaaraangifte GLB 2006. De ten behoeve van de lidstaatverklaring ingerichte verantwoordings- en controleketen heeft nu al aantoonbare meerwaarde: zij is gebaseerd op, en sluit aan bij, de al bestaande structuren GLB én geeft inzicht in de wettigheid en regelmatigheid van de transacties tot op het niveau van de betaalorganen. Door middel van additionele werkzaamheden is ook nog zicht verkregen op de naleving van de Europese regels op het niveau van de eindbegunstigden.

Als verdere verbeterpunten voor de keten in de komende jaren zien wij momenteel als belangrijkste vervolgstappen:

- het in de operationele processen zelf inbouwen van voorzieningen om zekerheid tot op het niveau van de eindbegunstigden te verstrekken;
- het expliciet aanduiden in de begeleidende brief bij de lidstaatverklaring wat in de lidstaatverklaring en in de deelverklaring wordt verstaan onder «zaken van materieel belang»;
- het verstrekken van oordelen van de interne accountants bij de deelverklaringen van de vakministers.

**NATIONALE VERKLARING**

Op grond van het besluit van de Ministerraad d.d. 20 april 2007 verklaar ik hierbij namens het Nederlandse kabinet, vanuit mijn positie en verantwoordelijkheid als Minister van Financiën en op basis van de mij ter beschikking staande informatie, met inachtneming van hetgeen na punt 2 vermeld wordt, dat:

- (1) het functioneren van de door Nederland opgezette systemen en daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de gelden inzake het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, over het begrotingsjaar 16 oktober 2005 tot en met 15 oktober 2006 naar mijn beste weten een redelijke mate van zekerheid bieden voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties alsmede voor de subsidiabiliteit van de desbetreffende aanvragen;
- (2) de uitgaven en bestemmingsontvangsten ten laste respectievelijk ten gunste van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, die zijn opgenomen in bijgaande door de Nederlandse betaalorganen over het begrotingsjaar 16 oktober 2005 tot en met 15 oktober 2006 opgestelde en bij de Europese Commissie ingediende rekeningen naar mijn beste weten wettig en regelmatig zijn.

Ten aanzien van deze verklaring geldt evenwel het volgende:

- (a) In het kader van de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, heeft de Raad ultimo 2003, de eisen inzake het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem (GBCS) voor het controleren van aanvraaggegevens van agrariërs op randvoorwaarden (cross compliance) inzake het voldoen aan wettelijke bepalingen over milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn, voor zij in aanmerking komen voor inkomenssteun of bedrijfstoelage, aangescherpt. De minister van LNV heeft aangegeven dat het implementatieproces complex is, vanwege het feit dat de regelgeving ingewikkeld is, ruimte laat voor interpretatieverschillen en meerdere partijen (ook buiten LNV) betrokken zijn bij de implementatie en uitvoering. Uitkomsten van controles op randvoorwaarden kunnen leiden tot forfaitaire kortingen op de steunbetalingen aan agrariërs. Mogelijke politieke en financiële risico's zijn verbonden aan de beleidsmatige of politieke keuzes die zijn gemaakt in het implementatie- en uitvoeringsproces binnen Nederland. In januari 2007 heeft de Europese Commissie een controle uitgevoerd naar de toepassing van cross-compliance in Nederland. Uit de voorlopige, mondeling meegedeelde conclusies van de voorzitter van de Commissiedelegatie blijkt dat de implementatie en uitvoering op onderdelen – in ieder geval naar haar oordeel – niet EU conform is.
- (b) In het kader van de implementatie van de nieuwe verordening inzake de financiering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zijn de lidstaten verplicht om voor lang openstaande vorderingen, conform Verordening (EG) 1290/2005, 50% aan de Europese Commissie af te dragen. Naar de stand van zaken van 31 januari 2007 over de stand per 15 oktober 2006 zal Nederland € 6 192 777,73 in 2007 af moeten

dragen aan de Europese Commissie. Dit laat onverlet dat de terugvorderingprocedure wordt voortgezet.

De grondslag van mijn verklaring en daarbij gemaakte punten van voorbehoud wordt gevormd door de gegevens die de verantwoordelijke Nederlandse bewindspersoon mij beschikbaar heeft gesteld, onverlet inherente onzekerheden ten aanzien van de interpretatie van Europese regelgeving. De bevestigingen en punten van voorbehoud in deze verklaring zijn beperkt tot zaken van materieel belang.

Plaats: Brussel

Datum: 7 mei 2007

Ondertekening:

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN<sup>46</sup>

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2007

Hierbij bied ik u, namens het kabinet, aan: de eerste nationale verklaring over het financieel beheer van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie. De minister van Financiën verantwoordt zich hiermee ten behoeve van de Tweede Kamer over het financieel beheer van de gelden uit dit fonds over 2006 in Nederland. Deze nationale verklaring is aangekondigd in mijn brief van 4 december 2006<sup>47</sup>.

**Inleiding**

De nationale verklaring over het EOGFL, afdeling Garantie, is de eerste stap naar een verantwoording over alle EU fondsen in gedeeld beheer en de afdracht voor eigen middelen in Nederland. In het vervolg van de programmaperiode 2007–2013 zal de nationale verklaring mede gaan omvatten de eigen middelen, het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Europees Visserij Fonds. In de voornoemde brief van 4 december 2006 is deze fasering toegelicht.

In de voorliggende nationale verklaring wordt verklaard dat met betrekking tot EOGFL, afdeling Garantie, over de begrotingsperiode 2006 (16 oktober 2005 tot en met 15 oktober 2006) de systemen voor het financieel beheer een redelijke mate van zekerheid bieden voor de wettigheid en regelmatigheid van transacties en dat de uitgaven en ontvangsten naar beste weten wettig en regelmatig zijn. Hierna wordt deze verklaring nader toegelicht alsmede de omvang van de uitgaven en ontvangsten van dit fonds.

*Europese ontwikkelingen financieel beheer*

Tijdens de ECOFIN van november 2005 werden voorstellen van de Europese Commissie ter verbetering van het financieel beheer, waaronder door middel van een nationale verklaring, niet aangenomen. Mede dankzij het initiatief van Nederland is er nu toch beweging op dit vlak merkbaar. Hoewel er nog geen meerderheid van lidstaten is om een Raadsbesluit te kunnen aannemen over verbeterde verantwoording over EU fondsen op lidstaat niveau, leiden de bewegingen van Nederland en gelijkgestemde lidstaten en de Europese Commissie wel al tot concrete resultaten. Dit blijkt onder meer uit de groeiende belangstelling en gevoel van noodzaak voor verbetering van het financieel beheer en de verantwoording door lidstaten voor Europese gelden. Naast Denemarken, dat al eerder een verklaring ontwikkelde, heeft het Verenigd Koninkrijk een vergelijkbaar initiatief genomen als Nederland. Het aantal lidstaten is verder groeiende: Zweden en Oostenrijk hebben tijdens bijeenkomsten van de ECOFIN de afgelopen maanden aangegeven te onderzoeken wat er binnen hun nationale kaders mogelijk is om de verantwoording van EU-uitgaven te verbeteren. Nederland blijft samen met gelijkgestemde landen actief werken aan verbetering van het financieel beheer op lidstaat niveau. Dit wordt ondersteund door de maatregelen die de Europese Commissie neemt ter uitvoering van haar Actieplan naar een geïntegreerd controlekader. Met de voortgangsrapportage, die de Commissie tijdens de ECOFIN

<sup>46</sup> TK 2006–2007, 30 455 en 24 202, nr. 6.

<sup>47</sup> TK 2006–2007, 30 455 en 24 202, nr. 5.

van maart 2007 presenteerde, noemde de Commissie als één van de prioriteiten uit het Actieplan die verder moet worden uitgewerkt, de opzet van de door lidstaten verplicht af te geven *Annual Summaries* van audit rapporten.

### **Nationale verklaring: Financieel beheer EOGFL op orde**

Namens het kabinet verklaart de minister van Financiën aan de Tweede Kamer en de Europese Commissie dat het Nederlandse deel van het financieel beheer van het EOGFL, afdeling Garantie, in Nederland op orde is, met vermelding van hierna genoemde opmerkingen. Zoals in de eerdergenoemde brief van 4 december 2006 aan uw Kamer is meegedeeld, baseert de minister van Financiën – als coördinerend minister voor het financieel beheer van het Rijk – voor de nationale verklaring zich in het bijzonder op de verklaring van de voor het desbetreffende fonds primair verantwoordelijke minister. In dit verband heeft de vorige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) voor 2006 verklaard, op basis van de informatie die hij tot zijn beschikking heeft en naar zijn beste weten, dat de systemen voor het financieel beheer een redelijke mate van zekerheid bieden voor de wettigheid en regelmatigheid van transacties en dat de uitgaven en ontvangsten naar zijn beste weten wettig en regelmatig zijn. Daarbij heeft de minister twee opmerkingen gemaakt (zie hierna). Aan de verklaring van de minister van LNV liggen certificerende rapporten van zijn auditdienst ter zake ten grondslag. Dit oordeel, zoals ook opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf is als onderdeel van het jaarverslag voorzien van een getrouwbeeldverklaring van deze dienst bij het jaarverslag 2006 (Begrotingshoofdstuk XIV). Ten behoeve van het opstellen van de nationale verklaring heeft de minister van Financiën door de auditdienst Financiën een aanvullend onderzoek laten verrichten naar de deelverklaring voor het EOGFL, afdeling Garantie.

De opmerkingen bij de verklaring betreffen de volgende punten van voorbehoud:

- 1) de mogelijke politieke en financiële risico's bij de implementatie en uitvoering op onderdelen van de controles op randvoorwaarden (cross compliance). Cross compliance betreft randvoorwaarden of normen waaraan de agrariërs zich moeten houden willen zij voorkómen dat zij op hun steun van de EU worden gekort. Het gaat bij die normen om de bescherming van het milieu, de gezondheid van mens, dier en plant en het dierenwelzijn en het behoud van de grond in een goede landbouw- en milieuconditie. Het ministerie van LNV heeft aangegeven dat het implementatieproces van cross compliance complex is, vanwege het feit dat de regelgeving ingewikkeld is, ruimte laat voor interpretatieverschillen en meerdere partijen (ook buiten LNV) betrokken zijn bij de implementatie en uitvoering. Wanneer uiteindelijk vast zou komen te staan dat op onderdelen de implementatie en uitvoering niet EU conform is, kan dit leiden tot forfaitaire kortingen op steunbetalingen aan agrariërs. Het financiële risico voor de lidstaat – indien uiteindelijk terugbetaling moet plaatsvinden – bedraagt minimaal 1% van de betreffende uitgaven. Het ministerie van LNV is met de betrokken gemeenten en instanties met een controlerende taak in gesprek om te beoordelen wat de conclusies van de Europese Commissie betekenen voor de controletaken in 2007.
- 2) voor lang openstaande vorderingen zijn de lidstaten verplicht 50% aan de Europese Commissie af te dragen. Het gaat dan om terugvorderingen die de lidstaat bij de eindbegunstigden claimt op basis van bij controles ter plaatse geconstateerde onregelmatigheden. Naar de stand van zaken van 31 januari 2007 over de stand per 15 oktober 2007



zal Nederland € 6 192 778 af moeten dragen aan de Europese Commissie. Tegelijkertijd wordt de terugvorderingprocedure richting de eindbegunstigden voortgezet.

De bevestigingen en punten van voorbehoud in de verklaring zijn beperkt tot zaken van materieel belang. Dit laat onverlet dat er sprake kan zijn van inherente (financiële) onzekerheden ten aanzien van interpretatie van Europese regelgeving die betrekking hebben op het jaar 2006.

### Financiële betekenis EOGFL, afdeling Garantie, 2006

De afdeling Garantie van het EOGFL financiert hoofdzakelijk de uitgaven in het kader van de gemeenschappelijke ordeningen van de landbouwmarkten, de ter begeleiding van de marktsteun ondernomen acties voor plattelandsontwikkeling en de buiten de regio's van doelstelling 1 uitgevoerde maatregelen ten behoeve van het platteland<sup>48</sup>, de uitgaven voor sommige veterinaire maatregelen en de acties om voorlichting over het gemeenschappelijk landbouwbeleid te geven. In de afgelopen jaren zijn de subsidies voor geproduceerde hoeveelheden grotendeels vervangen door rechtstreekse betalingen aan de agrariërs.

De landbouw gelden vormden in 2006 het grootste aandeel in de subsidies die Nederland ontvangt vanuit de Europese Commissie. In totaal is € 1,217 miljard gedeclareerd bij de Europese Commissie. Dat geld is besteed aan inkomensteun, exportrestitutie en plattelandsontwikkeling.

Het gaat concreet om de volgende uitgaven:<sup>49</sup>

Omschrijving	Definitief 2006 €
Granen	38 267 183,53
Rijst	0,00
Restituties voor niet in bijlage 1 EG-Verdrag genoemde producten (verwerkte landbouwproducten)	47 543 239,96
Voedselprogramma's	708,32
Suiker	42 947 012,10
Olijfolie	0,00
Vezelgewassen	1 674 263,55
Groenten en fruit	72 418 260,01
Producten van de wijnbouwsector	0,00
Afzetbevordering	1 627 695,02
Overige plantaardige producten/overige maatregelen	5 618 932,48
Melk en zuivelproducten	268 834 306,30
Rundvlees	5 729 055,91
Schapen- en geitenvlees	0,00
Varkensvlees, eieren, pluimvee, producten van bijenteelt	8 440 793,43
Terugvorderingen	- 10 371 370,20
Totaal	482 730 080,41
Ontkoppelde rechtstreekse steun	0,00
Andere rechtstreekse steun	654 057 208,39
Extra steunbedragen	6 727 373,48
Tot een restcategorie behorende rechtstreekse steun	- 304 926,39
Terugvorderingen	- 1 553 293,53
Totaal	658 926 361,95
Plattelandsontwikkeling EOGFL, afd. Garantie	75 047 584,47
Overgangsinstrument voor de financiering van plattelandsontwikkeling	0,00
Totaal	75 047 584,47
Boekhoudkundige goedkeuring rekening voorgaande begrotingsjaren	36 764,51
Rechtmatigheidsgoedkeuring rekening voorgaande begrotingsjaren	- 158 235,60

<sup>48</sup> Doelstelling 1: Bevordering van de ontwikkeling en structurele aanpassing van de regio's met een ontwikkelingsachterstand.

<sup>49</sup> Bron: Jaaraangifte 2006, Consolidatie Lidstaat Nederland, ministerie van LNV.

Omschrijving	Definitief 2006 €
Boekhoudkundige goedkeuring rekening voorgaande begrotingsjaren	- 157 899,34
Totaal	- 279 370,43
Interventiemaatregelen voor visserijproducten	160 818,21
Overige maatregelen	0,00
Visserijprogramma voor de ultraperifere regio's	0,00
Totaal	160 818,21
Totaal Generaal	1 216 585 474,61

### **Procedure**

De nationale verklaring wordt – naast uw Kamer – ook aangeboden aan de Europese Commissie ten behoeve van haar verantwoording over de Europese begroting aan het Europees Parlement.

De Algemene Rekenkamer zal ten behoeve van uw Kamer de nationale verklaring van haar oordeel voorzien. Een afschrift van dit oordeel zal door de minister van Financiën eveneens aan de Europese Commissie worden aangeboden als aanvullende zekerheid bij de Nederlandse verantwoording.

### **Slot**

De voorliggende nationale verklaring is de eerste nationale verklaring van een lidstaat aan de Europese Commissie. Met deze nationale verklaring – op basis van vrijwilligheid – neemt het kabinet zijn (mede)verantwoordelijkheid voor het financieel beheer voor EU-gelden, in casu het EOGFL, afdeling Garantie. De totstandkoming van deze eerste nationale verklaring is voor alle betrokkenen een positief bewustwordings- en leerproces. De ervaringen met deze eerste nationale verklaring zullen bijdragen tot een verdere ontwikkeling van het instrument voor de andere fondsen en de eigen middelen.

De minister van Financiën,  
W. J. Bos

**Deelverklaring minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit**

Hierbij verklaar ik, vanuit mijn positie en verantwoordelijkheid als Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en op basis van de mij ter beschikking staande informatie van de auditdienst LNV, bij certificerend rapporten met kenmerk: TRCAD/2007/65, TRCAD2007/137, TRCAD2007/138, TRCAD2007/138, TRCAD/2007/139, TRCAD2007/140 en TRCAD2007/141 van 8 februari 2007, en alle overige informatie en inachtneming van hetgeen na punt 2 vermeld wordt, dat:

- (1) het functioneren van de door Nederland opgezette systemen en daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de gelden inzake het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie over het begrotingsjaar 16 oktober 2005 tot en met 15 oktober 2006 naar mijn beste weten een redelijke mate van zekerheid bieden voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties alsmede voor de subsidiabiliteit van de desbetreffende aanvragen;
- (2) de uitgaven en bestemmingsontvangsten ten laste respectievelijk ten gunste van het Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, die zijn opgenomen in bijgaande door de Nederlandse betaalorganen over het begrotingsjaar 16 oktober 2005 tot en met 15 oktober 2006 opgestelde en bij de Commissie ingediende rekeningen, in de context van bovengenoemde certificerende rapportages naar mijn beste weten, wettig en regelmatig zijn;

Ten aanzien van deze verklaring geldt evenwel het volgende:

*Controles op randvoorwaarden*

In het kader van de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, heeft de Raad ultimo 2003, de eisen inzake het Geïntegreerde Beheers- en ControleSysteem (GBCS) voor het controleren van aanvraaggegevens van agrariërs op randvoorwaarden (cross compliance) inzake het voldoen aan wettelijke bepalingen over milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn, voor hij in aanmerking komt voor inkomenssteun of bedrijfstoelage, aangescherpt. Het implementatieproces is complex vanwege het feit dat de regelgeving ingewikkeld is, ruimte laat voor interpretatieverschillen en meerdere partijen (ook buiten LNV) betrokken zijn bij de implementatie en uitvoering. Uitkomsten van controles op randvoorwaarden kunnen leiden tot forfaitaire kortingen op de steunbetalingen aan agrariërs. Mogelijke politieke en financiële risico's zijn verbonden aan de beleidsmatige- of politieke keuzes die zijn gemaakt in het implementatie- en uitvoeringsproces binnen Nederland. In januari 2007 heeft de Europese Commissie een controle uitgevoerd naar de toepassing van cross-compliance in Nederland. Uit de voorlopige, mondeling medegedeelde conclusies van de voorzitter van de Commissie-delegatie blijkt dat de implementatie en uitvoering op onderdelen – in ieder geval naar haar oordeel – niet EU conform is.

*Lang openstaande vorderingen*

In het kader van de implementatie van de nieuwe verordening inzake de financiering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zijn de lidstaten verplicht om voor lang openstaande vorderingen, conform Verordening (EG) 1290/2005, 50% aan de Europese Commissie af te dragen. Naar de stand van zaken van 31 januari 2007 over de stand per 15 oktober 2006 zal

Nederland € 6 192 777,73 in 2007 moeten afdragen aan de Europese Commissie. Dit laat onverlet dat de terugvorderingsprocedure wordt voortgezet.

De bevestigingen en opmerkingen in deze verklaring zijn beperkt tot zaken van materieel belang.

Datum: 2 februari 2007

Ondertekening:

**Geïntegreerde managementverklaring/incontrolverklaring<sup>50</sup>**

Ik, (naam) Algemeen Directeur van .....(naam betaalorgaan) verklaar dat, naar de mij ten dienste staande informatie, zoals de resultaten van de werkzaamheden van de interne auditdienst, de in het kader van het Agentschap/uitvoerende dienst, de aan het EOGFL over het boekjaar 16 oktober 2005 tot en met 15 oktober 2006 en de LNV-beleidsdirecties (budgethouders LNV/DFG) 1 januari tot en met 31 december 2006 gepresenteerde financiële en niet-financiële informatie:

Een waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig beeld geeft van de begrotingsuitgaven/en -ontvangsten LNV/DGF;

Een waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig beeld geeft van de uitgaven en ontvangsten voor het EOGFL;

In het bijzonder dat per ultimo 2006 alle aangegane verplichtingen, verstrekte voorschotten, ingestelde vorderingen, gevraagde zekerheden, voorraden, verplichtingen en garantiestellingen zijn opgenomen;

Opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten LNV/DGF/EOGFL, met redelijke zekerheid, conform wetten, AmvB's, ministeriële regelingen en communautaire voorschriften zijn gedaan;

De aan beleidsdirecties verstrekte (beleids)informatie LNV/DGF (prestatiegegevens) het resultaat is van een ordelijke, controleerbare en deugdelijke totstandkoming;

De in het kader van ...(naam betaalorgaan) gepresenteerde financiële informatie over de beleidsuitvoering en in het bijzonder alle activa en passiva per balansdatum een compleet en juist beeld geeft;

Het door mij opgezette systeem voldoet aan de erkenningseisen voor betaalorganen, een redelijke zekerheid biedt dat de onderliggende transacties wettig en regelmatig zijn en dat de subsidiabiliteit van de aanvragen en, in het geval van plattelandsontwikkeling, de procedure voor de toekenning van steun worden beheerd, gecontroleerd en gedocumenteerd overeenkomstig de communautaire voorschriften.

Ik bevestig dat de interne- en controlemaatregelen gedurende het kalenderjaar adequaat hebben gefunctioneerd. Overigens verwacht ik de komende periode geen andere ontwikkelingen die leiden tot eventuele aantasting van de erkenningseisen.

De Algemeen Directeur

---

<sup>50</sup> Deze tekst is als voorbeeld ontleend aan één van de incontrolverklaringen 2006. De teksten van de door de betaalorganen afgegeven statements zijn varianten op deze tekst.

**ACCOUNTANTSVERKLARING***Opdracht*

Wij hebben de Consolidatie Lidstaat Nederland over het EOGFL-jaar 2006 van de Lidstaat Nederland aan de afdeling Garantie van het EOGFL als opgenomen in de direct hierachter gevoegde bijlage bij deze verklaring en de opzet, bestaan en werking van de interne en administratieve organisatie van de betaalorganen aan een accountantsonderzoek onderworpen. De Consolidatie Lidstaat Nederland 2006 is het resultaat van de consolidatie van de jaaraangiften 2006 van de betaalorganen Dienst Regelingen, Dienst Landelijk Gebied, Productschap Zuivel, Hoofdproductschap Akkerbouw, Productschap Tuinbouw, Productschappen Vee Vlees en Eieren en de door de Lidstaat Nederland met de Europese Commissie verrekende apurementen. De Consolidatie Lidstaat Nederland 2006 is opgesteld door de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

*Verantwoordelijkheid van de hoofden van de betaalorganen en directie FEZ*

De hoofden van de betaalorganen zijn er voor verantwoordelijk dat het opgezette systeem voldoet aan de erkenningseisen voor betaalorganen, zodat het een redelijke zekerheid biedt dat de onderliggende transacties wettig en regelmatig zijn en dat de subsidiabiliteit van de aanvragen en, in het geval van plattelandsontwikkeling, de procedure voor de toekenning van steun worden beheerd, gecontroleerd en gedocumenteerd overeenkomstig de communautaire voorschriften.

Tevens zijn de hoofden van betaalorganen verantwoordelijk voor het adequaat functioneren van de interne- en controlemaatregelen gedurende het EOGFL-begrotingsjaar 2006.

De hoofden van de betaalorganen zijn verantwoordelijk voor het opmaken van de jaaraangifte. De directie FEZ is verantwoordelijk voor de consolidatie van de jaaraangiften.

*Verantwoordelijkheid van de accountant*

De Minister van LNV heeft de Departementale Auditdienst van LNV als de Certificerende Instantie aangewezen. Na onze aanstelling als Certificerende Instantie hebben wij, overeenkomstig Verordening (EG) Nr.1663/95 van de Commissie en de door de Europese Commissie gegeven aanwijzingen, een accountantsonderzoek ingesteld bij de betaalorganen. Het accountantsonderzoek betrof het begrotingsjaar 2006 dat is aangevangen op 16 oktober 2005 en is geëindigd op 15 oktober 2006.

*Werkzaamheden*

Wij hebben onze controle verricht in overeenstemming met de Europese wet- en regelgeving. Dienovereenkomstig zijn wij verplicht te voldoen aan de voor ons geldende gedragsnormen en zijn wij gehouden onze controle zodanig te plannen en uit te voeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de Consolidatie Lidstaat Nederland 2006 geen afwijkingen van materieel belang bevat.

Een controle omvat het uitvoeren van werkzaamheden ter verkrijging van controle-informatie over:

- de procedures van de betaalorganen, in het bijzonder gelet op de erkenningscriteria om vast te stellen dat deze redelijke garanties

bieden dat de bij het EOGFL (Afdeling Garantie) gedeclareerde bedragen in overeenstemming zijn met de Europese wet- en regelgeving.

- de Consolidatie Lidstaat Nederland 2006, gebaseerd op de in artikel 5, lid 1 van Verordening (EG) Nr. 1663/95 bedoelde jaaraangiften en de verrekende apurementen om vast te stellen dat deze in overeenstemming is met de administraties van de betaalorganen en een materieel waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig beeld geeft;
- het naar behoren beschermen van de financiële belangen van de Gemeenschap wat de betaalde voorschotten, de verkregen zekerheden, de interventievoorraden en de te innen bedragen betreft;
- de opvolging van aan de betaalorganen gedane controle-aanbevelingen ter verbetering van systemen.

De keuze van de uit te voeren werkzaamheden is afhankelijk van de professionele oordeelsvorming van de accountant, waaronder begrepen zijn beoordeling van de risico's van afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude of fouten.

Wij zijn van mening dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

#### *Oordeel*

Naar ons oordeel zijn de opzet, het bestaan en de werking van de interne en administratieve organisatie van de betaalorganen en de directie FEZ zodanig dat de betaalorganen en de directie FEZ een redelijke mate van zekerheid bieden dat de Consolidatie Lidstaat Nederland over het EOGFL-jaar 2006 waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig zijn en dat de in de Consolidatie Lidstaat Nederland over het EOGFL-jaar 2006 verantwoorde uitgaven en ontvangsten wettig en regelmatig tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de Europese wet- en regelgeving. Voorts verklaren wij dat de Consolidatie Lidstaat Nederland over het EOGFL-jaar 2006 waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig zijn en dat de in de rekeningen verantwoorde uitgaven en ontvangsten wettig en regelmatig tot stand zijn gekomen, in overeenstemming met de Europese wet- en regelgeving.

Zonder afbreuk te doen aan ons oordeel vestigen wij de aandacht op het volgende:

- «Conformiteitsaudits». Er is geen duidelijkheid over de wijze waarop de Europese Commissie de uitkomsten van eventueel nog uit te voeren eigen aanvullende controles (conformiteitsaudits) interpreteert en evalueert. Daardoor bestaat er onzekerheid over kortingen die de Commissie de lidstaat Nederland uiteindelijk nog kan opleggen aangaande de uitvoering van communautaire regelingen.
- De verantwoording omvat uitgaven die zijn gebaseerd op de door belanghebbenden verstrekte gegevens. Om de inherente onzekerheden die daaruit ontstaan, adequaat te reduceren voeren de betaalorganen controles uit en passen zij sancties toe. Dit controle en sanctiebeleid voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Ondanks dat blijft onvermijdelijk een restrisico bestaan ten aanzien van de wettigheid en regelmatigheid van uitgaven en ontvangsten bij de uitvoering van de communautaire regelingen.
- «Autonome taken». De uitvoering van de autonome taken van de inspecties valt buiten de verantwoordelijkheid van de betaalorganen

en daarmee ook buiten de reikwijdte van de uitgevoerde accountants-  
controle bij de betaalorganen.

Den Haag, 13 juni 2007

DE PLV. DIRECTEUR VAN DE AUDITDIENST VAN HET MINISTERIE VAN  
LANDBOUW NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

B. Alblas RA

TRCAD/2007/381



**BIJ DE ACCOUNTANTSVERKLARING KENMERK TRCAD/2007/381  
D.D. 13 JUNI 2007**

**Consolidatie Lidstaat Nederland 2006 (in €)**

Hoofdstuk	Omschrijving	Uitgaven van 16-okt-05 t/m 15-okt-06	Correcties	Definitief 2006
05 02 01	Granen	38 267 183,53		38 267 183,53
05 02 02	Rijst	0,00		0,00
05 02 03	Restituties voor niet in bijlage 1 genoemde producten	47 543 239,96		47 543 239,96
05 02 04	Voedselprogramma's	708,32		708,32
05 02 05	Suiker	42 947 012,10		42 947 012,10
05 02 06	Olijfolie	0,00		0,00
05 02 07	Vezelgewassen	1 674 263,55		1 674 263,55
05 02 08	Groenten en fruit	72 418 260,01		72 418 260,01
05 02 09	Producten van de wijnbouwsector	0,00		0,00
05 02 10	Afzetbevordering	1 627 695,02		1 627 695,02
05 02 11	Overige plantaardige producten/overige maatregelen	5 618 932,48		5 618 932,48
05 02 12	Melk en zuivelproducten	268 854 313,50	- 20 007,20	268 834 306,30
05 02 13	Rundvlees	5 729 055,91		5 729 055,91
05 02 14	Schape- en geitenvlees	0,00		0,00
05 02 15	Varkensvlees, eieren, pluimvee, producten van bijenteelt en	8 440 793,43		8 440 793,43
05 02 99	Terugvorderingen	- 10 371 370,20		- 10 371 370,20
	<b>Totaal 05 02</b>	<b>482 750 087,61</b>	<b>- 20 007,20</b>	<b>482 730 080,41</b>
05 03 01	Ontkoppelde rechtstreekse steun	0,00		0,00
05 03 02	Andere rechtstreekse steun	653 768 025,81	289 182,58	654 057 208,39
05 03 03	Extra steunbedragen	6 729 303,86	- 1 930,38	6 727 373,48
05 03 04	Tot een restcategorie behorende rechtstreekse steun	- 304 926,39		- 304 926,39
05 03 99	Terugvorderingen	- 1 333 996,80	- 219 296,73	- 1 553 293,53
	<b>Totaal 05 03</b>	<b>658 858 406,48</b>	<b>67 955,47</b>	<b>658 926 361,95</b>
05 04 01	Plattelandsontwikkeling in het kader van het EOGFL, afd.	72 673 460,00	2 374 124,47	75 047 584,47
05 04 04	Overgangsinstrument voor de financiering van plattelandsontw.	0,00		0,00
	<b>Totaal 05 04</b>	<b>72 673 460,00</b>	<b>2 374 124,47</b>	<b>75 047 584,47</b>
05 07 01	06	Boekhoudkundige goedkeuring rekening vrg begrotingsjaren		36 764,51
05 07 01	07	Rechtmatigheidsgoedkeuring rekening vrg. begrotingsjaren	- 158 235,60	- 158 235,60
05 07 01	08	Boekhoudkundige goedkeuring rekening vrg begrotingsjaren	- 157 899,34	- 157 899,34
	<b>Totaal 05 07 01</b>	<b>- 279 370,43</b>	<b>0,00</b>	<b>- 279 370,43</b>
11 02 01	Interventiemaatregelen voor visserijproducten	160 818,21		160 818,21
11 02 02	Overige maatregelen	0,00		0,00
11 02 03	Visserijprogramma voor de ultraperifere regio's	0,00		0,00
	<b>Totaal 11 02</b>	<b>160 818,21</b>	<b>0,00</b>	<b>160 818,21</b>
	<b>Totaal Generaal</b>	<b>1 214 163 401,87</b>	<b>2 422 072,74</b>	<b>1 216 585 474,61</b>

**MODEL ACCOUNTANTSVERKLARING CERTIFICERENDE AUDIT  
BETAALORGANEN****Accountantsverklaring***Opdracht*

Wij hebben de in artikel 5, lid 1 van Verordening (EG) Nr. 1663/95 genoemde rekeningen (excl. Tabel 105) en de in artikel 6, letter f, van Vo. (EG) Nr. 885/2006 bedoelde tabellen over het EOGFL-begrotingsjaar 2006 van *[..naam betaalorgaan..]* aan de Afdeling Garantie van het EOGFL en het functioneren van *[..naam betaalorgaan..]* als betaalorgaan aan een accountantsonderzoek onderworpen. De rekeningen zijn opgesteld onder verantwoordelijkheid van de leiding van het betaalorgaan. Het is onze verantwoordelijkheid een accountantsverklaring te verstrekken bij de rekeningen. Een gewaarmerkt afschrift van de rekeningen is als bijlage 1 tot met 3 bij deze verklaring opgenomen.

*Werkzaamheden*

Wij hebben ons onderzoek verricht overeenkomstig internationaal aanvaarde normen voor accountantsonderzoek en artikel 3 van de Verordening (EG) Nr. 1663/95. Volgens deze richtlijnen dient ons onderzoek zodanig te worden gepland en uitgevoerd, dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de rekeningen geen onjuistheden van materieel belang bevatten. Ons onderzoek is gespreid over het gehele begrotingsjaar 2006 uitgevoerd en per de rapporteringsdatum afgerond. Onze werkzaamheden omvatten onder meer een onderzoek door middel van deelwaarnemingen van informatie ter onderbouwing van de bedragen in de rekeningen. Ons onderzoek omvatte voorts een beoordeling van de mate waarin de interne en administratieve organisatie van het betaalorgaan heeft voorzien in waarborgen dat de rechtmatigheid in voldoende mate wordt afgedekt voordat tot uitbetaling wordt overgegaan. Wij zijn van mening dat ons onderzoek een deugdelijke grondslag voor ons oordeel verschaft.

*Oordeel*

Naar ons oordeel zijn de opzet, het bestaan en de werking van de interne en administratieve organisatie van *[..naam betaalorgaan..]* zodanig dat het betaalorgaan een redelijke mate van zekerheid biedt dat de voor het EOGFL-begrotingsjaar 2006 bij de Commissie ingediende rekeningen waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig zijn. Voorts verklaren wij dat de aan de afdeling Garantie van het EOGFL ingediende rekeningen over het EOGFL-begrotingsjaar 2006 waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig zijn.

's-Gravenhage,

AUDITDIENST VAN HET MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUUR EN  
VOEDSELKWALITEIT,

Auditmanager

Plv. Directeur.

## AFKORTINGEN

Afkorting	Betekenis
AD	(departementale) auditdienst
AdF	Auditdienst van het ministerie van Financiën
AID	Algemene Inspectiedienst
AO/IC	(Beschrijving van de) administratieve organisatie/interne controle
CAD	Coördinatie Auditbeleid Departementen (Financiën)
CB	Coördinerend Bureau (LNV)
CCU	Controle Coördinatie Unit
DAS	Déclaration d'assurance (betrouwbaarheidsverklaring Europese Rekenkamer)
DG	Directoraat-generaal
DICTU	Dienst ICT Uitvoering (LNV)
DL	Dienst Landbouw
DLG	Dienst Landelijk Gebied
DR	Dienst Regelingen
EC	Europese Commissie
Ecofin	Raad van ministers van Economische Zaken en Financiën
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EG	Europese Gemeenschap
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (vanaf 2007)
ELG	Europees Landbouw Garantiefonds (vanaf 2007)
EOGFL-G	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie
EOGFL-O	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EVF	Europees Visserij Fonds (vanaf 2007)
FEZ	Directie Financieel-economische zaken (LNV)
GBCS	Geïntegreerd beheers- en controlesysteem
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
GLMC	Goede landbouw- en milieuconditie
GMO	Gemeenschappelijke marktordening
HPA	Hoofdproductschap Akkerbouw
IAD	Interne Accountantsdienst (van de betaalorganen)
ISA	International Standards on Auditing
JZ	Juridische Zaken (LNV)
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
M&O-beleid	Beleid tegen misbruik en oneigenlijk gebruik
OLAF	Europees bureau voor fraudebestrijding
POP	Plattelandsontwikkelingsprogramma
PT	Productschap Tuinbouw
PVE	Productschappen Vee, Vlees en Eieren
PZ	Productschap Zuivel

## LITERATUUR

AID (2007a). *MCS Beheersverslag EOGFL-begrotingsjaar 2005/2006*, 26 januari 2007. Kerkrade.

AID (2007b). *AID Jaarverslag 05/06, verslag overeenkomstig artikel 9 lid 1*, 8 januari 2007. Utrecht.

AID (2007c). *Evaluatienota XC 2005*, 14 maart 2007.

Algemene Rekenkamer (2003). *Presteren en functioneren van het openbaar bestuur. Strategie Algemene Rekenkamer 2004–2009*, december 2003. Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2005). *Essentialia van goed openbaar bestuur*, december 2005. Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2006). *Brief aan de minister van Financiën*, 14 november 2006, kenmerk 6006396 R/S. Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2007). *EU-trendrapport 2007*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 955, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Auditdienst Financiën (2006). *Third party mededeling*, 18 december 2006. Den Haag.

Auditdienst LNV (2007a). *Rapport inzake de certificerende audit van de Dienst Landelijk Gebied over het EOGFL-begrotingsjaar 2006 (16 oktober 2005 tot en met 15 oktober 2006)*, 8 februari 2007. Den Haag.

Auditdienst LNV (2007b). *Rapport inzake de certificerende audit van de Dienst Regelingen over het EOGFL-begrotingsjaar 2006 (16 oktober 2005 tot en met 15 oktober 2006)*, 8 februari 2007. Den Haag.

Auditdienst LNV (2007c). *Rapport inzake de certificerende audit van het Hoofdproductschap Akkerbouw over het EOGFL-begrotingsjaar 2006 (16 oktober 2005 tot en met 15 oktober 2006)*, 8 februari 2007. Den Haag.

Auditdienst LNV (2007d). *Rapport inzake de certificerende audit van het Productschap Tuinbouw over het EOGFL-begrotingsjaar 2006 (16 oktober 2005 tot en met 15 oktober 2006)*, 8 februari 2007. Den Haag.

Auditdienst LNV (2007e). *Rapport inzake de certificerende audit van de Productschappen Vee, Vlees en Eieren over het EOGFL-begrotingsjaar 2006 (16 oktober 2005 tot en met 15 oktober 2006)*, 8 februari 2007. Den Haag.

Auditdienst LNV (2007f). *Rapport inzake de certificerende audit van Productschap Zuivel over het EOGFL-begrotingsjaar 2006 (16 oktober 2005 tot en met 15 oktober 2006)*, 8 februari 2007. Den Haag.

Belastingdienst (2006). *Beheersverslag Belastingdienst 2005*, 15 maart 2006, Den Haag.

Ecofin (2004). *Kwijtingsadvies van de Raad van Economische Zaken en Financiën aan het Europees Parlement betreffende begrotingsuitvoering 2002, afdeling III/Commissie*, 9 maart 2004.

Europese Commissie, DG Landbouw (1998). *Richtsnoer 10 – Fysiske inspecties*, Brussel.

Europese Commissie (2005). *Mededeling over een stappenplan voor een geïntegreerd interne controlekader*, COM (2005) 252 definitief, 15 juni 2005.

Europese Commissie (2006). *Actieplan voor een geïntegreerd interne controlekader*, COM (2006) 9 definitief, 17 januari 2006.

Europese Commissie, DG AGRI. *Draft Guideline no. 4 on the Statement of Assurance*. (ongedateerd).

Europese Rekenkamer (2006). *Jaarverslag over de uitvoering van de begroting 2005* (2006/C 263/01), 31 oktober 2006.

Financiën (2006). *EU-tendrapport 2006 en Jaarverslag Europese Rekenkamer, brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 4 december 2006, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 455 en 24 202, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Financiën (2007). *EU-tendrapport 2006 en Jaarverslag Europese Rekenkamer, brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 16 mei 2007, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 455 en 24 202, nr. 6. Den Haag: Sdu.

IAD DR en IAD PT (2007). *Rapport over de uitkomsten van de Review op de werkzaamheden van het Bureau Auditing m.b.t. het beheersverslag 2006 van de Algemene Inspectiedienst van LNV*, 7 februari 2007. Kenmerk DR/2007/996.

LNV (2004). *Kaderovereenkomst inzake de samenwerking tussen het Ministerie van LNV en het Ministerie van Financiën bij de uitvoering van de niet-fiscale douanetaken op het terrein van het Ministerie van LNV*, 22 juni 2004. Den Haag.

LNV (2006). *Agentschap Dienst Regelingen. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van LNV*, 19 mei 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 246 nr. 13. Den Haag: Sdu.

LNV (2007a). *Jaarverslag XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2006*, 15 maart 2007, Den Haag.

LNV (2007b). *Wijziging van de Regeling GLB-inkomenssteun 2006, d.d. 28 maart 2007*. Kenmerk TRCJZ/2007/972, Staatscourant 30 maart 2007, nr. 64, p. 11. Den Haag.