



Rapport bij de Nederlandse EU- lidstaatverklaring 2007

21 mei 2008

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag



Inhoud

Deel I	Oordeel, aanbevelingen en bestuurlijke reactie	1
1	Over dit onderzoek	2
1.1	Aanleiding	2
1.2	Doelstelling van ons onderzoek	3
1.3	Onderzoeksaanpak	3
1.4	Lidstaatverklaring	6
1.5	Totstandkoming lidstaatverklaring	7
1.6	Leeswijzer	10
2	Oordeel Algemene Rekenkamer bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2007	11
3	Aanbevelingen voor de komende jaren	15
4	Bestuurlijke reactie en nawoord	17
4.1	Reactie ministers	17
4.1.1	Reactie op de oordelen	18
4.1.2	Reactie op de aanbevelingen	19
4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	20
	Actiepunten lidstaatverklaring ministers	22



Deel II	Onderzoeksbevindingen	25
1	Lidstaatverklaring 2007	26
1.1	Deelverklaring 2007 minister van LNV	26
1.2	Vorbehouden in de Lidstaatverklaring 2007	26
1.2.1	Uitvoering controles randvoorwaarden	27
1.2.2	Risico's als gevolg van mogelijke interpretatieverschillen	27
1.3	Andere aandachtspunten	28
1.3.1	Aanbevelingen van de auditdienst LNV aan de betaalorganen	28
1.3.2	Uitkomsten controlebezoeken van Europese instellingen	30
1.3.3	Europese goedkeuring rekening betaalorgaan opgeschort	31
2	Totstandkoming lidstaatverklaring	34
2.1	Inhoudelijke aansluiting van verantwoording en controle	34
2.2	Grondslag voor de lidstaatverklaring	35
2.3	Grondslag van de deelverklaring en consolidatiestaat	35
2.3.1	Assurancerapport bij 'Deelverklaring LNV'	36
2.3.2	Accountantsverklaring bij consolidatiestaat	36
2.4	Financiële transacties: wettigheid en regelmatigheid	37
2.4.1	Inspecties	40
2.4.2	Fysieke inspecties	41
2.4.3	Administratieve nacontroles	43
2.4.4	Controle op de randvoorwaarden	46
2.4.5	Complicaties bij gebruik inspectieresultaten	48
	Bijlage 1 Lidstaatverklaring 2007	50
	Bijlage 2 Brief kabinet aan de Staten-Generaal	53
	Bijlage 3 Deelverklaring LNV	63
	Bijlage 4 Assurancerapport bij deelverklaring LNV 2007	67
	Bijlage 5 Accountantsverklaring bij de consolidatiestaat 2007	70
	Bijlage 6 Overzicht extrapolatie bevindingen fysieke controles	75
	Bijlage 7 Gebruikte afkortingen	78
	Bijlage 8 Onderzoekskader	79
	Literatuur	86



Deel I Oordeel, aanbevelingen en bestuurlijke reactie



1 Over dit onderzoek

2

1.1 Aanleiding

Het kabinet heeft in 2006 besloten om jaarlijks een nationale verklaring op te gaan stellen over het beheer en de besteding van gelden van de Europese Unie (EU) in Nederland. Deze zogenoemde *EU-lidstaatverklaring*, gericht aan de Europese Commissie en aan de Nederlandse Staten-Generaal, is door Nederland op vrijwillige basis ingevoerd (Financiën, 2006).

Doel van de lidstaatverklaring

Met de invoering van een jaarlijkse lidstaatverklaring wil Nederland bijdragen aan een beter beheer, een betere verantwoording en een betere controle van de gelden die Nederland afdraagt aan de EU en vanuit de EU ontvangt. Als de ervaringen positief zijn en de andere lidstaten dit initiatief gaan volgen, zou dit op termijn kunnen bijdragen aan een positief oordeel van de Europese Rekenkamer bij de Europese rekeningen.

Rol van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is gevraagd om jaarlijks ten behoeve van de Staten-Generaal een oordeel te geven over de EU-lidstaatverklaring. Op dit verzoek van de minister van Financiën heeft de Algemene Rekenkamer positief gereageerd (Algemene Rekenkamer, 2006; 2007).

Dit is het tweede jaar dat wij een rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring opstellen. Het rapport bevat de uitkomsten van ons onderzoek naar de lidstaatverklaring over 2007. Ons rapport is openbaar; de minister van Financiën kan het dus doorsturen naar de Europese Commissie.

Om hoeveel geld gaat het?

De lidstaatverklaring over 2007 beperkt zich tot de Europese fondsen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De komende jaren zal de verklaring echter ook de andere Europese fondsen gaan omvatten die Nederland samen met de Europese Commissie beheert.

Over het Europese boekjaar voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (16 oktober 2006 tot en met 15 oktober 2007) is bij het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor



plattelandsontwikkeling (ELFPO) respectievelijk € 1.013,1 miljoen en € 18,1 miljoen aan uitgaven gedeclareerd.

3

1.2 Doelstelling van ons onderzoek

De doelstelling van ons onderzoek is het afgeven van een oordeel over de deugdelijkheid van de totstandkoming van de Nederlandse EU-lidstaatverklaring en de deugdelijkheid van de kwalificaties in de lidstaatverklaring.

Hiertoe onderzoeken we de lidstaatverklaring zelf, de onderliggende deelverklaring met bijbehorende 'consolidatiestaat' en de totstandkoming van deze verklaringen en consolidatiestaat. De consolidatiestaat bevat het resultaat van de jaaraangiften 2007 van de betaalorganen Dienst Regelingen en Dienst Landelijk Gebied en de door de lidstaat Nederland met de Europese Commissie verrekende correcties. Deze correcties zijn veelal het resultaat van kortingen en/of boetes die de Europese Commissie op basis van haar controlebevindingen aan de lidstaat oplegt.

1.3 Onderzoeksaanpak

Onderzoeksubject

Het object van ons onderzoek is zoals gezegd de Nederlandse EU-lidstaatverklaring over 2007 en onderliggende deelverklaring met bijbehorende consolidatiestaat.

Normen

De basisnormen die wij in dit onderzoek hanteren ontleen wij om te beginnen aan de Europese wet- en regelgeving. Daarnaast maken we gebruik van de International Standards on Auditing¹ (ISA's), die zijn opgesteld door de International Federation of accountants (IFAC), en van de International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI), die zijn opgesteld door de International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).

¹ De ISA's zijn in Nederland door het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA) vastgelegd in de 'controle- en overige standaarden' (COS).



Voorts hanteren wij een aantal algemene uitgangspunten op het gebied van transparantie en publieke verantwoording.² Toegepast op de lidstaatverklaring zijn dit met name:

4

1. de reikwijdte en gehanteerde criteria voor de lidstaatverklaring moeten expliciet uiteengezet zijn;
2. de lidstaatverklaring moet alle belanghebbenden inzicht bieden in de risico's en belangrijkste aandachtspunten die verbonden zijn met de gepresenteerde gegevens.

Betrouwbaarheid en materialiteit

Het gehanteerde betrouwbaarheidspercentage is overeenkomstig de algemeen aanvaarde eisen voor controleopdrachten op 95% gesteld.

De kwantitatieve materialiteitsgrens voor financiële fouten die we hanteren sluit aan op de Europese regels en is vastgesteld op 2%.³

De materialiteit van afwijkingen van normen die gelden voor het gehanteerde beheer- en controlesysteem zijn uiteraard van meer kwalitatieve aard.

Oordeel tot op niveau van eindbegunstigden

In ons oordeel betrekken we dit jaar ook de vraag in hoeverre de lidstaatverklaring een deugdelijke kwalificatie geeft van de wettigheid en regelmatigheid van de financiële transacties tot op het niveau van eindbegunstigde. Dit is een belangrijke stap voorwaarts ten opzichte van vorig jaar.

Om deze stap mogelijk te maken hebben we een raamwerk voor de controle ontwikkeld waarbij we gebruik maken van inspectieresultaten. Het is dit jaar nog niet mogelijk om vanuit deze inspectiegegevens een optimale extrapolatie te maken, op basis waarvan uitspraken kunnen worden gedaan over de verschillende deelpopulaties van eindbegunstigden. De consolidatiestaat 2007 en de administraties bij de betaalorganen en inspectiediensten zijn hier nog niet op ingericht. Zo zijn de in het begrotingsjaar van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (het 'GLB-jaar') ingestelde vorderingen niet zichtbaar in de consolidatiestaat. Een nadere toelichting op de huidige situatie geven we in § 2.4 van deel II van dit rapport.

² 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).

³ De Europese Commissie heeft in de bijlage bij Richtsnoer nr. 3 - *Strategie voor de accountantsverklaring* - aangegeven dat bij de steekproefomvang een materialiteitsgrens van 2% gehanteerd moet worden per populatie. Richtsnoeren zijn documenten waarin de Commissie nadere instructies geeft over erkenning, accountantscontrole, informatiebeveiliging enzovoort.



Controleaanpak

5

Vanuit doelmatigheidsoverwegingen maken wij zoveel mogelijk gebruik van het werk van andere accountants en deskundigen. Bij een goed functionerende voorcontrole kunnen onze aanvullende systeem- en gegevensgerichte werkzaamheden worden beperkt. Deze aanvullende werkzaamheden zijn afhankelijk van de uitkomsten van een risicoanalyse en de eventuele bevindingen die naar voren komen bij het beoordelen van de werkzaamheden van anderen. De hoofdindeling van onze werkzaamheden is in onderstaand schema weergegeven.

I Gebruikmaken van werk van anderen (in casu de departementale auditdienst)	II Aanvullende eigen werkzaamheden Algemene Rekenkamer	
A. Review accountantscontrole auditdienst 1. dossierreview 2. interviews /overleg 3. reperformance	B. Systeemgericht	C. Gegevensgericht

De Algemene Rekenkamer heeft de lidstaatverklaring getoetst en maakt voor een belangrijk deel – op basis van review – gebruik van de werkzaamheden van de auditdienst van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Terminologie

In dit rapport sluiten we zoveel mogelijk aan bij de in de EU gebruikelijke terminologie. 'Wettig en regelmatig' betekent dat de uitgaven en ontvangsten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid 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.

Vraagstelling

De volgende drie vragen hebben in ons onderzoek centraal gestaan:

1. In hoeverre is sprake van een deugdelijke totstandkoming van de lidstaatverklaring (inclusief deelverklaring en bijbehorende consolidatiestaat)?
2. In hoeverre geeft de lidstaatverklaring een deugdelijke kwalificatie van het functioneren van de door Nederland opgezette systemen en maatregelen voor het beheer en de controle van de gelden die ons



land ontvangt uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)?

6

3. In hoeverre geeft de lidstaatverklaring een deugdelijke kwalificatie van de wettigheid en regelmatigheid van de financiële transacties tot en met het niveau van eindbegunstigde?

Een meer gedetailleerde toelichting op onze onderzoeksaanpak en gehanteerde normen is te vinden in bijlage 8.

1.4 Lidstaatverklaring

De Nederlandse EU-lidstaatverklaring is een jaarlijkse verklaring over zowel de kwaliteit van de beheer- en controlesystemen voor het financieel beheer van EU-gelden, als over de wettigheid en regelmatigheid van de transacties die met deze gelden worden verricht tot en met het niveau van de eindbegunstigden. De Nederlandse EU-lidstaatverklaring wordt opgebouwd op basis van de deelverklaringen die worden opgesteld door de verantwoordelijke vakministers. Als er in een deelverklaring materiële afwijkingen van wet- en regelgeving worden gemeld, zullen deze ook in de lidstaatverklaring terug te vinden zijn in de vorm van een voorbehoud, eventuele verbetermaatregelen of opmerkingen.

Lidstaatverklaring 2007

In bijlage 1 van deel II van dit rapport is de tekst van de EU-lidstaatverklaring over 2007 opgenomen. Deze beperkt zich zoals gezegd tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Er zijn twee fondsen waaruit de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid worden gefinancierd. Naast specifieke productregelingen zijn er regelingen die gericht zijn op inkomenssteun in de agrarische sector. Om op grond van die regelingen in aanmerking te komen voor subsidies moeten agrariërs voldoen aan bepaalde voorwaarden. Deze voorwaarden betreffen producten en activiteiten waarvoor men subsidie kan krijgen, en de informatie die men daarover moet opleveren. Sinds enkele jaren moeten de agrariërs bovendien voldoen aan een aantal randvoorwaarden op het gebied van milieu, gezondheid, voedselveiligheid en dierenwelzijn. Het niet-naleven van deze randvoorwaarden kan leiden tot een boete die wordt verrekend met de inkomenssteun waar de begunstigden recht op hebben.

De subsidieregelingen worden sinds 2007 uitgevoerd door twee betaalorganen, te weten de Dienst Regelingen en de Dienst Landelijk Gebied, en door vijf uitvoerende 'delegated bodies' (het Hoofdproductschap



Akkerbouw, het Productschap Tuinbouw, het Productschap Vee, Vlees en Eieren, het Productschap Zuivel en de Dienst Regelingen)⁴.

De fysieke controles op de naleving van de subsidievoorwaarden worden onder meer verricht door: de Algemene Inspectiedienst (AID), GeoRas,⁵ het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ), het Centraal Bureau diensten aan Slachtdieren (CBS) en de Douane. Jaarlijks verantwoorden de betaalorganen zich over hun uitgaven en ontvangsten. Hierbij geven zij tevens – conform Europese regelgeving – een borgingsverklaring af. De verantwoordingen en borgingsverklaringen worden door de auditdienst van het Ministerie van LNV gecertificeerd. De accountantsrapporten worden samen met de jaarlijkse aangifte van de gezamenlijke uitgaven naar de Europese Commissie gestuurd.

Fonds	Kerncijfers (Auditdienst LNV, 2008 a en b)	Betaalorgaan	Delegated bodies	Inspecties
ELGF	Financieel belang Jaarrekening Dienst Regelingen ELGF: € 1.050.480.998,13 ⁶ Door betaalorgaan geïnde bedragen bij subsidieaanvragers: € 10.231.010,11	Dienst Regelingen	Hoofdproductschap Akkerbouw, Productschap Tuinbouw, Productschap Vee, Vlees en Eieren. Productschap Zuivel	AID, Douane, Centraal Bureau diensten aan Slachtdieren, Hordijk&Hordijk, COKZ, CPE, GeoRas
ELFPO	Financieel belang Jaarrekeningen Dienst Landelijk Gebied ELFPO: € 18.108.532,50 Door betaalorgaan geïnde bedragen bij subsidieaanvragers: € 85.683,94	Dienst Landelijk Gebied	Dienst Regelingen	AID, Dienst Landelijk Gebied, SKAL ⁷

1.5 Totstandkoming lidstaatverklaring

Om tot een lidstaatverklaring te komen heeft het Nederlandse kabinet, uitgaande van de bestaande verantwoordings- en controlestructuur behorend bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid (jaardeclaraties, borgingsverklaringen en twee certificerende auditrapporten), enkele aanvullende voorzieningen getroffen:

- De minister van LNV heeft voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid een deelverklaring gegeven over het functioneren van de systemen en daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de

⁴ De Dienst Regelingen is behalve betaalorgaan ook 'delegated body' van het betaalorgaan Dienst Landelijk Gebied.

⁵ Het bedrijf GeoRas voert controles uit op landbouwsubsidieaanvragen door middel van teledetectie.

⁶ In de consolidatiestaat Deelverklaring GLB 2007 is een bedrag van totaal € 1.013.075.985,35 verantwoord. Het verschil met de jaarrekening van de Dienst Regelingen betreft correcties van de Europese Commissie ten bedrage van € 37.405.012,78 (zie § 1.3.2 in deel II).

⁷ Stichting SKAL is een onafhankelijke organisatie die door middel van inspectie en certificatie - in opdracht van het Ministerie van LNV – toezicht houdt op de biologische productie in Nederland.



controle en over de wettigheid en regelmatigheid van onderliggende transacties.

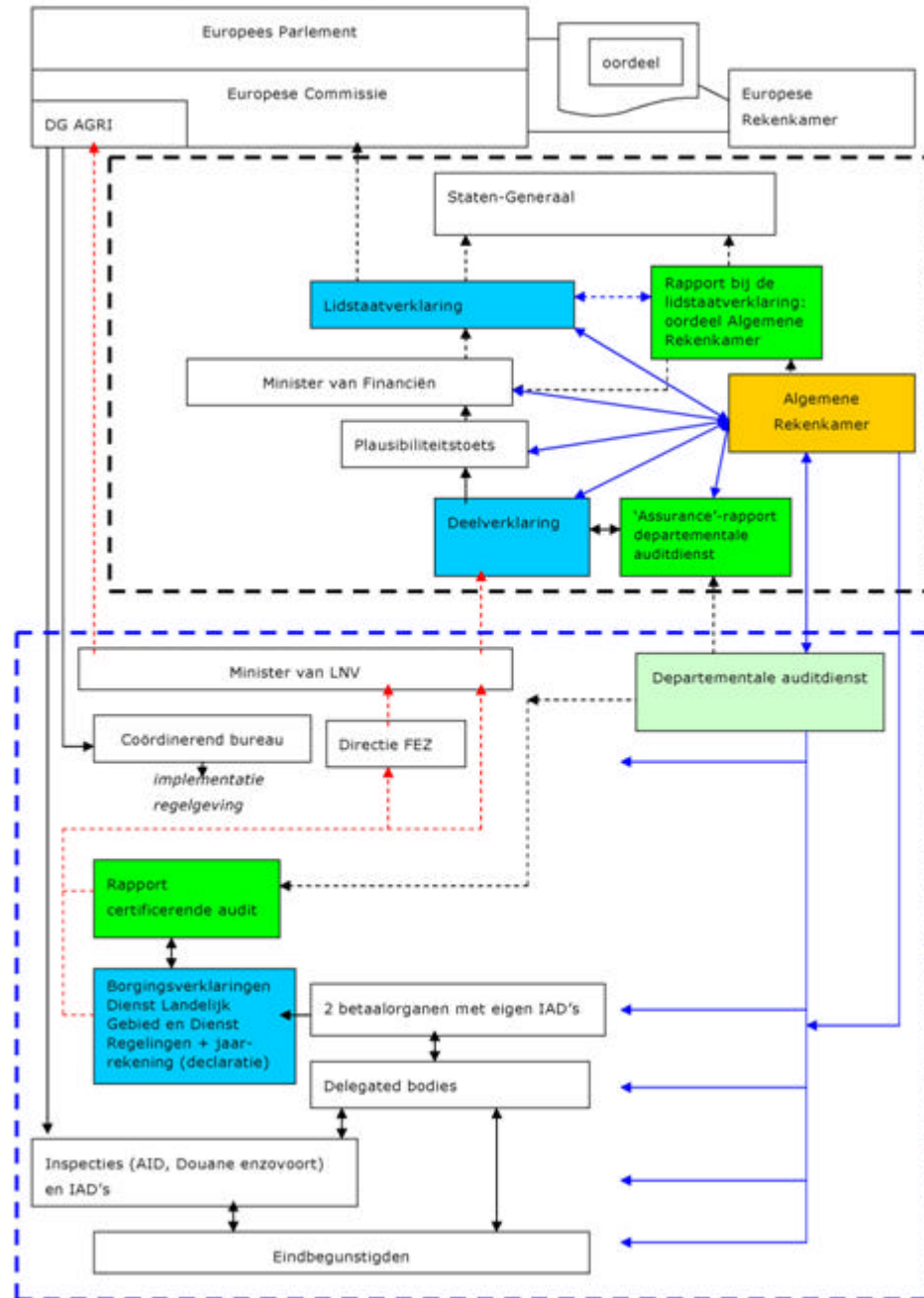
8

- Aanvullend op de bestaande certificeringsrapporten per betaalorgaan heeft de auditdienst van het Ministerie van LNV zekerheid gegeven bij de deelverklaring door middel van een 'assurancerapport'. Hiermee is invulling gegeven aan onze aanbeveling van vorig jaar. Een belangrijk element in deze 'assurance' is dat, na beoordeling van de kwaliteit van de inspectiefunctie, de inspectieresultaten worden gebruikt voor de oordeelsvorming over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven en ontvangsten tot en met het niveau van de eind-begunstigden.
- De minister van Financiën integreert de deelverklaring van de minister van LNV in de lidstaatverklaring op basis van beschikbare verantwoordings- en controle-informatie. Door het opstellen van een wegingskader heeft de minister van Financiën invulling gegeven aan onze aanbeveling van vorig jaar om inzichtelijk te maken hoe de totstandkoming van de deelverklaring wordt beoordeeld en welke afwegingen worden gemaakt voor het al dan niet rapporteren van bevindingen in de lidstaatverklaring ('plausibiliteitstoets').

De actoren, verantwoordings- en controlestructuren rond het gemeenschappelijk landbouwbeleid en rond de totstandkoming van de lidstaatverklaring hebben we weergegeven in figuur 1 (zie volgende pagina).

Bij het afgeven van de deelverklaring 2007 maakt de minister van LNV gebruik van verantwoordingen van betaalorganen en inspectiediensten en van controlerapporten van de certificerende instantie (de auditdienst van het Ministerie van LNV). Deze verantwoordingen en controlerapporten maken deel uit van het Europees voorgeschreven beheer- en controle-instrumentarium. Op grond hiervan verantwoorden de betaalorganen zich jaarlijks over hun uitgaven en ontvangsten en worden deze verantwoordingen door de auditdienst van het Ministerie van LNV gecertificeerd. De accountantsrapporten worden samen met de jaarlijkse aangifte naar de Europese Commissie gestuurd. Het Directoraat-Generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling beoordeelt de ingediende verantwoordingen en accountantsrapporten. Naar aanleiding daarvan beslist de Europese Commissie over het goedkeuren van de rekeningen op 30 april.

Figuur 1. Actoren, verantwoording en controle



10

The diagram illustrates the control system for the management of financial management of payment agencies and delegated bodies. It shows the flow of information and reports between various entities:

- Top Level:** Directoraat-Generaal AGRI and Europese Commissie.
- Intermediate Level:** Minister van Financiën (Lidstaatverklaring inclusief consolidatiestaat) and Minister van LNV (Deelverklaring inclusief consolidatiestaat).
- Supporting Bodies:** Nederlands parlement, Plausibiliteitstoets Ministerie v Financiën, Algemene Rekenkamer, Auditdienst LNV (Rapport certificerende audit, Oordeel van certificerende instantie, Accountantsverklaring), and Dienst Landelijk Gebied en Dienst Regelingen (Borgingsverklaring van Betaalorganen, Jaardeclaraties ELGF en ELFPO).
- Bottom Level:** Controlestelsels voor financieel management (Betaalorganen en delegated body's, Interne audits, Inspecties) and Eindbegunstigden.

The flow of information is as follows:

- End Beneficiaries (Eindbegunstigden)** provide input to the **Control Systems for Financial Management (Controlestelsels voor financieel management)**.
- The **Control Systems** produce **Assurance Reports ('Assurance'-rapport inclusief accountantsverklaring)** and **Declarations (Jaardeclaraties ELGF en ELFPO)**.
- The **Assurance Reports** are sent to the **Audit Service LNV (Auditdienst LNV)** and the **Ministry of Agriculture, Nature and Fisheries (Minister van LNV)**.
- The **Declarations** are sent to the **Ministry of Finance (Minister van Financiën)** and the **Ministry of Agriculture, Nature and Fisheries (Minister van LNV)**.
- The **Ministry of Finance** sends a **Statement of Consolidated Accounts (Lidstaatverklaring inclusief consolidatiestaat)** to the **European Commission (Europese Commissie)** and the **Parliament (Nederlands parlement)**.
- The **Ministry of Agriculture, Nature and Fisheries** sends a **Statement of Consolidated Accounts (Deelverklaring inclusief consolidatiestaat)** to the **European Commission (Europese Commissie)** and the **Ministry of Finance**.
- The **Audit Service LNV** sends a **Report on the Audit of the Assurance Report (Rapport certificerende audit)** to the **Ministry of Agriculture, Nature and Fisheries** and the **General Accounting Office (Algemene Rekenkamer)**.
- The **General Accounting Office (Algemene Rekenkamer)** sends a **Report on the Statement of Consolidated Accounts (Rapport bij lidstaatverklaring)** to the **Ministry of Finance** and the **European Commission (Europese Commissie)**.

1.6 Leeswijzer

In deel I van dit rapport geven wij ons oordeel over de lidstaatverklaring, schetsen we de stand van zaken rond de vorig jaar door ons gedane aanbevelingen, en formuleren wij enkele nieuwe aanbevelingen.

Aansluitend geven we de reacties weer van de ministers van Financiën en van LNV en ons nawoord. Deel I sluit af met een samenvattend overzicht van de belangrijkste actiepunten en de daarop gedane toezeggingen van de ministers.

In deel II is een nadere uiteenzetting opgenomen van onze onderzoeks-aanpak. Ook staan hier de onderliggende bevindingen bij ons oordeel en onze conclusies uit deel I.



2 Oordeel Algemene Rekenkamer bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2007

11

Wij hebben de lidstaatverklaring en deelverklaring met bijbehorende consolidatiestaat over het jaar 2007, met een totaal aan uitgaven van per saldo € 1.031,2⁸ miljoen, onderzocht en van een oordeel voorzien. We hebben de lidstaatverklaring 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 2008 (Financiën, 2008).

Ons oordeel bij de lidstaatverklaring 2007 richt zich op drie onderdelen:

- de totstandkoming van de lidstaatverklaring en de onderliggende deelverklaring met bijbehorende consolidatiestaat;
- 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 EU-lidstaatverklaring 2007, zoals die door de minister van Financiën namens het kabinet is afgegeven, over het geheel genomen op deugdelijke wijze tot stand gekomen. Een complicatie bij de totstandkoming was dat de Europese Commissie (in casu het Directoraat-Generaal AGRI) de goedkeuring die zij op 30 april 2008 had kunnen verlenen aan de rekeningen over 2007 van het betaalorgaan Dienst Regelingen, heeft opgeschort.

Onze aanbevelingen van vorig jaar om de deelverklaring te voorzien van controle-informatie (accountantsverklaring), en inzicht te geven in de criteria die zijn gehanteerd om zaken al dan niet te melden in de lidstaatverklaring, zijn opgevolgd. Onze aanbeveling om de hoofdpunten van de uitkomsten van door Europese controleurs uitgevoerde controles beschikbaar te stellen aan de Staten-Generaal zodra de eerste formele aan-

⁸ De consolidatiestaat bevat saldi met uitgaven van twee fondsen; ELGF: € 1.013,1 miljoen aan uitgaven en ELFPO: € 18,1 miljoen aan uitgaven.



schrijving van de Europese Commissie een feit is, heeft het kabinet, met redenen omkleed, niet overgenomen.⁹ Het kabinet heeft wel aangegeven de definitieve beschikkingen van de Commissie bij de lidstaatverklaring te zullen opnemen.

12

De tijdige totstandkoming van de lidstaatverklaring en het rapport van de Algemene Rekenkamer daarbij is afhankelijk van tijdige beschikbaarheid van benodigde controle-informatie. Met name de tijdige beschikbaarheid van de resultaten van inspecties die nodig zijn voor een beoordeling van de rechtmatigheid op het niveau van eindbegunstigden kan verder worden verbeterd.

Oordeel over de kwalificatie van de systemen

Wij zijn van oordeel dat de lidstaatverklaring 2007 een deugdelijke kwalificatie geeft van het functioneren van de door Nederland opgezette systemen en de daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de gelden betreffende het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) die de lidstaat Nederland in 2007 heeft afgedragen respectievelijk ontvangen.

Een kanttekening plaatsen wij bij het tijdig verwerken van bij inspecties geconstateerde afwijkingen en bij het debiteurenbeheer. Door het niet tijdig verwerken van inspectieresultaten zijn vorderingen (boetes) niet altijd tijdig ingesteld.

Oordeel over de kwalificatie van de financiële transacties

In de lidstaatverklaring verklaart het kabinet dat de uitgaven en ontvangsten die ten laste respectievelijk ten gunste van het ELGF en het ELFPO zijn gebracht, wettig en regelmatig zijn tot en met het niveau van eindbegunstigden. Dit houdt in dat de uitgaven en ontvangsten tot en met het niveau van eindbegunstigden in overeenstemming zijn met de relevante wet- en regelgeving. Naar ons oordeel geeft de lidstaatverklaring 2007 een deugdelijke kwalificatie.

Daarbij plaatsen wij de volgende kanttekeningen:

- Op basis van de beschikbare inspectieresultaten (fysieke inspecties) heeft extrapolatie plaatsgevonden van de geconstateerde onrechtmatigheden. Dit houdt in dat we de daadwerkelijk geconstateerde onregelmatigheden die aan de betaalorganen zijn gerapporteerd, hebben vertaald naar een maximumbedrag aan fouten voor de totale (financiële) populatie waarop de inspecties betrekking hebben. Op

⁹ Zie hiervoor de bestuurlijke reactie die wij hebben ontvangen op ons rapport bij de EU-lidstaatverklaring over 2006 (Algemene Rekenkamer, 2007).



basis hiervan is maximaal een bedrag van € 13,0 miljoen aan fouten geconstateerd. De geëxtrapoleerde onrechtmatigheden die uit de inspecties blijken, concentreren zich wat het ELGF betreft bij de Bedrijfstoeslagregeling (€ 7,1 miljoen) en wat het ELFPO betreft bij de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (€ 1,3 miljoen).

In bijlage 6 van dit rapport is een tabel opgenomen met de in het GLB-jaar 2007 gedeclareerde uitgaven en de daarbij behorende (geëxtrapoleerde) inspectieresultaten.

- Agrariërs dienen te voldoen aan randvoorwaarden gericht op milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn. Het financieel belang van de subsidies waarop ook het naleven van randvoorwaarden van toepassing is, betreft € 797,4 miljoen. Het niet-naleven van die voorwaarden kan leiden tot kortingen op de subsidies waarop agrariërs recht hebben. De kwaliteit van de inspecties en de rapportage over de uitkomsten zijn nog niet goed op orde. De lidstaatverklaring kent op dit punt een voorbehoud. Dit voorbehoud delen wij. Op grond van de beschikbare informatie over de uitkomsten van randvoorwaarden controles, is de geëxtrapoleerde omvang van de onrechtmatigheid niet te bepalen. Het in § 2.4 van deel II opgenomen bedrag van € 1,3 miljoen is berekend op basis van de beschikbare gegevens en is geen indicatie voor de onzekerheid betreffende de randvoorwaarden.
- Uit de administratieve nacontroles komt een indicatief bedrag van € 2,1 miljoen aan geconstateerde onregelmatigheden naar voren.
- Daarnaast heeft de auditdienst van het Ministerie van LNV in het kader van de certificerende audits fouten geconstateerd voor een bedrag van € 0,6 miljoen.
- Op 8 mei 2008 heeft het Ministerie van LNV, naar aanleiding van vragen over de ingediende rekening 2007 van de Dienst Regelingen en het bijbehorende certificerende auditrapport, een toelichting gegeven aan het Directoraat-Generaal (DG) AGRI. De uitkomst is dat de auditdienst van het Ministerie van LNV aanvullend nog controles uitvoert of betalingen aan de juiste eindbegunstigden hebben plaatsgevonden. De boekhoudkundige goedkeuring van de rekening van de Dienst Regelingen zal in het najaar plaatsvinden. De uitkomsten van het overleg waren voor de minister van LNV geen aanleiding om de deelverklaring en bijbehorende 'assurancerapport' eveneens op te houden.

Afgezet tegen het totaal van de gedeclareerde uitgaven overschrijden de geëxtrapoleerde fouten (maximaal € 17,0 miljoen) niet de tolerantiegrens van 2% (€ 20,6 miljoen).



Het voorbehoud in de lidstaatverklaring dat betrekking heeft op de randvoorwaarden (meer in het bijzonder: de inzet van medehandhavers en de toepassing van een verkeerd rekenmodel voor de berekening van de korting bij niet-naleving) impliceert een niet nader te kwantificeren onzekerheid over de volledigheid van bij de eindbegunstigden ingestelde vorderingen en daaruit voortvloeiende ontvangsten.



3 Aanbevelingen voor de komende jaren

15

In 2007 zijn de toegezegde verbeteracties door de verantwoordelijke ministers getroffen. In § 1.5 van deel I van dit rapport hebben wij de belangrijkste genoemd. Daarnaast heeft het Ministerie van Financiën gewerkt aan een website¹⁰ waarop alle relevante informatie in relatie tot de lidstaatverklaring is te vinden. De verbetermaatregelen die wij verder nog mogelijk achten, worden in dit hoofdstuk toegelicht.

Oordeelsvorming tot op het niveau van eindbegunstigden

Op basis van ons onderzoek signaleren wij de volgende verbeterpunten voor de controle tot op het niveau van eindbegunstigden:

- Alle basisgegevens van door inspectiediensten uitgevoerde controles zouden op eenduidige wijze moeten worden vastgelegd. De inzichtelijkheid van de gegevens is weliswaar verbeterd ten opzichte van vorig jaar, maar een goede aansluiting tussen de informatie in de systemen van de betaalorganen enerzijds en de beheersverslagen/MCS-rapportages¹¹ van de verschillende inspectiediensten anderzijds, is nog steeds niet eenvoudig te maken. Het is van belang dat hiervoor eenduidige definities worden gehanteerd.
- Voor een goede onderbouwing en analyse van de inspectieresultaten, en vertaling hiervan in de deelverklaring, is het van belang dat de beheersverslagen van de inspectiediensten tijdig beschikbaar zijn.
- Het afgelopen jaar heeft de auditdienst van het Ministerie van LNV de in het 'assurance framework'¹² beschreven werkzaamheden nog niet in volle omvang kunnen uitvoeren. Het beoordelen van het bestaan en de werking van de inspectiefunctie zal vanaf dit jaar meer aandacht moeten krijgen.

¹⁰ www.minfin.nl

¹¹ MCS: managementcontrolsysteem.

¹² Dit 'assurance framework' voor de auditdienst van het Ministerie van LNV is in 2007 door de verantwoordelijke ministeries, in samenspraak met de Algemene Rekenkamer, ontwikkeld. Zie voor een nadere toelichting deel II van dit rapport, § 2.4.



Verbetering instelling van vorderingen en debiteurenbeheer

16

Wij bevelen het Ministerie van LNV aan om de instelling van vorderingen en het debiteurenbeheer voortaan te laten vallen onder de reikwijdte van de deelverklaring, de bijbehorende consolidatiestaat en de accountants-verklaring bij de consolidatiestaat.

Bovendien bevelen wij aan om hierbij niet langer alleen een kwantitatieve tolerantiegrens te hanteren voor het al dan niet rapporteren over geconstateerde tekortkomingen. Wij zijn van mening dat tekortkomingen bij in te stellen vorderingen en het debiteurenbeheer in zichzelf materieel kunnen zijn. Immers, ze zijn het gevolg van door inspecties en andere controles geconstateerde onregelmatigheden tot op het niveau van eindbegunstigden.

Lidstaatverklaring: Informatie op fondsniveau

Bij uitbreiding van de reikwijdte van de lidstaatverklaring met andere EU-fondsen is het belangrijk om na te gaan in welke mate de lidstaatverklaring bevindingen op fondsniveau dient te bevatten. Wij bevelen aan om op fondsniveau aan te sluiten bij de normen die de Europese Commissie hanteert. Dit jaar hebben wij voor ons oordeel, het totaal van de uitgaven in de consolidatiestaat als basis genomen.



4 Bestuurlijke reactie en nawoord

17

Het concept van dit rapport is voor 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 gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland. De Algemene Rekenkamer heeft de minister van Financiën gevraagd om zorg te dragen voor de gezamenlijke reactie van hem en de minister van LNV. Op 16 mei 2008 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 met de gezamenlijke reactie staat op onze website, www.rekenkamer.nl.

4.1 Reactie ministers

De ministers van Financiën en van LNV geven aan met genoegen te hebben kennisgenomen van ons over het algemeen positieve oordeel over de EU-lidstaatverklaring 2007.

De ministers zijn tevreden over het 'assurance framework' dat in samenwerking met de Algemene Rekenkamer is ontwikkeld voor de auditdienst van het Ministerie van LNV. Dit framework maakt het mogelijk de rechtmatigheid van transacties tot op het niveau van eindbegunstigden te evalueren. In het assurance framework wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de EU-richtlijnen voor verantwoording en controle. Hiermee is een aanpak ontstaan die in de praktijk goed hanteerbaar is en tot relatief beperkt extra werk leidt.

Op basis van de deelverklaring, het assurance framework en de uitgevoerde werkzaamheden concludeert het kabinet dat er in de consolidatiestaat met uitgaven en ontvangsten van de landbouwfondsen, die ten grondslag ligt aan deze lidstaatverklaring, sprake is van rechtmatige financiële transacties tot op het niveau van eindbegunstigden, zoals dit is verwoord in de brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 4 december 2006.



4.1.1 Reactie op de oordelen

18

Reactie op oordeel over totstandkoming

De minister van LNV verwacht dat met de ingezette verbeteringen de problemen ten aanzien van de 'cross compliance'-controles in 2008 zijn opgelost.

In antwoord op onze herhaalde aanbeveling om de hoofdpunten van de uitkomsten van door Europese controleurs uitgevoerde controles beschikbaar te stellen aan de Staten-Generaal geven de ministers aan dat zij in de bestuurlijke reactie op ons vorige rapport bij de EU-lidstaatverklaring hun opstelling hierin uitgebreid hebben toegelicht. Het kabinet kiest bij de opstelling van de lidstaatverklaring voor een vergelijkbare lijn als bij het melden van opmerkelijke zaken in de bedrijfsvoeringparagraaf bij het nationale Jaarverslag. De afweging of er sprake is van een vermeldenswaardige opmerkelijke zaak ligt bij de verantwoordelijke minister. Alle definitieve beschikkingen van de Europese Commissie worden wél bij de lidstaatverklaring gemeld, omdat op dat moment de omvang van het financieel effect van een terugvordering duidelijk is. Verder geven de ministers aan dat de Tweede Kamer op reguliere tijdstippen in de begrotingscyclus ook wordt geïnformeerd over deze beschikkingen.

Reactie op oordeel over kwalificatie van de systemen

In antwoord op onze opmerkingen over te late verwerking van inspectieresultaten en (als gevolg daarvan) niet tijdig ingestelde vorderingen, geven de ministers aan dat de minister van LNV in 2007 heeft ingezet op verbetering van deze punten, en dat de inspanningen op dit terrein in 2008 worden gecontinueerd.

Reactie op oordeel over kwalificatie van financiële transacties

De EU-lidstaatverklaring 2007 en het oordeel van de Algemene Rekenkamer bieden volgens de ministers een solide basis voor een oordeel over de rechtmatigheid van de transacties tot op het niveau van eindgebruikers, waarvan de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer gebruik kunnen maken.

Over het meetellen en extrapoleren van de uitkomsten van de zogenaamde 'cross compliance'-controles en de administratieve nacontroles ('4045-controles') in het totaalbedrag van onrechtmatigheden schrijven de ministers dat er een fundamenteel verschil in benadering bestaat tussen fysieke controles in het kader van de uitvoering van een subsidie-regeling enerzijds, en de 4045- en randvoorwaardencontroles anderzijds. Aangezien de 4045- en de randvoorwaardencontroles (anders dan de fysieke controles) volgens de ministers geen directe relatie hebben met



de uitbetaling van de subsidie, vinden zij dat de uitkomsten van deze controles niet als onrechtmatigheden meegeteld kunnen worden.

19

4.1.2 Reactie op de aanbevelingen

Reactie op aanbevelingen over oordeelsvorming tot op niveau eindbegunstigden

De basisgegevens van door inspectiediensten uitgevoerde controles, waarvan wij in dit rapport hebben aangegeven dat ze eenduidiger zouden moeten worden vastgelegd, worden volgens de ministers door de betaalorganen vastgelegd conform de Europese regelgeving. De wijze van vastleggen varieert, afhankelijk van het specifieke karakter van een inspectie of regeling. Vanaf 2007 vereist de Commissie dat de voor ELGF uitgevoerde inspecties en de resultaten daarvan worden vastgelegd in de zogenaamde statistieken. Vanaf 2008 is dit ook van toepassing voor ELFPO. Deze uniformere benadering komt tegemoet aan de aanbeveling. De auditdienst van het Ministerie van LNV zal deze statistieken gaan beoordelen, als onderdeel van de certificerende audit.

De minister van LNV onderschrijft de noodzaak van tijdige beschikbaarheid van de beheersverslagen van de inspectiediensten.

De minister van LNV laat weten dat haar auditdienst door de late totstandkoming van het assurance framework geen fysieke inspecties heeft kunnen bijwonen; deze inspecties waren toen namelijk al verricht. Dit is door alle betrokken partijen onderkend. Wel heeft de auditdienst van het Ministerie van LNV kennisgenomen van een aantal dossiers van uitgevoerde inspecties. Voor 2008 zal de auditdienst LNV enkele inspecties bijwonen.

Reactie op aanbeveling over instelling van vorderingen en debiteurenbeheer

De ministers geven aan dat het in de lijn der verwachting ligt dat, wanneer de uitbreiding van de lidstaatverklaring naar de andere fondsen aan de orde is, de door ons aangeroerde problematiek rond het debiteurenbeheer bij de Europese landbouwfondsen aandacht zal krijgen.

Reactie op aanbeveling over lidstaatverklaring op fondsniveau

In antwoord op onze aanbeveling om bij uitbreiding van de reikwijdte van de lidstaatverklaring met andere EU-fondsen aan te sluiten bij de normen die de Europese Commissie hanteert, stellen de ministers dat de Europese regelgeving zelf niet vraagt om een verklaring op fondsniveau. Nederland wil met de lidstaatverklaring bijdragen aan het bereiken van een positieve déclaration d'assurance (DAS). Het kabinet zoekt daarom aansluiting bij de onderzoeksmethoden van de Europese Rekenkamer. Deze laatste richt



zich met haar jaarlijks onderzoek voor de DAS wat de fondsen in gedeeld beheer betreft op de totale geldstroom in de begroting per categorie uitgaven, zoals de Europese landbouwfondsen en structuurfondsen. Met andere woorden, de Europese Rekenkamer rapporteert op basis van de 2% tolerantie over het totaal van de landbouwfondsen, en niet per afzonderlijk landbouwfonds. De ministers gaan er dan ook vooralsnog van uit dat toepassing van de tolerantiegrens op fondsniveau niet wordt gevraagd. Zij voegen hieraan toe dat toepassing van de tolerantiegrens op fondsniveau voor de kleinere fondsen zou leiden tot een verhoging van de controledruk. Zo'n benadering zou het bovendien moeilijker maken om andere lidstaten te stimuleren voor eenzelfde aanpak te kiezen. Een verdere uitsplitsing naar fondsniveau wordt ook niet genoemd, aldus de ministers, in het kabinetsstandpunt van december 2006, waarin de principes van de lidstaatverklaring door het kabinet zijn goedgekeurd. De ministers zeggen niettemin toe dat dit punt met het oog op de komende uitbreiding van de lidstaatverklaring bij de Europese Commissie en Europese Rekenkamer zal worden getoetst en met de Algemene Rekenkamer verder zal worden besproken.

20

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de gezamenlijke reactie van de ministers van Financiën en van LNV. Wij zijn positief over de acties die de ministers hebben toegezegd en zien de uitbreiding van de lidstaatverklaring met de andere EU-fondsen met vertrouwen tegemoet.

De opvatting van de ministers over het meetellen en extrapoleren van de uitkomsten van de zogenaamde 'cross compliance'-controles en de 4045-controles in het totaalbedrag van onrechtmatigheden delen wij niet. Het fundamentele verschil dat de ministers waarnemen is volgens ons niet aanwezig. Voor alle inspecties geldt dat ze kunnen leiden tot een correctie of ontvangst. Zowel de correcties op uitgekeerde subsidies als de ontvangsten naar aanleiding van geconstateerde onregelmatigheden worden gesaldeerd in de uitgaven die de consolidatiestaat vermeldt. Wij zullen dit onderwerp betrekken bij de evaluatie van het ontwikkelde assurance framework.

Wij houden vast aan ons standpunt dat de Staten-Generaal over de aandachtspunten en de in gang gezette verbetermaatregelen op hoofdlijnen net zo goed geïnformeerd moeten worden als de Europese instellingen. Wij vertrouwen erop dat dit tijdig gebeurt.



Wij hebben begrip voor de opvattingen van de ministers over het al dan niet rapporteren op fondsniveau. Echter, gezien de huidige reikwijdte van de certificerende auditrapporten en de mogelijkheid die thans bestaat om hierop aan te sluiten bevelen wij desondanks aan de bevindingen te gaan rapporteren op fondsniveau. Op die manier wordt de kans dat de rapportages bruikbaar zullen zijn voor de Europese Commissie, vergroot.



Actiepunten lidstaatverklaring ministers

22

Actiepunten en vervolgstappen	Stand van zaken	Toezegging minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
<i>Lidstaatverklaring minister van Financiën (namens kabinet)</i>			
Streef ernaar dat alle deelverklaringen worden voorzien van een accountantsverklaring met dezelfde reikwijdte.	LNV-deelverklaring is voorzien van 'assurancerapport' en bijbehorende consolidatiestaat is voorzien van accountantsverklaring. Reikwijdte is ten opzichte van vorig jaar uitgebreid tot op niveau van eindbegunstigden. Wij bevelen aan om dit, bij uitbreiding lidstaatverklaring naar andere EU-fondsen te handhaven.	Aanbeveling wordt betrokken bij voorbereiding van uitbreiding nationale verklaring naar andere EU-fondsen die samen met Europese Commissie worden beheerd. Minister wil graag hierover overleg met Algemene Rekenkamer.	Wij zijn verheugd over toezegging en bereid tot overleg.
Overweeg om in lidstaatverklaring expliciet te melden dat deze de wettigheid en regelmatigheid van transacties op niveau van eindbegunstigde omvat.	Hieraan is invulling gegeven in 2007.		Afgerond.
Maak voor gebruiker duidelijk wat onder 'zaken van materieel belang' wordt verstaan, met vergroting van transparantie per aandachtspunt. Streef naar lidstaatverklaring die meer inzicht geeft in belangrijkste aandachtspunten en verbeteracties. Overweeg gebruik van internet om deze informatie de komende jaren breed beschikbaar te stellen voor eenieder in Nederland en Europa die betrokken is bij de verdere ontwikkeling van de lidstaatverklaringen.	Dit is verbeterd. Ministerie van LNV heeft procedurebeschrijving gemaakt voor totstandkoming deelverklaring en heeft toelichting bij deelverklaring opgesteld waaruit criteria en afwegingskader blijken. Ook Ministerie van Financiën heeft wegingskader opgesteld en werkt aan website.	Voor kabinet is dit blijvend aandachtspunt.	Afgerond.
Verschaf Staten-Generaal inzicht in de belangrijkste aandachtspunten. Staten-Generaal zou op hoofdlijnen net zo goed geïnformeerd moeten worden als de Europese instellingen over de aandachtspunten en de in gang gezette verbetermaatregelen.	Lidstaatverklaring bevat ten opzichte van vorig jaar conform toezegging kabinet meer informatie. Na ministeriële reactie vorig jaar handhaafden wij aanbeveling om hoofdpunten uit Europese controles beschikbaar te stellen bij eerste formele beschrijving van Europese Commissie. Dit heeft in 2007 geen navolging gekregen. Ministers handhaven standpunt dat pas informatie wordt gegeven als procedures zijn afgerond en leiden tot definitieve claim.	Ministers verwijzen naar bestuurlijke reactie van vorig jaar: "Er wordt een zorgvuldige afweging 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."	Wij houden eraan vast dat Staten-Generaal op hoofdlijnen net zo goed geïnformeerd moeten worden als de Europese instellingen over aandachtspunten en in gang gezette verbetermaatregelen. Wij vertrouwen erop dat dit tijdig gebeurt.

Actiepunten en vervolgstappen	Stand van zaken	Toezegging minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
<i>Deelverklaring minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit</i>			
Richt werk inspecties zo in dat het én EU-conform is én de uitkomsten	Overleg tussen ons en verantwoordelijke ministeries heeft geleid tot	Met 'assurance framework' is rationele aanpak voor controle	Wij zijn verheugd over toezegging.



Actiepunten en vervolgstappen	Stand van zaken	Toezegging minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
ervan gebruikt kunnen worden voor een lidstaatverklaring die ook wettigheid en regelmatigheid van transacties op niveau van eind-begunstigde omvat, zoals beoogd door kabinet.	'assurance framework' voor audit-dienst LNV, maar volledige implementatie moet nog plaatsvinden. We constateren vooruitgang bij inspecties, maar er is nog ruimte voor verbetering (zie § 2.4.5).	van lidstaatverklaring tot stand gekomen. Het was echter voor auditedienst LNV niet meer mogelijk na december 2007 alle frameworkonderdelen uit te voeren. Voor 2008 is dit wel mogelijk.	
Vergroot transparantie van weging van geïnventariseerde aandachtspunten verder door per aandachtspunt aan te geven welke criteria zijn gehanteerd. Overweeg om in de deelverklaring of toelichting daarbij meer inzicht te verschaffen in belangrijkste verbeteracties inzake opgenomen voorbehouden.	Toezegging om inzicht te geven in door LNV gehanteerde criteria en belangrijkste verbeteracties in deelverklaring en nationale verklaring is nagekomen.		Afgerond.
Nieuw (2007)			
De problemen met vorderingen/debiteuren vinden wij in tegenstelling tot LNV en Financiën wél materieel. Wij bevelen aan het instellen van vorderingen en het debiteurenbeheer te laten vallen onder reikwijdte van deelverklaring, consolidatiestaat en accountantsverklaring bij consolidatiestaat.		Problematiek rond vorderingen heeft relatief gering financieel belang. Debiteurenbeheer betreft vooral tijdelijke administratieve kwestie (vorming van één betaalorgaan). In 2007 is gewerkt aan verbetering. Verbetering zal in 2008 worden gecontinueerd.	Wij zijn verheugd over getroffen maatregelen, maar benadrukken nogmaals belang van ingestelde vorderingen en debiteurenbeheer. Deze zijn immers resultaat van uitgevoerde fysieke inspecties, administratieve nacontroles en randvoorwaardencontroles.

Actiepunten en vervolgstappen	Stand van zaken	Toezegging minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
<i>Overige punten</i>			
Ga door met in EU-verband aandringen op terugdringing van administratieve lasten, op vereenvoudiging van regels en op uniformering van de eisen voor verantwoording en controle. Overweeg om in toelichting bij lidstaatverklaring ook melding te doen van eventuele voor lidstaatverklaring ondoelmatige factoren in de EU-regelgeving.	Minister van Financiën zet zich namens kabinet in om beheer, verantwoording en controle van EU-gelden te verbeteren. Actiepunt blijft van toepassing en wij blijven kabinet daarin ondersteunen, bijvoorbeeld voor toepassing van rechtmatigheidsbegrip in EU-verband.	Kabinet blijft zich inzetten om beheer, verantwoording en controle van EU-gelden te verbeteren.	Afgerond.
Bij uitbreiding reikwijdte lidstaatverklaring met andere EU-fondsen is belangrijk om na te gaan op welk niveau lidstaatverklaring bevindt: op fondsniveau of op totaalniveau van alle EU-fondsen? Wij bevelen aan te kiezen voor fondsniveau.		Europese regelgeving zelf vraagt niet om verklaring op fondsniveau. Oordeel Europese Rekenkamer is ook niet op niveau van onderliggende afzonderlijke fondsen, maar op fondssoort, zoals landbouw- en structuurfondsen. Met oog op komende uitbreiding lidstaatverklaring zal dit punt wel bij Europese Commissie en Europese Rekenkamer worden nagegaan.	Wij hebben begrip voor opvattingen ministers, maar gezien huidige reikwijdte van certificerende auditrapporten en mogelijkheid om hierop aan te sluiten, bevelen wij desondanks aan bevindingen te rapporteren op fondsniveau. Zo wordt potentiële bruikbaarheid rapportages voor Europese Commissie vergroot.





Deel II Onderzoeksbevindingen

25



1 Lidstaatverklaring 2007

26

De minister van Financiën heeft namens het kabinet de Nederlandse EU-lidstaatverklaring over 2007 ondertekend. De verklaring beperkt zich tot de gelden die Nederland heeft afgedragen, ontvangen en verrekend in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Aan de lidstaatverklaring ligt de deelverklaring van de minister van LNV en het bijbehorende 'assurancerapport' ten grondslag.

De lidstaatverklaring over 2007 betreft het boekjaar van 16 oktober 2006 tot en met 15 oktober 2007. De tekst van de verklaring is opgenomen in bijlage 1 van dit rapport; de aanbiedingsbrief van de minister van Financiën is opgenomen in bijlage 2.

1.1 Deelverklaring 2007 minister van LNV

Op 9 mei 2008 heeft de minister van LNV de 'Deelverklaring minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit' ondertekend. De deelverklaring is opgenomen in bijlage 3.

De lidstaatverklaring over 2007 heeft uitsluitend betrekking op de financiële verantwoording van de twee betaalorganen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid: de Dienst Regelingen (ELGF-gelden) en de Dienst Landelijk Gebied (ELFPO-gelden). Ten behoeve van de lidstaatverklaring vraagt de minister van Financiën een deelverklaring van de minister van LNV en een consolidatiestaat van gedeclareerde uitgaven. Deze deelverklaring en consolidatiestaat worden van zekerheid voorzien door het 'assurancerapport' en accountantsverklaring van de auditdienst van het Ministerie van LNV (7 mei 2008). Deze zijn respectievelijk opgenomen in bijlage 4 en 5.

1.2 Voorbehouden in de Lidstaatverklaring 2007

Als er in een deelverklaring materiële onrechtmatigheden worden gemeld, zal dit ook in de overkoepelende lidstaatverklaring terug te vinden zijn in de vorm van een voorbehoud. De voorbehouden in de lidstaatverklaring over 2007 sluiten dan ook aan op de deelverklaring van de minister van



LNV. In deze deelverklaring maakt de minister van LNV twee voorbe-
houden: één betreffende de uitvoering van controles op de zogenoemde
randvoorwaarden, en één betreffende de interpretatie van Europese
regelgeving.

27

1.2.1 Uitvoering controles randvoorwaarden

De controles op de randvoorwaarden waaraan agrariërs moeten voldoen
om niet gekort te worden voor inkomenssteun of een bedrijfstoelage
vanuit de EU (wettelijke bepalingen over milieu, voedselveiligheid en
dierenwelzijn) zijn in januari 2007 onderworpen aan een onderzoek door
de Europese Commissie. Wat de lidstaat Nederland betreft hebben de
voorlopige bevindingen van de Europese Commissie betrekking op (a) de
inzet van medehandhavers bij de controles op randvoorwaarden en (b)
het rekenmodel voor de berekening van de korting bij niet-naleving van
de randvoorwaarden. Deze bevindingen maakten aanpassing van het
Nederlandse controlesysteem noodzakelijk.

De inzet van medehandhavers heeft volgens de minister in 2007 een
duidelijk stijgende lijn laten zien ten opzichte van 2006. Verdere concrete
afspraken met medehandhavers over hun inzet bij de uitvoering van
controles op randvoorwaarden wil de minister in 2008 bekrachtigen in een
samenwerkingsconvenant. Verder is in 2007 een aanpassing van het
rekenmodel voorbereid. Per 1 januari 2008 is het aangepaste rekenmodel
in werking getreden. De kortingberekening voldoet hiermee aan de
Europese eisen.

1.2.2 Risico's als gevolg van mogelijke interpretatieverschillen

In de toelichting bij de deelverklaring van de minister van LNV wordt dit
jaar wederom een voorbehoud gemaakt ter zake van de interpretatie van
Europese regelgeving. Het voorbehoud houdt in dat er als gevolg van
mogelijke interpretatieverschillen onzekerheid bestaat over de aard en
omvang van financiële correcties die de Europese Commissie kan
opleggen. Doorgaans gaat het volgens medewerkers van het Ministerie
van LNV dan om verschillen van inzicht tussen de controleurs van de
Europese instellingen en Nederland over hoe Nederland de regels op het
punt van beheer, verantwoording en controle van EU-gelden interpreteert
en toepast. In geval van geschillen tussen Nederland en de Europese
Commissie bepaalt uiteindelijk het Europese Hof van Justitie de
conformiteit van de uitvoering van landbouwsubsidies.



De ministers hebben onze aanbeveling van vorig jaar om de hoofdpunten uit de controles van de Europese controleurs beschikbaar te stellen aan de Staten-Generaal, zodra de eerste formele aanschrijving van de Europese Commissie een feit is, heeft het kabinet, met redenen omkleed, niet overgenomen.¹³

28

Ten opzichte van vorig jaar hebben wij overigens meer inzage gekregen in lopende zaken en hebben kennisgenomen van de procedures die bij het ministerie worden gehanteerd om de interpretatierisico's te beheersen. Verbeteringen zijn mogelijk door analyses te maken van de verschillen tussen de bevindingen van Europese instellingen en die van de inspectie-diensten.

1.3 Andere aandachtspunten

Naast de in de lidstaatverklaring, de deelverklaring van LNV en de in het 'assurancerapport' opgenomen voorbehouden zijn er enkele onderwerpen die, zonder dat ze afbreuk doen aan ons oordeel, volgens ons in de context van een beoordeling van de lidstaatverklaring relevant zijn om te vermelden. Dit zijn:

- de aanbevelingen van de certificerende autoriteit (in casu de auditdienst van het Ministerie van LNV);
- de uitkomsten van de controles door de Europese Commissie.

1.3.1 Aanbevelingen van de auditdienst LNV aan de betaalorganen

In het kader van het certificeringsonderzoek bij de betaalorganen formuleert de auditdienst van het Ministerie van LNV elk jaar aanbevelingen over het financieel beheer. De auditdienst onderscheidt – conform het Europees voorgeschreven format – drie categorieën aanbevelingen: A, B, of C. A-aanbevelingen zijn 'zeer belangrijk'; hieraan moet onmiddellijk op hoog niveau binnen het betaalorgaan aandacht worden besteed. B-aanbevelingen zijn 'belangrijk'; hieraan moet onmiddellijk op een passend niveau aandacht worden besteed. C-aanbevelingen zijn 'minder belangrijk'. Met ingang van 2007 worden de C-aanbevelingen niet meer gerapporteerd in de certificerende auditrapporten.

De auditdienst heeft over 2007 meer aanbevelingen moeten formuleren dan over 2006 of voorgaande jaren. Voor een deel heeft deze negatieve

¹³ Zie hiervoor de bestuurlijke reactie die wij hebben ontvangen op ons rapport bij de EU-lidstaatverklaring over 2006 (Algemene Rekenkamer, 2007).



ontwikkeling te maken met wijzigingen in regelgeving (invoering Bedrijfs-
toeslageregeling). Hieronder lichten wij dit per EU-fonds toe.

29

Aanbevelingen auditdienst LNV in certificerende rapporten*

Randvoorwaarden auditdienst ENV in certificerende rapporten								
Rapport	2005			2006			2007	
Categorie	A	B	C	A	B	C	A	B
Dienst Regelingen	-	-	2	-	1	2	-	5
Dienst Landelijk gebied	-	1	3	-	-	-	-	2
Hoofdproductschap Akkerbouw	-	-	-	-	-	-		
Productschap Tuinbouw	-	-	-	-	-	-		
Productschap Zuivel	-	-	-	-	-	2		
Productschap Vlees, Vee en Eieren	-	-	-	-	-	-		
* Certificerende rapporten boekjaren 2005, 2006 en 2007.								

De (enige) B-aanbeveling in 2006 ging over de administratie en de verantwoording van de jaaraangifte bij de Dienst Regelingen. De auditdienst adviseerde om "een uitgebreide evaluatie uit te voeren en organisatorisch ten aanzien van de oplevering van de jaaraangifte EOGFL,¹⁴ maatregelen te treffen, die ervoor zorgen dat het proces rond de jaaraangifte beter, meer gecontroleerd verloopt".

De Dienst Regelingen zegde toe medio maart 2007 een evaluatie van de totstandkoming van de jaaraangifte 2006 te zullen uitvoeren en voor de proefafsluitingen in 2007 afspraken te maken waarbij de in de aanbeveling genoemde aspecten zouden worden meegenomen.

Helaas moeten wij constateren dat de auditdienst de betreffende aanbeveling in zijn rapport over 2007 opnieuw heeft moeten opnemen.

Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF)

In het beheer van ELGF-gelden heeft de auditdienst verschillende tekortkomingen geconstateerd bij het instellen van vorderingen en debiteurenbeheer. Hierdoor is de op 2% gestelde materialiteitsdrempel voor de debiteurenpopulatie overschreden. Na opmerkingen van het Directoraat-Generaal (DG) AGRI is een nieuwe debiteurenstaat opgeleverd, waarbij niet langer sprake is van een overschrijding van de materialiteitsgrens. Het betreft de volgende fouten:

- Vorderingen ten bedrage van € 95.274 zijn ten onrechte niet opgenomen in tabel 5. Deze tabel bevat een overzicht met alle individuele vorderingen en moet verplicht aan het DG AGRI worden aangeleverd.
- Door problemen met de conversie van vorderingen van de productschappen (voorheen betaalorganen, nu 'delegated bodies') bestaat er onzekerheid over het debiteurensaldo per 16 oktober 2006.

¹⁴ EOGFL: Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw.



De terugvordering door het betaalorgaan van openstaande bedragen bij de subsidieontvangers tijdens het begrotingsjaar 2007 is € 10.231.010.

30

Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)

De auditdienst van het Ministerie van LNV heeft in het beheer van de ELFPO-gelden verschillende tekortkomingen geconstateerd bij het instellen van vorderingen en bij het debiteurenbeheer.

Van de openstaande bedragen is tijdens het begrotingsjaar 2007 door het betaalorgaan bij de subsidieontvangers € 85.684 ingevorderd, terwijl per 15 oktober 2007 het nog te innen bedrag € 46.112 bedroeg.

Een deel van de verwerking van de fysieke controlerapporten vond als gevolg van een inhaalslag na 15 oktober plaats in de administratie. Hierdoor zijn er vorderingen ten bedrage van ongeveer € 70.000 (waarvan ongeveer € 35.000 EU-deel) ten onrechte niet volledig verwerkt vóór 15 oktober 2007.

Daarnaast is het totaal aantal ingestelde vorderingen wel juist geadmini- streerd, maar blijken er fouten voor te komen bij de berekening van sancties ten aanzien van de verdeling 'EU' en 'nationaal'.

Als gevolg van deze bevindingen wordt de op 2% gestelde materiali- teitsdrempel voor de debiteurenpopulatie overschreden.

Conclusie

De auditdienst van het Ministerie van LNV heeft in het beheer door de betaalorganen van zowel het ELFPO als het ELGF verschillende tekort- komingen geconstateerd bij het instellen van vorderingen en bij het debiteurenbeheer. Deze problemen komen weliswaar tot uitdrukking in het certificerende auditrapport, maar zijn niet in de accountantsverklaring benoemd.

Wij zijn het eens met de bevindingen van de auditdienst. Wij zijn van mening dat de problemen met het instellen van de vorderingen en debiteuren ook tot uitdrukking hadden moeten komen in de deel- verklaring en 'assurancerapport'.

De problemen bij de Dienst Regelingen lijken deels structureel van aard. De belangrijkste aanbeveling die over 2006 aan de Dienst Regelingen is gedaan, heeft de auditdienst dan ook over 2007 gehandhaafd.

1.3.2 Uitkomsten controlebezoeken van Europese instellingen

In 2007 heeft de Europese Commissie (DG AGRI) in het kader van de goedkeuring van de rekeningen over voorgaande jaren verrekeningen (boetes enzovoort) toegepast tot een totaalbedrag van € 37.405.013. Dit is verrekend met de ingediende rekeningen. De samenstelling wordt hieronder toegelicht.



Besluit EG		
2007/327	ELGF	46.993,52
2007/327	ELGF	2.374.124,47
2007/327	ELGF	-6.314.761,59
2006/932	ELGF	-6.687.550,00
2006/243	ELGF	-26.823.819,18
Totaal		-37.405.012,78

Besluit (EG) 2007/327

De verrekening van € 6.314,762 betreft een afdracht als gevolg van een herziening van de Europese regelgeving aangaande de gelijke verdeling van het debiteurenrisico op oude vorderingen. De overige bedragen betreffen verrekeningen in het geldverkeer met de Europese Commissie over 2006.

Besluit (EG) 2006/932

De verrekening van € 6.687.550 betreft niet-subsidiabele bedragen als gevolg van budgetoverschrijdingen in de uitvoering van het Plattelands-ontwikkelingsprogramma 2000-2006, die in goed overleg met betrokken partijen in 2007 zijn verrekend.

Besluit (EG) 2006/243

De verrekening van € 26.823.819 betreft een financiële claim als gevolg van gebreken in EU-conformiteit van uitvoering van de Douanecontroles op door begunstigden ingediende aanvragen voor exportrestitutie in de periode van 1999 tot en met 2001. Het Ministerie van LNV heeft in overleg met het Ministerie van Financiën deze claim in 2007 afgewikkeld.

1.3.3 Europese goedkeuring rekening betaalorgaan opgeschort

De goedkeuring die de Europese Commissie (in casu het DG AGRI) op 30 april 2008 had moeten verlenen aan de rekeningen over 2007 van de Dienst Regelingen, is aangehouden.

De belangrijkste reden hiervoor is dat het DG AGRI een verdere verduidelijking wenst van de controlebenadering en het geleverde werk van de auditdienst van het Ministerie van LNV in relatie tot de richtsnoeren.

De belangrijkste punten betreffen:

- De onderbouwing van de omvang en de techniek van de gegevens-gerichte werkzaamheden. Het DG AGRI is van mening dat de richtsnoeren niet goed zijn gevolgd. In plaats van een Monetary-unit



Sampling¹⁵ (MUS-)steekproef van elk 181 posten op twee deelmassa's heeft de auditdienst van het Ministerie van LNV gekozen voor 847 (deels MUS-)steekproeven en enkele integrale controles in 21 sub-populaties. Er zijn derhalve verschillende methoden gebruikt, hetgeen het totaalbeeld heeft gecompliceerd.

- Verder had de auditdienst van het Ministerie van LNV naar de mening van het DG AGRI voor iedere steekproefpost moeten vaststellen dat betaling op het juiste bankrekeningnummer heeft plaatsgevonden. De auditdienst van LNV heeft dit aspect gecontroleerd door IT-audits op het betalingssysteem in combinatie met 'dual purpose tests' gespreid over het jaar.
- Verder stelt het DG AGRI dat:
 - o de betaalorganen ten onrechte geen rente in rekening brengen op uitstaande vorderingen;
 - o de Dienst Regelingen de protocollen met de 'delegated bodies' moet actualiseren en de aanbeveling van de certificerende autoriteit inzake debiteurenbeheer moet opvolgen;
 - o de Dienst Landelijk Gebied de problemen met het primaire systeem waarin alle aanvragen en vorderingen worden vastgelegd (RABBIT) moet oplossen en tevens zorg moet dragen voor juiste en tijdige rapportage van de 'delegated bodies'.

Ten slotte stelt het DG AGRI de volgende correcties voor:

- een correctie van € 35.000 in verband met fouten in het debiteurenbeheer bij de Dienst Landelijk Gebied;
- een correctie van € 1.366.583,15 in verband met fouten in het debiteurenbeheer bij de Dienst Regelingen;
- een correctie van € 400.000 in verband met de door de auditdienst LNV geconstateerde fouten betreffende debiteuren bij de Dienst Regelingen.

De minister van LNV heeft twee maanden om tegen deze financiële correcties bezwaar aan te tekenen.

De auditdienst van het Ministerie van LNV heeft op 8 mei 2008 in een gesprek een toelichting gegeven aan het DG AGRI. De volgende afspraken zijn gemaakt:

- De boekhoudkundige goedkeuring zal meelopen met de andere rekeningen van betaalorganen in andere landen die zijn opgehouden. Dit zal na de zomer plaatsvinden.

¹⁵ De Monetary -Unit Sampling (MUS) is een methode voor een statistische steekproef om te bepalen welk bedrag aan fouten in een financiële verantwoording aanwezig is.



- De auditdienst van het Ministerie van LNV heeft aangegeven dat de huidige richtsnoeren vragen op roepen. De auditdienst zal de richtsnoeren vergelijken met de internationale auditstandaarden en input leveren voor 1 juli, zodat die kan worden betrokken bij de voorgenomen evaluatie van de richtsnoeren.
- Wat het gebruik van de werkzaamheden van interne auditdiensten betreft heeft de auditdienst van het Ministerie van LNV toegelicht hoe de steekproeven zijn gepland en uitgevoerd en wat de rollen zijn van de verschillende actoren. De auditdienst heeft toegezegd dat men volgend jaar conform de eisen van de richtsnoeren zal werken.
- Wat de opmerkingen van het DG AGRI over de MUS-steekproef betreft is de auditdienst van het Ministerie van LNV nagegaan wat er aanvullend gedaan zou moeten worden om precies aan te sluiten op de wens van het DG AGRI. Er zijn twintig extra posten gecontroleerd en de uitkomsten zijn aan het DG AGRI voorgelegd. Er waren geen materiële afwijkingen.
- Het DG AGRI heeft aangegeven dat het model van Nederland inderdaad complex is om de betaling op het juiste rekeningnummer via een steekproef vast te stellen en toonde begrip voor de aanpak van de auditdienst van het Ministerie van LNV. Afgesproken is dat aanvullend 2 x 110 posten worden gecontroleerd voor enkel dit aspect.
- Het DG AGRI wil verbeterplan van de Dienst Regelingen en interim-rapportage van auditdienst van het Ministerie van LNV hierover ontvangen.

33

De uitkomst van dit gesprek was voor de minister van LNV geen reden om de deelverklaring niet te ondertekenen.



2 Totstandkoming lidstaatverklaring

34

In dit hoofdstuk beschrijven we het systeem van verantwoording en controle dat lidstaat Nederland hanteert voor de Europese middelen die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland (mede namens de Europese Commissie) worden beheerd. De informatie die dit systeem van verantwoording en controle oplevert, vormt de basis van de Nederlandse EU-lidstaatverklaring, en ook van onze beoordeling daarvan. We bespreken hierna wat de reikwijdte van het systeem is en behandelen de belangrijkste verantwoordingen en controle-informatie uit de keten.

Wij hebben onderzocht in hoeverre de bestaande keten van verantwoording en controle van de landbouw gelden die Nederland ontvangt:

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

Het is hierbij 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. De figuren 1 en 2 in deel I van dit rapport geven het systeem in schema weer.

2.1 Inhoudelijke aansluiting van verantwoording en controle

De EU-lidstaatverklaring (c.q. de deelverklaring van LNV) vormt een belangrijke aanvulling op de verantwoordingen en certificerende auditrapporten die Nederland jaarlijks naar het DG AGRI verzendt. De (deel)verklaring richt zich namelijk op de (systemen rond) de wettigheid en regelmatigheid van de transacties tot en met het niveau van eindbegunstigde. Daarover geeft de lidstaatverklaring meer zekerheid. Het object van de accountantsverklaring in het kader van de certificering is conform de EU-regels slechts gericht op de betaalorganen.



De autonome controletaken¹⁶ vallen dus buiten het bereik van de accountantsverklaring. Het oordeel in de nationale (deel)verklaring omvat deze controles wél, hetgeen een toegevoegde waarde betekent.

35

Wij zijn om deze redenen van mening dat er sprake is van een sluitend systeem van verantwoording en controle en dat dit systeem voldoende waarborgen biedt voor de wettigheid en regelmatigheid van de Europese middelen die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in gedeeld beheer in Nederland worden beheerd.

2.2 Grondslag voor de lidstaatverklaring

De minister van Financiën heeft een plausibiliteitscontrole uitgevoerd op de deelverklaring van de minister van LNV en het bijbehorende 'assurancerapport'. De werkzaamheden die hiervoor worden uitgevoerd en de weging van bevindingen zijn begin 2008 vastgelegd in een wegingskader. Omdat de auditdienst van LNV de deelverklaring van zekerheid heeft voorzien, was het niet nodig de lidstaatverklaring door de auditdienst van Financiën van zekerheid te laten voorzien. De Algemene Rekenkamer levert als onafhankelijk controleur de zekerheid bij de lidstaatverklaring voor de Tweede Kamer.

In het kader van ons onderzoek hebben wij de plausibiliteitscontrole beoordeeld. Wij hebben vastgesteld dat het wegingskader toereikend is.

2.3 Grondslag van de deelverklaring en consolidatiestaat

De deelverklaring is opgesteld door de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van LNV. Bij de deelverklaring is een overzichtelijk document gevoegd: 'Inventarisatie en weging aandachtspunten nationale (deel)verklaring'. Dit document bevat een inventarisatie van aandachtspunten en geeft daarbij aan 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:

¹⁶ Deze autonome controles betreffen de zogenoemde 4045-controles (administratieve nacontroles) en de 'cross compliance'-controles (controles op de naleving van de randvoorwaarden waaraan agrariërs moeten voldoen om in aanmerking te komen voor subsidie).



- de borgingsverklaringen van de betaalorganen;
- de certificeringsrapporten bij de jaaraangiften van de betaalorganen van de auditdienst van het Ministerie van LNV;
- informatie van het Coördinerend Bureau van de directie Internationale Zaken;
- informatie van de directies Juridische Zaken en Landbouw;
- de beheersverslagen van de Algemene Inspectiedienst (AID);
- eigen ervaringen van directie FEZ.

Op basis van de door de directie FEZ opgestelde onderbouwing bij de deelverklaring hebben wij kunnen constateren dat alle voor 2007 relevante punten gewogen zijn. In het inventarisatie- en wegingsdocument is aangegeven welke criteria worden gehanteerd voor de weging van aandachtspunten om te bepalen of ze wel of niet in de deelverklaring moeten worden toegelicht. Tevens bevat het document alle aandachtspunten samen met de aanduiding of deze wel of niet relevant worden bevonden voor de deelverklaring van het Ministerie van LNV.

2.3.1 Assurancerapport bij 'Deelverklaring LNV'

Met het assurancerapport bij de deelverklaring is volgens ons een belangrijke schakel toegevoegd aan de keten van verantwoording en controle. Hiermee heeft de minister van Financiën via de minister van LNV zekerheid verkregen over de betrouwbaarheid van de deelverklaring en de bijbehorende consolidatiestaat.

2.3.2 Accountantsverklaring bij consolidatiestaat

De auditdienst van het Ministerie van LNV heeft bij de consolidatiestaat ook een accountantsverklaring afgegeven over de getrouwheid van de uitgaven en ontvangsten. Tevens is de reikwijdte ten opzichte van vorig jaar aangepast door het expliciete oordeel in deze accountantsverklaring dat de in de lidstaatverklaring over 2007 verantwoorde uitgaven en ontvangsten voldoen aan de eisen van wettigheid en regelmatigheid tot en met het niveau van eindbegunstigde. Dit houdt in dat de uitgaven en ontvangsten in overeenstemming zijn met de relevante wet- en regelgeving.

De auditdienst van het Ministerie van LNV vestigt in aansluiting op de deelverklaring van de minister van LNV in de accountantsverklaring de aandacht op een onzekerheid met betrekking tot het begrip 'rechtmatigheid'. Er is volgens de auditdienst 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 volgens de auditdienst onzekerheid over kortingen die de Europese Commissie de lidstaat Nederland uiteindelijk nog kan opleggen naar aanleiding van de uitvoering van communautaire regelingen.

37

Wij vinden het positief dat de auditdienst van het Ministerie van LNV specifiek ten behoeve van de lidstaatverklaring een accountantsverklaring heeft afgegeven en de reikwijdte van de wettigheid en regelmatigheid met ingang van 2007 expliciet tot en met het niveau van eindbegunstigden heeft gebracht.

Op basis van de door ons uitgevoerde review (dossierreview, interviews/overleg en reperformance) concluderen wij dat we gebruik kunnen maken van de bevindingen van de auditdienst van het Ministerie van LNV. De review is conform ons onderzoekskader uitgevoerd. De auditdienst heeft nog niet alle activiteiten uit het 'assurance framework' kunnen uitvoeren (zie § 2.4.5). Dit geldt bijvoorbeeld voor eigen waarnemingen bij uitgevoerde inspecties. Daarnaast zijn bepaalde activiteiten niet tijdig afgerond, zoals het opstellen van afsluitingsmemoranda. Wij betreuren dat de werkzaamheden die de auditdienst van het Ministerie van LNV heeft uitgevoerd niet geheel voldeden aan de wensen van het DG AGRI en dat de rekening van het betaalorgaan Dienst Regelingen is opgehouden. De uitkomsten van de aanvullende werkzaamheden (zie § 1.3.3 van deel II) zullen wij betrekken in onze onderzoeksanpak van de lidstaatverklaring 2008.

2.4 Financiële transacties: wettigheid en regelmatigheid

Hoewel de communautaire regels niet voorschrijven dat de uitkomsten van de inspecties worden vertaald (geëxtrapoleerd) naar een uitspraak over de totale gecontroleerde massa menen wij dat dit een belangrijke toegevoegde waarde kan hebben. Hierdoor is het immers mogelijk om een uitspraak te doen over de wettigheid en regelmatigheid van de financiële transacties tot en met het niveau van de eindbegunstigden. Bovendien is de inschatting dat, gezien de huidige omvang van de inspecties, een koppeling van inspectieresultaten aan uitspraken tot en met het niveau van financiële stromen niet tot veel extra controleinspanningen hoeft te leiden.



In 2007 is een *assurance framework* ontwikkeld. Door toepassing van dit framework is het mogelijk een goede uitspraak te doen over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven en ontvangsten tot en met het niveau van eindbegunstigden. In accountancytermen zal een uitspraak gedaan worden met 'redelijke zekerheid', wat op hoofdlijnen vergelijkbaar is met de zekerheid die wordt verkregen met die van een accountantscontrole van een financiële verantwoording. Het basisprincipe van het ontwikkelde framework is dat de uitkomsten van de inspecties worden vertaald in een onrechtmatig en/of onzeker bedrag per geldstroom. Door de uitkomsten van de inspecties te extrapoleren naar de verantwoorde uitgaven en ontvangsten, ontstaat aanmerkelijk beter zicht op de massa als geheel en krijgen de toch al uitgevoerde controles een duidelijke meerwaarde.

38

Voor het bepalen van de controleaanpak en de oordeelsvorming is het van belang om goed inzicht te hebben in (A) de financiële mutaties en (B) de inspectiefunctie.

- A. De in de consolidatiestaat verantwoorde uitgaven betreffen gesaldeerde bedragen die bij de Europese Commissie zijn gedeclareerd. De saldi bestaan uit gedeclareerde subsidies en daarop in mindering gebrachte ontvangsten in verband met correcties, veelal als gevolg van uitgevoerde inspecties. De correcties wegens niet-naleving van wettelijke voorwaarden resulteren in vorderingen bij eindbegunstigden (debiteuren) en uiteindelijk in ontvangsten.
- B. De verschillende soorten inspecties¹⁷ die worden uitgevoerd hebben niet altijd betrekking op de situatie in het lopende jaar en/of zijn niet gericht op de naleving van dezelfde voorwaarden. De verschillende inspectieresultaten over de wettigheid en regelmatigheid zijn als volgt te categoriseren:
 - 1. De *fysieke controles* dienen ertoe om de naleving van regeling-specifieke voorwaarden vast te stellen. Zij hebben daarom betekenis voor de wettigheid en regelmatigheid van de landbouw-uitgaven. Met andere woorden: het gaat dan om de wettigheid en regelmatigheid van de uitbetaalde subsidiebedragen (uitgaven). Veelal vinden fysieke controles voorafgaand aan de subsidiebetaling plaats en wordt bij een geconstateerde afwijking van wet en regelgeving het subsidiebedrag voorafgaand aan de betaling aangepast. Er vinden echter ook fysieke controles achteraf plaats, waarbij een geconstateerde afwijking van wet- en regelgeving leidt tot een vordering.

¹⁷ De werkzaamheden van de inspectiediensten bestaan niet alleen uit fysieke waarnemingen, maar ook uit administratieve verificaties. Dit is de reden dat behalve het begrip 'inspectie' ook de begrippen 'controle' en 'verificatie' worden gebruikt.



2. De *administratieve nacontroles* dienen ter vaststelling van de subsidiabiliteit van de door de eindbegunstigden al in voorgaande jaren ontvangen subsidies. Geconstateerde onregelmatigheden kunnen leiden tot vorderingen.
3. De landbouwer ontvangt rechtstreekse steun, mits hij zijn grond in goede landbouwconditie houdt en de vastgestelde normen betreffende de gezondheid van mens, dier en plant en betreffende milieu en dierenwelzijn in acht neemt (randvoorwaarden). De normen zijn vastgelegd in de 'Regeling GLB-inkomenssteun 2006' (LNV, 2007b). De Algemene Inspectiedienst (AID) is krachtens artikel 67 van deze regeling aangewezen als coördinerende auditautoriteit. Krachtens artikel 63 kunnen eventuele kortingen bij niet-naleving worden opgelegd door het betaalorgaan Dienst Regelingen. De controles voor de vaststelling van de naleving van de *randvoorwaarden* richten zich niet op de naleving van de wettigheid en regelmatigheid van de aangevraagde subsidies maar op een aantal algemene voorwaarden. Niet-naleving kan leiden tot een boete. Deze boetes worden verrekend met de door de betrokken eindbegunstigden te ontvangen subsidiegelden.

39

Te laat terugvorderen heeft financiële consequenties

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 de lidstaat Nederland, bij het te laat opleggen en verantwoorden van een terugvordering, een groter financieel risico door wanbetaling van de eindbegunstigden.

De consolidatiestaat 2007 is nog niet zodanig ingericht dat de toerekening aan de juiste populatie mogelijk is. Zo vallen de openstaande vorderingen en de in het GLB-jaar ingestelde vorderingen buiten de consolidatiestaat.

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van ons onderzoek naar de inspectiefunctie en inspectieresultaten. Daarna gaan we in op de betekenis hiervan voor ons oordeel over de wettig- en regelmatigheid tot en met het niveau van eindbegunstigden. We sluiten af met een analyse van de bestaande complicaties en beschrijven de mogelijkheden om hier verbetering in aan te brengen.



2.4.1 Inspecties

Zoals hiervoor is aangegeven zijn er drie soorten inspecties te onderscheiden, die door Europese verordeningen zijn gereguleerd:

- fysieke landbouwcontroles ten behoeve van de betaalorganen;
- administratieve nacontroles (de zogeheten 4045-controles);
- controle op de randvoorwaarden ('cross compliance').

Conform de geldende Europese verordeningen kunnen de uitkomsten van de inspecties direct gevolg hebben voor de gecontroleerde begunstigden. Bij overtreding van de regels worden correcties opgelegd. Indien een afwijking van de norm door de inspectiedienst wordt geconstateerd dan wordt deze gemeld aan het betaalorgaan. De geconstateerde afwijkingen leiden na beoordeling door het betaalorgaan veelal tot een correctie op de uitgaven, een vordering en/of een sanctie. Deze consequenties zijn ten opzichte van de door de eindbegunstigden aangevraagde subsidies als vordering te kwalificeren, die zal leiden tot verrekening of ontvangst.

Om op het niveau van de lidstaat inzicht te kunnen geven in kwantitatieve gegevens over de inspecties en het extrapoleren van geconstateerde afwijkingen naar de totale uitgaven en ontvangsten, dienen hoge eisen gesteld te worden aan de administraties en de wijze waarop gegevens worden vastgelegd. De volgende kengetallen zijn van belang om bevindingen te analyseren:

- het (totale) financieel belang van de aanvragen;
- aantal aanvragen per regeling/begrotingshoofdstuk;
- het aantal inspecties/controles per regeling/begrotingshoofdstuk;
- het aantal afwijkingen van totaal aantal inspecties per regeling/begrotingshoofdstuk;
- het financieel belang van de geconstateerde afwijkingen per regeling/begrotingshoofdstuk;
- de uiteindelijke financiële correctie die door betaalorgaan wordt opgelegd (debiteuren) per regeling/begrotingshoofdstuk.

Wij zijn voor de verschillende type inspecties nagegaan in hoeverre deze informatie beschikbaar en bruikbaar is. We rapporteren in de paragrafen hierna de tijdens de inspecties geconstateerde onregelmatigheden en op basis van 'worst case'-berekeningen hebben we de inspectieresultaten geëxtrapoleerd en gerelateerd aan de in het kader van GLB-jaar 2007 gedeclareerde uitgaven. In bijlage 6 is, uitgaande van de consolidatiestaat 2007, aangegeven welke inspecties hebben plaatsgevonden en wat de bevindingen waren.



2.4.2 Fysieke inspecties

In opdracht van de betaalorganen voeren de zogeheten technische diensten – waaronder de AID en Douane – fysieke controles (fysieke inspecties en administratieve controles) uit. De betaalorganen blijven verantwoordelijk voor de fysieke controles en houden daarom toezicht op de aan de technische diensten gedelegeerde werkzaamheden. De technische diensten en de betaalorganen (behoudens de Dienst Landelijk Gebied) maken jaarlijks managementafspraken.

De fysieke inspecties 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. Van de landbouwers die een aanvraag indienen, moet 5% worden gecontroleerd.¹⁸ Daarnaast gelden er minimumpercentages voor controles ter plaatse, per product.

De fysieke controles en substitutiecontroles voor de exportrestituties geschieden in de vorm van de douanecontroles.¹⁹ De betaalorganen stellen voor alle exportrestituties vast dat de betrokken zendingen bij de Douane aangemeld zijn. De *uitvoering* van de 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 de controlewerkzaamheden van de Douane bestaat een samenwerkingsovereenkomst (LNV, 2004).²⁰ Het Ministerie van LNV kan de werkzaamheden van de Douane niet rechtstreeks beoordelen en maakt daarom gebruik van de ‘third party’-mededeling die jaarlijks wordt afgegeven door de auditdienst van het Ministerie van Financiën (auditdienst Financiën, 2008). Hierin is aangegeven dat de Douane in het uitvoeringsjaar 2007 in totaal 5.070 fysieke controles heeft uitgevoerd in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, op een totaal van 84.256 producten.

De kwantitatieve uitkomsten van de fysieke controles, uitgevoerd door de Douane worden opgenomen in een evaluatieverslag, dat op grond van

¹⁸ Verordening (EG) nr. 796/2004, artikel 26. Deze verordening geeft ook controlepercentages voor afzonderlijke regelingen.

¹⁹ Verordening (EG) nr. 2090/2002. Deze verordening bevat de uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 386/90 fysieke controle bij de uitvoer van landbouwproducten waarvoor een restitutie wordt toegekend.

²⁰ Deze overeenkomst van 22 juni 2004 wordt automatisch verlengd voor een volgende periode van twaalf maanden. In juni 2007 is de kaderovereenkomst geëvalueerd en geactualiseerd.



Verordening (EG) nr. 2090/2002 voor 1 mei moet worden uitgebracht. Voor ons onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van de concept rapportage.

42

Zodra bij de fysieke controle een onregelmatigheid wordt geconstateerd, leidt dat tot een conceptmelding die, na beoordeling door het betaalorgaan, veelal resulteert in een korting. De geldstromen waarvan de aanvragen gecontroleerd zijn, zijn daarmee veelal 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.

Aantal uit te voeren controles

De AID stelt jaarlijks het zogeheten MCS-beheersverslag op (MCS: (managementcontROLSysteem), waarin de dienst verantwoording aflegt over de managementafspraken met de betaalorganen (AID, 2007a). In het boekjaar 2007 is 99% (16.449) van de geplande (16.503) fysieke controles uitgevoerd. Voor de 54 niet uitgevoerde verificaties geldt volgens de AID-rapportage geen specifiek voorgeschreven controletijdvak. Het totaal aantal onregelmatigheidsmeldingen inclusief administratieve nacontroles betreft 182. Hiervan hebben er negentig betrekking op fysieke controles. Meer dan de helft hiervan betreft zuivel (superheffing) (Verordening (EG) nr. 595/2004).

De Douane rapporteert jaarlijks in een verslag overeenkomstig artikel 11 van Verordening (EG) nr. 2090/2002. Het betreft een rapportage per kalenderjaar. Het conceptverslag over 2007 geeft de volgende informatie over de fysieke controles. Het aantal posten met fouten betreft 162 en het totaalbedrag aan fouten is € 99.817. Ten opzichte van het totaalbedrag dat is gecontroleerd (€ 6.631.165) is dit een foutpercentage van 1,5. Ten aanzien van de substitutiecontroles meldt het verslag dat er 2.110 controles zijn verricht en dat er slechts bij negen controles marginale onregelmatigheden (0,4%) zijn geconstateerd.

Onderstaande tabel geeft de kerngegevens over de fysieke controle in 2007 weer. De informatie over het aantal aanvragen, uitgevoerde controles, financieel belang per populatie en de geëxtrapoleerde fouten en onzekerheden is beperkt tot die waar sprake is van onregelmatigheden.



Fysieke controle				
Fonds (populaties)	Aantal aanvragen	Inspecties aantal & percentage van de aanvragen	Financieel belang dat is afgedekt met inspectie	Geëxtrapoleerde afwijkingen bij inspecties (aantal) & financieel belang afwijking
1. ELGF (Slachtpremies, melkpremies, Bedrijfstoeslagregeling, export-restituties enzovoort)	Aantal aanvragen verschilt per regeling		Totale populatie: € 1.050,5 miljoen	€ 11,2 miljoen
				<i>Specificatie</i>
- Vezelgewassen (vlas/hennep/aardappelzetmeel)	2.070	328 (15,8%)	€ 22.553.940	€ 543.550
- Gemeenschappelijke marktordening	17	3 (17,6%)	€ 67.863.377	€ 12.013
- Afzetbevordering	18	3 (16,7%)	€ 3.045.447	€ 74.623
- Melkzuivelproducten	84.256	5.070 (6,1%)	€ 193.750.645	€ 2.875.896
- Bedrijfstoeslagregeling	64.970	AID: 2048 (3,2%) GeoRas: 3635 (5,6%)	€ 293.849.231	€ 7.081.766
- Andere rechtstreekse steun	67.892	328 (0,5%)	€ 8.889.957	€ 620.334
2. ELFP (SAN, SBL, RSBP, SSBP, RSG, SJA, DEMO, projecten)*		6.575 (23%)	Totale populatie: € 18,1 miljoen	€ 1,8 miljoen
				<i>Specificatie:</i>
- SAN	12.797	2.477 (19,4%) en 3.983 (31,1%)	€ 14.416.721,77	€ 1.302.097
- RSBP	278	16 (5,8%)	€ 226.262,04	€ 40.727
- DEMO	54	5 (9,3%)	€ 1.032.861,0	€ 422.035
Totaal			€ 1.068,6 miljoen	€ 13,0 miljoen
* SAN: Subsidierегeling agrarisch natuurbeheer; SBL: Subsidierегeling Bosaanleg op Landbouwgronden; RSBP: Subsidierегeling Stimulering Biologische Productiemethoden; SSBP: Subsidierегeling stimulering biologische productie; RSG: Subsidierегeling sanering glastuinbouwbedrijven in kwetsbare gebieden; SJA: Subsidierегeling jonge agrariërs; DEMO: Subsidierегeling Energie Onderzoek Subsidie: Demonstratie (DEMO).				

Het aantal uitgevoerde inspecties voldoet aan de Europese normen.

2.4.3 Administratieve nacontroles

De basis voor de controlewerkzaamheden van de AID en de Douane in het kader van de administratieve nacontroles is vastgelegd in Verordening (EG) 4045/89. De controleperiode loopt van 1 juli 2006 tot en met 30 juni 2007. Het betreft controles op financiële verrichtingen van het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw in de periode van 16 oktober 2004 tot en met 15 oktober 2005. De AID en Douane zijn de aangewezen controle-instanties. De boekencontrole vindt plaats bij exporterende bedrijven, telersverenigingen, gemeenten en provincies en de verwerkende industrie en in mindere mate bij de agrariërs. De AID stelt jaarlijks een verslag op (AID, 2007b).²¹ Er zijn geen voorschriften over de omvang van de uit te voeren detailwerkzaamheden.

²¹ Verslag op grond van artikel 9 van Verordening (EG) 4045/89. 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.



Aantal uit te voeren controles

Het minimumaantal te controleren begunstigden is vastgesteld op basis van de verordening. Controles dienen te worden verricht bij minimaal de helft van het aantal ondernemingen waarvan de ontvangsten, verschuldigde bedragen of beide opgeteld hoger waren dan € 150.000. De controles hebben betrekking op het vorige kalenderjaar ten opzichte van de start van de controle. De overige ondernemingen worden op basis van risicoanalyse gecontroleerd.

In de onderzoeksperiode voldeden 289 ondernemingen aan het criterium van hoger dan € 150.000 aan ontvangsten, verschuldigde bedragen of beide opgeteld. Er zijn in totaal 154 controles gepland (115 door de AID en 39 door de Douane). Op 15 oktober 2007 waren er 149 controles uitgevoerd die op basis van risicoanalyse zijn verdeeld over verschillende sectoren. Het minimumaantal van 145 (helft van 289) is daarmee gerealiseerd.

Uitkomsten controles in 2007

Bij de uitvoering van de 149 controles zijn in zestig gevallen onregelmatigheden geconstateerd. Het financieel belang van ten onrechte verrekende bedragen omvat € 2,1 miljoen (indicatief financieel belang). Hierbij is geen rekening gehouden met door het betaalorgaan in rekening te brengen rente en/of op te leggen sancties.

Er zijn geen onregelmatigheden geconstateerd bij de verrekeningen in de sectoren voor superheffing, particuliere steun aan de bijenteelt, en openbare opslag granen. Bij de volgende sectoren zijn onregelmatigheden geconstateerd:

- gemeenschappelijke marktordening groenten en fruit: 3 (50% van uitgevoerde administratieve nacontroles);
- uitvoerrestituties: 27 (36% van uitgevoerde administratieve nacontroles);
- Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP): 30 (67% van uitgevoerde administratieve nacontroles).

In totaal heeft € 1.842.656 (88%) van het totaalbedrag € 2.090.287 betrekking op POP-verrekeningen.

Afwikkeling onregelmatigheidsmeldingen oudere programma's

Het minimumaantal uit te voeren controles is met uitzondering van het programma 2005/2006 (99% van geplande controles) ruimschoots gehaald.



Een overzicht in het beheersverslag geeft de stand van zaken (peildatum 15 oktober 2007) van onregelmatigheidsmeldingen die uit eerdere controles naar voren zijn gekomen. Hieruit blijkt dat alle openstaande meldingen van de controle 2000/2001 inmiddels zijn afgehandeld door het betaalorgaan. Van de programma's daarna loopt het aantal nog af te handelen meldingen op van twee uit het programma 2001/2002 tot nog 27 uit het programma 2005/2006. Verder toont het overzicht aan dat van het indicatieve bedrag aan onregelmatigheden slechts een relatief klein bedrag wordt ingevorderd.

45

Onderstaande tabel geeft de kerngegevens over de administratieve nacontroles weer. De populatie waar de selectie van te controleren posten op plaatsvindt, is die van het voorgaande begrotingsjaar. Voor de lidstaatverklaring 2007 is dit dus het jaar 2006.

Administratieve nacontrole²²				
Fonds (populaties)	Financieel belang consolidatiestaat 2007 waarop administratieve nacontroles van toepassing zijn	Totale populatie aanvragen (aantal) & financieel belang	Inspecties (aantal) & percentage van de aanvragen	Geconstateerde afwijkingen bij inspecties (aantal) & financieel belang
1. ELGF - Exportrestituties - Gemeenschappelijke marktordening - Melk en zuivelproducten - Eieren, bijenteelt - Plattelandsontwikkelingsprogramma	€ 315.363.730	289 (> € 150.000,-)	149 (52%)	3 bij gemeenschappelijke marktordening en 27 bij exportrestituties (indicatief bedrag onregelmatigheid € 247.631) 30 bij Plattelandsontwikkelingsprogramma (indicatief bedrag onregelmatigheid € 1.842.656). ²³
Totaal			149	€ 2.090.287

Het aantal uitgevoerde inspecties voldoet aan de Europese normen.

²² De afwijkingen zijn geconstateerd door de inspecties. Het betaalorgaan beoordeelt deze afwijkingen. Dit kan leiden tot het vaststellen van een onrechtmatigheid en tot het instellen van een vordering.

²³ De geconstateerde indicatieve onregelmatigheden bij het POP hebben betrekking op de periode dat de uitgaven nog onder het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw vielen. Daarom zijn de onregelmatigheden ten aanzien van het POP onder het ELGF opgenomen. Voor zover deze afwijkingen al tot ontvangsten hebben geleid zijn ze verwerkt in de ontvangsten op artikel 670200.



2.4.4 Controle op de randvoorwaarden

46

Landbouwers moeten aan een aantal randvoorwaarden voldoen ten aanzien van milieubescherming²⁴, gezondheidseisen voor mens, dier en plant, dierenwelzijn en goede landbouw- en milieueconditie van de grond. Er zijn in totaal 211 voorwaarden van toepassing. De controles die worden uitgevoerd door de AID en medeoverheden vinden hun grondslag in Verordeningen (EG) 1782/2003 en 796/2004. 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. De controleperiode betreft het kalenderjaar 2006. De AID en medeoverheden zijn de aangewezen controle-instanties. Net als vorig jaar bestaat er nog onvoldoende duidelijkheid over de controles die zijn uitgevoerd door de mede-overheden. Het jaar 2007 laat overigens een duidelijke verbetering van de samenwerking tussen medehandhavers zien. De medeoverheden dienen tien van de 211 voorwaarden te toetsen.

Aantal uit te voeren controles

Jaarlijks moet minimaal 1% van de landbouwers worden gecontroleerd.²⁵ De Europese regelgeving biedt de keuze uit twee controlemodellen:²⁶

- 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 gecontroleerd, de rest door een reeks andere instanties.²⁷ De AID is verantwoordelijk voor de coördinatie met alle andere controle-instanties. Deze coördinatietaak is conform de eisen van functionele scheiding ondergebracht in een zelfstandige unit bij de AID, de EU-Desk. De AID is immers zelf een gespecialiseerde controle-instantie. De EU-Desk is verantwoordelijk voor de risicoanalyse en de

²⁴ 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.

²⁵ Artikel 44 van Verordening (EG) nr. 796/2004.

²⁶ Artikel 42 van Verordening (EG) nr. 796/2004.

²⁷ 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 (COKZ), het Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE) en de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW).

selectie van te controleren bedrijven en voor het verzamelen van de controleresultaten. De samenwerking tussen de EU-Desk en andere controle-instanties dan de AID is in 2007 verbeterd. Uit de beschikbare informatie blijkt dat de uitvoering van de aan de medeoverheden opgedragen controles nog van onvoldoende omvang is.

Uitkomsten controles in 2006

Het aantal aanvragers waarvoor naleving van randvoorwaarden van toepassing is betrof in de onderzoeksperiode 70.919. Er zijn in 2007 bij in totaal 2.843 subsidieaanvragers (= 4%) controles verricht.

Er verschijnt geen beheersverslag van de AID over de uitvoering van de controle op de randvoorwaarden.²⁸ De toezegging van vorig jaar is derhalve niet nagekomen. Onderstaande tabel geeft de kerngegevens over de controles van de randvoorwaarden weer. Wij hebben dit opgesteld op basis van de tabellen die op grond van Verordening (EG) nr. 796/2004 door de lidstaat moeten worden opgesteld.

Controle randvoorwaarden				
Fonds (populaties)	Financieel belang consolidatiestaat 2007 waarop randvoorwaarden van toepassing zijn	Totale populatie aanvragen	Inspecties (aantal) & percentage van de aanvragen	Geconstateerde afwijkingen bij inspecties (aantal) & financieel belang
Bedrijfstoeslagregeling Oppervlaktegebonden steunregelingen Dierpremies	€ 797.360.008	70.919	2.843 (4,0%)	158 (5,6%) Financieel belang is afhankelijk van kortingspercentage 3% -> € 1.315.644
Niet-naleven van randvoorwaarden concentreert zich bij:				
- Verordening (EG) nr. 1760/2000 (Identificatie en registratie van runderen)		35.743	2193 (6,1%)	147 (6,7%)
- Verordening (EG) nr. 21/2004 (Identificatie en registratie van schapen en geiten)		14.595	426 (2,9%)	13 (3,1%)

Het aantal uitgevoerde inspecties voldoet in het algemeen aan de Europese normen. Nog niet alle medeoverheden realiseren het minimum aan verplicht uit te voeren inspecties en er zijn nog tekortkomingen bij de uitvoering en verwerking van inspectieresultaten (onder andere de toepassing van een verkeerd rekenmodel voor kortingen). In de

²⁸ 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.



lidstaatverklaring en deelverklaring is voor beide punten ook een voorbehoud gemaakt. Dit voorbehoud in de lidstaatverklaring impliceert een niet nader te kwantificeren onzekerheid over de volledigheid van de ingestelde vorderingen en ontvangsten

48

2.4.5 Complicaties bij gebruik inspectieresultaten

In bijlage 6 zijn de uitkomsten van fysieke inspecties geanalyseerd. Dit overzicht heeft de auditdienst van het Ministerie van LNV opgesteld op basis van informatie die beschikbaar is bij de betaalorganen. Hieronder zijn enkele complicaties beschreven die moeten worden opgelost om een goede analyse en extrapolatie te verbeteren.

Verzamelen, verwerken en rapporteren inspectieresultaten nog niet optimaal

Aansluitingen tot en met het niveau van regeling tussen aantallen aanvragen, aantallen controles, resultaten van controles en uitgevoerde correcties zijn lastig te maken. De processen en systemen zijn niet ingericht om deze informatie eenvoudig te leveren. Daarnaast verschilt de beschikbare informatie over de inspecties per regeling. Soms zijn alleen aantallen afwijkingen bekend en in andere gevallen is ook het financieel belang van de afwijking beschikbaar. De ene keer betreft het aselechte steekproeven, de andere keer selecte deelwaarnemingen of combinaties.

Ook blijken er verschillen in definities te bestaan tussen de AID en het betaalorgaan Dienst Regelingen (en productschappen) ten aanzien van het aantal uitgevoerde inspecties. Hierdoor is een aansluiting met informatie over de controles uit de systemen bij de betaalorganen en de beheersverslagen van de inspectiediensten niet goed te maken.

Geen beheersverslag controle randvoorwaarden

Over de controle van de randvoorwaarden hebben wij nog geen AID-verslag betreffende de administratieve nacontroles en fysieke inspecties ontvangen. Hierdoor is geen goede analyse mogelijk van deze inspecties. Er zijn overigens knelpunten geconstateerd bij deze inspecties, die ook worden toegelicht in de deelverklaring van de minister van LNV. Deze knelpunten betreffen het onvoldoende gebruik kunnen maken van de inspecties die worden uitgevoerd door medeoverheden.

Kwaliteit van de inspectiefunctie

Naast het analyseren van kwantitatieve gegevens is het ook van belang dat de kwaliteit van de inspecties wordt beoordeeld. Dit maakt ook deel uit van het in 2007 ontwikkelde 'assurance framework'. Wij hebben



vastgesteld dat er in opzet waarborgen zijn voor het bewaken van de kwaliteit van de inspectiefunctie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit rapportages van de interne auditdiensten van de betaalorganen die hier audits naar uitvoeren. Aangezien enkele controlewerkzaamheden volgens het ontwikkelde framework dienen plaats te vinden op het moment van uitvoeren van de inspecties (onvervangbare interne controle), kon de volledige implementatie voor de lidstaatverklaring 2007 nog niet plaatsvinden. De auditdienst van het Ministerie van LNV heeft de in het 'assurance framework' beschreven werkzaamheden daarom nog niet in volle omvang kunnen uitvoeren. Het beoordelen van het bestaan en de werking van de inspectiefunctie zal vanaf dit jaar meer aandacht moeten krijgen.



Bijlage 1 Lidstaatverklaring 2007

50

NATIONALE VERKLARING 2007

Op grond van het besluit van de Ministerraad d.d. 16 mei 2008 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 twee 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 Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) over het begrotingsjaar 16 oktober 2006 tot en met 15 oktober 2007 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 subsidieaanvragen;
- (2) de uitgaven en ontvangsten tot een totaal bedrag van € 1.031.184.517,85 ten laste respectievelijk ten gunste van het inzake het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) die zijn opgenomen in bijgaande consolidatiestaat van door de Nederlandse betaalorganen over het begrotingsjaar 16 oktober 2006 tot en met 15 oktober 2007 opgestelde en bij de Commissie ingediende rekeningen naar mijn beste weten wettig en regelmatig zijn.

Voor de onder punt twee vermelde uitgaven en ontvangsten geldt dat er sprake is van rechtmatigheid tot op het niveau van eindbegunstigden.

Ten aanzien van deze verklaring geldt evenwel het volgende:

Controles op randvoorwaarden

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft met de deelverklaring over 2006 aangegeven dat de eisen inzake het Geïntegreerde Beheers- en ControleSysteem (GBCS) voor de uitvoering



van controles op randvoorwaarden complex zijn vanwege het feit dat de regelgeving ingewikkeld is en meerdere partijen (ook buiten het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) betrokken zijn bij de controles. De Nederlandse uitvoering van controles op randvoorwaarden (het voldoen aan wettelijke bepalingen over milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn, voor betaling van inkomenssteun of bedrijfstoelage aan agrariërs) is in januari 2007 onderworpen aan een onderzoek door de Europese Commissie. De voorlopige bevindingen van de Commissie hebben betrekking op de inzet van medehandhavers bij de controles op randvoorwaarden (cross compliance) en het rekenmodel voor de berekening van de korting bij niet-naleving. Deze bevindingen maakten aanpassing van het Nederlands controlesysteem noodzakelijk. In 2007 is een aanpassing van het rekenmodel voorbereid, welke per 1 januari 2008 in werking is getreden. De kortingberekening voldoet hiermee aan de Europese eisen. Daarnaast laat de inzet van medehandhavers in 2007 al een duidelijk stijgende lijn zien ten opzichte van 2006. Verdere concrete afspraken met medehandhavers over hun inzet bij de uitvoering van de 'cross compliance' wil de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in 2008 bekrachtigen in een samenwerkingsconvenant.

51

De grondslag van mijn verklaring en daarbij gemaakte punten van voorbehoud wordt gevormd door de gegevens die de verantwoordelijke Nederlandse bewindspersoon aan 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:

Datum:

De minister van Financiën

W.J. Bos



Toelichting behorende bij de Nationale Verklaring 2007:

52

Het streven van het Nederlandse kabinet is te komen tot een verklaring tot op het niveau van eindbegunstigden. Tussen de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer bestaat op dit moment een verschil in benadering van rechtmatigheid tot op het niveau van eindbegunstigden. Om dit verschil in benadering te overbruggen, heeft de auditdienst van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in overleg met de Algemene Rekenkamer en het ministerie van Financiën, beperkte aanvullende werkzaamheden verricht. Deze aanpak komt erop neer dat de uitkomsten van de door technische diensten uitgevoerde controles ter plaatse bij eindbegunstigden zijn beoordeeld en eventuele fouten per regeling zijn geëxtrapoleerd. Op basis hiervan is de conclusie dat er, binnen nationale kaders, voor de onder punt 2 vermelde uitgaven en ontvangsten sprake is van rechtmatigheid tot op het niveau van eindbegunstigden. Het Nederlandse kabinet is overigens voorstander van en streeft naar eenduidige normatiek op dit punt op EU-niveau.



Bijlage 2 Brief kabinet aan de Staten-Generaal

53

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2008

Nationale Verklaring 2007 inzake ELGF en ELFPO

Geachte voorzitter,

Hierbij bied ik u, namens het kabinet, aan: de tweede Nationale Verklaring over het financieel beheer van het Europees Landbouw Garantiefonds (hierna: ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (hierna: ELFPO) over het begrotingsjaar 16 oktober 2006 tot en met 15 oktober 2007. De Nationale Verklaring wordt – naast uw Kamer – ook aangeboden aan de Europese Commissie (hierna: de Commissie) ten behoeve van haar verantwoording over de Europese begroting aan het Europees Parlement. Alvorens deze verklaring toe te lichten, ga ik in op een aantal actuele ontwikkelingen in EU-verband met betrekking tot de verbetering van het financieel beheer.

Europese ontwikkelingen financieel beheer

In EU-verband is een aantal ontwikkelingen te constateren dat relevant is voor een verdere verbetering van het financiële beheer en de verantwoording van EU-gelden. Deze zijn:

1. de verplichting tot het afgeven van een 'Annual Summary' door EU-lidstaten;
2. de recentelijk gedane toezeggingen van de Commissie aan het Europees Parlement naar aanleiding van de kwijtingprocedure van de EU begroting 2006;
3. het Actieplan voor een geïntegreerd interne controlekader.

Bovengenoemde ontwikkelingen worden hieronder toegelicht.



Annual Summary

54

Dit jaar is door de Commissie invulling gegeven aan de verplichting in het financieel reglement van de Europese Unie voor het afgeven van een Annual Summary over Europese fondsen in gedeeld beheer. Het betreft een door de lidstaat af te geven samenvattende verklaring van bestaande rapportageverplichtingen. De Annual Summary wordt op nationaal niveau afgegeven door een daartoe aangewezen coördinerende instantie.

De jaarlijkse samenvatting voor de structuurfondsen betreft alle afgeronde auditbevindingen, ingestelde terugvorderingen, de eventuele aanwezigheid van materiële punten voor het financieel beheer en eventuele verbeteracties. Voor de landbouwfondsen wordt een afzonderlijke Annual Summary afgegeven.

Het is verheugend dat inmiddels vijftientig lidstaten deels of geheel hebben meegewerkt aan deze nieuwe verplichting. De Annual Summary is een verdere stap naar verhoogde verantwoordelijkheid voor lidstaten met betrekking tot EU-middelen in gedeeld beheer. Het is echter nog geen verantwoording tot op het niveau van de Nationale Verklaring.

Hoewel de Nationale Verklaring en de Annual Summary beiden zijn gebaseerd op bestaande verantwoordingsinformatie, geeft de Nationale Verklaring – mede door het politieke karakter en de uitspraak over rechtmatigheid tot op het niveau van eindbegunstigden –, in combinatie met het onafhankelijk oordeel van de Algemene Rekenkamer, extra zekerheid bij de verantwoording van EU-geldstromen in Nederland. Daarentegen heeft de Annual Summary meer het karakter van een rapportagedocument dan van een verantwoordingsdocument. Lidstaten zijn bovendien niet verplicht hierbij overall eindconclusie te geven met verbetermaatregelen. Ook is onder druk van lidstaten het voorzien van de jaarlijkse samenvatting van een opinie van een onafhankelijke auditinstantie, zoals een nationale rekenkamer, slechts als een aanbeveling en dus niet als een verplichting opgenomen. Nederland zal zich daarom verder blijven richten op de uitbreiding van het systeem van nationale verklaringen in Europa.

Specifiek voor de landbouwfondsen heeft de Commissie met ingang van het begrotingsjaar 2007 de lidstaten verplicht tot het verstrekken van de jaarrekeningen van elk van hun betaalorganen, aangevuld met een borgingsverklaring die is ondertekend door de directeur van het betreffende betaalorgaan. De borgingsverklaringen kunnen punten van voorbehoud bevatten waarin de mogelijke financiële gevolgen van die punten zijn gekwantificeerd. In dat geval moet de borgingsverklaring een verbeteractieplan en een nauwkeurig tijdschema voor de uitvoering daarvan bevatten. De borgingsverklaring moet zijn gebaseerd op een doeltreffend toezicht dat gedurende het hele jaar op het bestaande



beheers- en controlesysteem is uitgeoefend. De borgingsverklaring is voorwerp van toetsing door de certificerende instantie.

55

Toezeggingen van de Commissie naar aanleiding van de kwijting-procedure over de begroting 2006 in het Europese Parlement

De Europese Rekenkamer heeft in haar jaarverslag over de begroting 2006 vorig jaar voor de dertiende maal geen positieve betrouwbaarheidsverklaring (DAS) af kunnen geven. De problemen spitsen zich met name toe op de structuurfondsen in gedeeld beheer waar volgens de Europese Rekenkamer minimaal twaalf procent van de uitgaven onregelmatig was. Dit vertegenwoordigt een bedrag van circa vier miljard euro. Terwijl op andere onderdelen van de begroting verbeteringen zichtbaar zijn of aan de normen wordt voldaan, is de vooruitgang bij de structuurfondsen nauwelijks zichtbaar.

Nederland heeft in de ECOFIN van februari 2008 tegen een positief décharge advies bij de EU begroting 2006 gestemd. Dit omdat het décharge advies te weinig concrete acties bevatte om de problemen bij de structuurfondsen op te lossen. Met de tegenstem heeft Nederland de medeverantwoordelijkheid van de lidstaten benadrukt en is aan collega lidstaten het signaal gegeven dat concrete stappen nodig zijn. Inmiddels heeft het Europees Parlement onder voorwaarde décharge verleend aan de Commissie. De Commissie heeft ondermeer de volgende toezeggingen gedaan aan het Europees Parlement:

- stevige politieke steun aan de initiatieven voor nationale verklaringen;
- het nemen van alle nodige stappen om de naleving van het financieel reglement - en met name de afgifte van de Annual Summary - te handhaven;
- het uitvoeren van een evaluatie van de kwaliteit van de Annual Summaries per lidstaat en per fonds;
- commitment om over de resterende periode alle onterechte betalingen terug te vorderen nog voor de afsluiting van de programmaperiode. Over de financiële correcties wordt periodiek gerapporteerd;
- interim rapportages per kwartaal over het Actieplan van de Commissie voor de structuurfondsen;
- snellere stopzettingen van betalingen in geval van serieuze problemen in de systemen;
- per kwartaal rapportage over correcties en terugvorderingen door de lidstaten;
- meer transparantie over de subsidiebetalingen aan eindbegunstigden binnen de lidstaten.

Door een strikter handhavingsbeleid onder meer van financiële correcties en een verbetering van het rapportagestelsel (ook op lidstaatsniveau)



ontstaat naar onze mening een beter inzicht in de verhoudingen tussen lidstaten over de jaren heen en probleemgebieden. Hierdoor kan gericht vervolgcacties worden ondernomen.

56

Actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd interne controlekader

De Commissie heeft in februari 2008 gerapporteerd over de voortgang met betrekking tot het Actieplan voor een geïntegreerd interne controlekader. Hierin heeft zij aangegeven een groot deel van haar acties te hebben geïmplementeerd. De komende tijd zal het effect van de maatregelen zichtbaar moeten worden.

Voorts heeft de Commissie specifiek voor structuurfondsen een actieplan opgesteld dat met name de naleving van bestaande verordeningen en verplichtingen zal gaan volgen en zo nodig afdwingen door sancties.

Tot slot zal Nederland, samen met gelijkgestemde landen, actief blijven werken aan verbetering van financieel beheer en verantwoording op lidstaatsniveau. Naar verwachting zal in 2008 het Verenigd Koninkrijk uitvoering geven aan hun initiatief voor de Nationale Verklaring en zal in 2009 ook Zweden volgen. Denemarken heeft in november 2007 haar verklaring van de Deense Rekenkamer over de EU fondsen 2006 afgegeven. Naast deze landen heeft ook Luxemburg zich in het openbaar uitgesproken voor een nationale verklaring.

Nationale Verklaring Financieel beheer ELGF en ELFPO 2007

Inleiding

De Nationale Verklaring is het instrument waarmee sinds mei 2007 het kabinet verantwoording aflegt over het functioneren van de financiële beheerssystemen en de rechtmatigheid van de transacties tot op het niveau van eindbegunstigden. Tot nu toe betreft dit uitsluitend de landbouwfondsen. In het vervolg van de programmaperiode 2007 – 2013 zal de Nationale Verklaring mede gaan omvatten het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Europees Visserij Fonds en de Eigen Middelen. In samenwerking met het ministerie van Justitie wordt ernaar gestreefd ook de migratiefondsen in deze periode onder de Nationale Verklaring te brengen.

Wijzigingen in de Nationale Verklaring 2007 ten opzichte van 2006

De invoering van de Nationale Verklaring is een leerproces waarbij gaandeweg verbeteringen worden doorgevoerd. Bij de opstelling van de tweede Nationale Verklaring zijn, overeenkomstig de aan de Algemene Rekenkamer toegezegde aanbevelingen, de volgende verbeteringen doorgevoerd:



- Met de Algemene Rekenkamer is een assurance framework opgesteld waardoor via een efficiënte controleaanpak de rechtmatigheid tot op het niveau van eindbegunstigden geformuleerd kan worden. Deze aanpak komt er op neer dat de auditdienst van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) het systeem en de afwikkeling van de door de technische diensten uitgevoerde fysieke controles beoordeelt en eventuele fouten extrapoleert.
- Daarnaast geeft de auditdienst van LNV een accountantsverklaring bij de consolidatiestaat 2007 en een assurance report over de deugdelijke totstandkoming van de deelverklaring van de minister van LNV. Hierdoor kan een review door het ministerie van Financiën op de deelverklaring achterwege blijven.

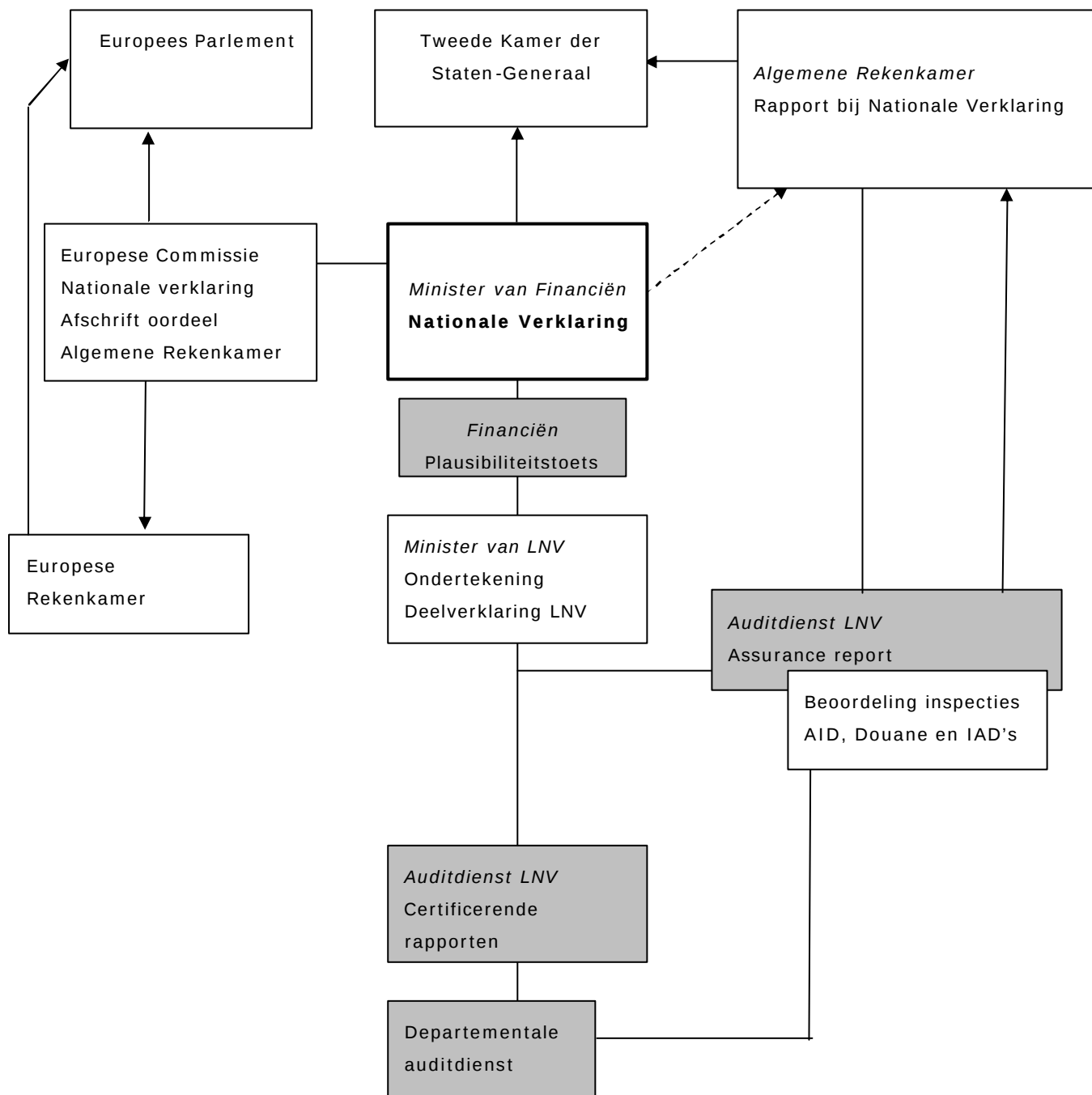
57

Totstandkoming Nationale Verklaring 2007 nader toegelicht

De Nationale Verklaring wordt gebaseerd op deelverklaringen van de beleidsverantwoordelijke ministers voor de desbetreffende middelen. Voor de afgifte van de deelverklaring 2007 over de landbouwfondsen maakt de minister van LNV gebruik van verantwoordingen van betaalorganen en inspectiediensten, controlerapporten van de certificerende instantie en overige beschikbare informatie. De auditdienst van LNV geeft zekerheid bij de deelverklaring door middel van een assurance report en een accountantsverklaring. Het ministerie van Financiën voert een plausibiliteitstoets uit en integreert de deelverklaring van de minister van LNV in de Nationale Verklaring op basis van beschikbare verantwoordings- en controle-informatie.

Evenals bij de Nationale Verklaring 2006 zal de Algemene Rekenkamer ten behoeve van uw Kamer deze verklaring van haar oordeel voorzien. Een afschrift van dit oordeel zal door de minister van Financiën aan de Commissie worden aangeboden als aanvullende zekerheid bij de Nederlandse verantwoording.

In onderstaand model is de totstandkoming van de Nationale Verklaring schematisch weergegeven:



Inhoud Nationale Verklaring 2007

Namens het kabinet wordt over het Nederlandse deel van het financieel beheer van het ELGF en ELFPO voor het begrotingsjaar 16 oktober 2006 tot en met 15 oktober 2007 verklaard dat op basis van de informatie die de minister van Financiën tot zijn beschikking heeft en naar beste weten:



- a. de financiële beheerssystemen in Nederland een redelijke mate van zekerheid bieden voor de wettigheid en regelmatigheid van transacties tot op het niveau van eindbegunstigden en;
- b. de gesaldeerde uitgaven en ontvangsten met betrekking tot die fondsen wettig en regelmatig zijn tot op het niveau van eindbegunstigden.

59

Over het begrotingsjaar 2006/2007 is bij ELGF en ELFPO respectievelijk € 1.013,1 miljoen en € 18,1 miljoen aan uitgaven gedeclareerd. Op basis van de beschikbare inspectieresultaten (fysieke inspecties) heeft extrapolatie plaatsgevonden van de geconstateerde onrechtmatigheden. Het totaal aan geëxtrapoleerde onregelmatigheden bij de gedeclareerde uitgaven blijft met een betrouwbaarheid van 95 procent beneden de materialiteitsgrens van 2 procent, onverlet inherente onzekerheden ten aanzien van de interpretatie van Europese regelgeving die altijd kan optreden.

De minister van Financiën baseert zich voor de Nationale Verklaring 2007 in het bijzonder op de voor de Europese landbouwfondsen ELGF en ELFPO afgegeven (deel)verklaring van de minister van LNV. In die deelverklaring is toegelicht dat er sprake is van rechtmatigheid tot op het niveau van eindbegunstigden met betrekking tot de in deze brief opgenomen consolidatiestaat van uitgaven en ontvangsten. Over de praktische uitwerking van het begrip rechtmatigheid tot op het niveau van eindbegunstigden bestaat tussen de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer echter op dit moment een verschil in benadering. Om dit verschil in benadering – hopelijk tijdelijk - te overbruggen, is, in overleg met de Algemene Rekenkamer en de betrokken ministeries van LNV en Financiën, een assurance framework opgesteld dat ertoe leidt een uitspraak over rechtmatigheid te kunnen doen tot op het niveau van eindbegunstigden.

Niettemin is het wenselijker dat er een eenduidige normatiek op EU-niveau is. Het kabinet zal blijven aandringen dat hierover op korte termijn overeenstemming wordt bereikt tussen de Commissie en de Europese Rekenkamer.

Voorbehoud met betrekking tot controles op randvoorwaarden

Hoewel er duidelijk vooruitgang is geboekt in 2006/2007, is - evenals in de Nationale Verklaring 2006 - een voorbehoud voor de uitvoering van de zogenoemde cross compliance-regeling (controles op de randvoorwaarden) opgenomen.



De uitvoering van controles op randvoorwaarden (het voldoen aan wettelijke bepalingen over milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn, voor betaling van inkomenssteun of bedrijfstoelage aan agrariërs) in Nederland is in januari 2007 onderworpen aan een onderzoek door de Commissie. De voorlopige bevindingen van de Commissie hebben betrekking op de inzet van andere overheden als medehandhavers bij de controles op randvoorwaarden en het rekenmodel voor de berekening van de korting bij niet-naleving.

Deze bevindingen maken aanpassing van het Nederlands controlesysteem noodzakelijk. In 2007 is een aanpassing van het rekenmodel voorbereid, welke per 1 januari 2008 in werking is getreden. De kortingberekening voldoet hiermee aan de Europese eisen. Daarnaast laat de inzet van medehandhavers in 2007 al een duidelijk stijgende lijn zien ten opzichte van 2006. Verdere concrete afspraken met medehandhavers over hun inzet bij de uitvoering van de cross compliance controles wil de minister van LNV in 2008 bekrachtigen in een samenwerkingsconvenant. De minister van LNV gaat er op grond van de aangebrachte verbeteringen vanuit dat in de deelverklaring over 2008 het voorbehoud niet meer noodzakelijk zal zijn.

Oordeel Algemene Rekenkamer Nationale Verklaring 2007

De Algemene Rekenkamer richt haar oordeel bij de Nationale Verklaring 2007 op drie onderdelen:

- a. de totstandkoming van de lidstaatverklaring en de onderliggende deelverklaring met bijbehorende consolidatiestaat;
- b. de kwalificatie van de systemen en de daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de EU-fondsen;
- c. de kwalificatie van de wettigheid en regelmatigheid van de verantwoorde financiële transacties tot op het niveau van de eindbegunstigde.

De Rekenkamer geeft op deze drie onderdelen een algemeen positief oordeel en doet een aantal aanbevelingen voor de toekomst. Aanbevelingen zullen zo veel mogelijk worden betrokken bij de voorbereiding van de Nationale Verklaring 2008.

Financiële betekenis ELGF en ELFPO 2007

Het gaat bij de Europese landbouwfondsen om de volgende gesaldeerde uitgaven en ontvangsten (in bijlage 1 zijn deze fondsen nader financieel gespecificeerd):



- ELGF: € 1013 mln;
- ELFPO: € 18 mln.

61

De uit het ELGF gefinancierde steunregelingen hebben onder andere tot doel landbouwers van een redelijk inkomen te verzekeren (inkomenssteun) en de EU-landbouwmarkt te stabiliseren. Door middel van marktmaatregelen (heffingen en restituties) worden de verschillen tussen de EU-prijzen voor landbouwproducten en de wereldmarktprijzen vereffend. Deze laatste vorm van steun is de laatste jaren steeds verder beperkt ten gunste van rechtstreekse betalingen (bedrijfstoelage) aan agrariërs.

De uit het ELFPO gefinancierde steun betreft financiering van het Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland (POP 2007-2013).

Overige aandachtspunten

Er zijn tekortkomingen geconstateerd bij zowel het tijdig verwerken van bij inspecties geconstateerde afwijkingen als het debiteurenbeheer. Door het niet tijdig verwerken van inspectieresultaten worden vorderingen (boetes) soms te laat ingesteld. Tekortkomingen met betrekking tot het debiteurenbeheer betreft vooral een tijdelijke, administratieve kwestie die te maken heeft met de conversie van vijf naar één betaalorgaan. In 2007 is al gewerkt aan verbetering. De verbetering zal in 2008 gecontinueerd worden. Het financieel belang van deze tekortkomingen in relatie tot het totaal aan EU geldstromen voor landbouw is overigens gering en niet materieel.

Aanvullende achtergrondinformatie Nationale Verklaring 2007

In het kader van de Nationale Verklaring 2006 heeft het kabinet naar aanleiding van suggesties van de Algemene Rekenkamer toegezegd uw Kamer meer achterliggende informatie met betrekking tot de Nationale Verklaring en de deelverklaring ter beschikking te stellen. Het betreft informatie over:

- Het door het ministerie van Financiën gebruikte wegingskader bij de consolidatie van de Nationale Verklaring. Hierin zijn opgenomen de gehanteerde criteria voor de kwantitatieve beoordeling van materialiteit en de gehanteerde criteria voor het benoemen van mogelijke aandachtspunten en reserves (zie bijlage 2);
- De certificerende rapporten van de auditdienst van LNV met daarin relevante verbeterpunten en andere relevante informatie. Deze zijn ter inzage gelegd bij de griffie van de Tweede Kamer (zie bijlage 3);
- Een samenvatting van de definitieve beschikkingen van de Commissie



inzake geschilpunten met de Commissie of financiële correcties op basis van door de Commissie uitgevoerde onderzoeken (zie bijlage 4).

62

Deze informatie is als bijlagen bijgevoegd en is ook raadpleegbaar op www.minfin.nl, onder het dossier 'Financieel Management Overheid/Auditbeleid/Europa'.

Tot Slot

Het streven is de Nationale Verklaring te laten aansluiten op de verantwoordingscyclus van de Commissie. Dat betekent dat voor de Nationale Verklaring en onderliggende deelverklaringen gestreefd wordt naar afgifte in februari van het jaar zodat deze kunnen worden meegenomen in de annual activity reports van de afzonderlijke DG's van de Commissie en het overall syntheseverslag van de Commissie.

Met deze tweede Nationale Verklaring – op basis van vrijwilligheid – neemt het kabinet zijn (mede)verantwoordelijkheid voor het financieel beheer van EU-gelden, in casu de Europese landbouwfondsen ELGF en ELFPO, in Nederland. Bij de totstandkoming van de tweede Nationale Verklaring is gebruik gemaakt van de ervaringen van vorig jaar, de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en opmerkingen van de Europese Rekenkamer.

Het kabinet wil die ervaringen verder benutten bij de uitbreiding van de Nationale Verklaring naar onder andere de structuurfondsen in 2009. Wij zullen de Algemene Rekenkamer vragen wederom te participeren in deze voorbereiding.

Ook door de actieve opstelling van de Algemene Rekenkamer op dit vlak in haar contacten met rekenkamers van andere lidstaten, de ERK en het Europees Parlement wordt een krachtig signaal gegeven. Daarnaast zal het kabinet in EU-verband blijven aandringen op het belang van nationale verklaringen bij het verantwoordingsproces van de Europese Unie. Voorts zullen we aandringen op transparantie van de prestatie van afzonderlijke lidstaten op het gebied van financieel beheer. Uw betrokkenheid en opstelling richting EU-collega's is daarbij minstens zo belangrijk.

Hoogachtend,

De minister van Financiën,

W.J. Bos



Bijlage 3 Deelverklaring LNV

63

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 uit 'borgingsverklaringen' van directeuren van de erkende betaalorganen, de certificerende rapporten met kenmerk: TRCAD/2008/54 datum 31 januari 2008, TRCAD2008/55 datum 7 februari 2008 van de Auditdienst en alle overige informatie en 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 Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) over het begrotingsjaar 16 oktober 2006 tot en met 15 oktober 2007 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 subsidieaanvragen;
2. de uitgaven en ontvangsten tot een totaal bedrag van € 1.031.184.517,85 ten laste respectievelijk ten gunste van het inzake het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) die zijn opgenomen in bijgaande consolidatiestaat van door de Nederlandse betaalorganen over het begrotingsjaar 16 oktober 2006 tot en met 15 oktober 2007 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

Met de verklaring over 2006 heb ik aangegeven dat de eisen inzake het Geïntegreerde Beheers- en ControleSysteem (GBCS) voor de uitvoering van controles op randvoorwaarden complex is vanwege het feit dat de



regelgeving ingewikkeld is en meerdere partijen (ook buiten LNV) betrokken zijn bij de controles. De uitvoering van controles op randvoorwaarden (het voldoen aan wettelijke bepalingen over milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn, voor betaling van inkomenssteun of bedrijfstoelage aan agrariërs) in Nederland is in januari 2007 onderworpen aan een onderzoek door de Europese Commissie. De voorlopige bevindingen van de Commissie hebben betrekking op de inzet van medehandhavers bij de controles op randvoorwaarden (cross compliance) en het rekenmodel voor de berekening van de korting bij niet-naleving. Deze bevindingen maakten aanpassing van het Nederlands controlesysteem noodzakelijk.

In 2007 is een aanpassing van het rekenmodel voorbereid, welke per 1 januari 2008 in werking is getreden. De kortingberekening voldoet hiermee aan de Europese eisen. Daarnaast laat de inzet van medehandhavers in 2007 al een duidelijk stijgende lijn zien ten opzichte van 2006. Verdere concrete afspraken met medehandhavers over hun inzet bij de uitvoering van de 'cross compliance' wil ik in 2008 bekrachtigen in een samenwerkingsconvenant.

De bevestigingen en het punt van voorbehoud in deze verklaring zijn beperkt tot zaken van materieel belang en/of sluiten aan bij in voorgaande jaren gemaakte punten van voorbehoud en/of vloeien direct voort uit audits en laat onverlet inherente interpretatie van Europese regelgeving.

Rechtmatigheid op eindbegunstigdeniveau

Het streven van de Ministerraad is te komen tot een verklaring op eindbegunstigdeniveau. Tussen de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer bestaat op dit moment een verschil in benadering van rechtmatigheid op eindbegunstigdeniveau. Om dit verschil in benadering te overbruggen, heeft mijn Auditdienst, in overleg met de Algemene Rekenkamer en het ministerie van Financiën, beperkte aanvullende werkzaamheden verricht. Deze aanpak komt er op neer dat de uitkomsten van de door technische diensten uitgevoerde fysieke controles zijn beoordeeld en eventuele fouten per regeling zijn geëxtrapoleerd. Op basis hiervan concludeer ik dat er, binnen nationale kaders, voor de onder punt 2 vermelde uitgaven en ontvangsten sprake is van rechtmatigheid op eindbegunstigdeniveau. Ik ben overigens voorstander van en streef naar eenduidige normatiek op dit punt op EU-niveau.

Datum:

Ondertekening:



Toelichting bij de verklaring

Voor het inventariseren van aandachtspunten is gebruik gemaakt van de informatie uit het departementale management control systeem en bevindingen uit afgeronde audits. Voor de weging van relevante aandachtspunten gelden de volgende criteria: Vormt het aandachtspunt een substantieel financieel en/of politiek risico, gaat het om een belangrijke kwaliteitsverbetering in de uitvoering van de Europese subsidieregelingen en speelt het aandachtspunt voldoende breed in de uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid binnen Nederland.

Voor uiteindelijke opname van belangrijke aandachtspunten/tekortkomingen in de deelverklaring gelden daarbij de volgende door de Europese Commissie (DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling) aanbevolen criteria:²⁹

- Uit eigen onderzoeken, onderzoeken van de auditdienst van het Ministerie van LNV en/of de Europese Commissie blijken belangrijke tekortkomingen in de uitvoering van het GLB en
- deze wordt geschat op meer dan 2% van het totaal van de in het Europees boekjaar ter zake verrichte en gedeclareerde betalingen en
- het effect kan niet worden tenietgedaan door corrigerende maatregelen.

De Europese Commissie bepaalt uiteindelijk de EU-conformiteit van de uitvoering van landbouwsubsidies op grond van formele en informele regelgeving. Daardoor bestaat er altijd onzekerheid over aard en omvang van financiële correcties die de Europese Commissie kan opleggen.

²⁹ Zie richtsnoer 4 bij Verordening (EG) 885/2006.



Bijlage bij consolidatiestaat inzake verrekeningen uit goedkeuring van de rekeningen over voorgaande jaren

66

In het certificeringsrapport inzake de jaaraangifte van het ELGF-betaalorgaan Dienst regelingen is een totaal gedeclareerd bedrag opgenomen van ad € 1.050.480.998,13. Dit is exclusief verrekeningen op basis van besluiten van de Europese Commissie. Deze verrekeningen worden door het Coördinerend Bureau van de Directie Internationale Zaken gecorrigeerd op de rekening van het lopende jaar.

TRCAD/2008/55	1.050.480.998,13
Verrekend*	-37.405.012,78
Totaal	1.013.075.985,35

*In 2007 heeft de Europese Commissie (DG AGRI) in het kader de goedkeuring van de rekeningen over voorgaande jaren verrekeningen toegepast tot een totaalbedrag van € 37.405.012,78 welke zijn verrekend met de ingediende rekeningen.

Besluit EG		
2007/327	ELGF	46.993,52
2007/327	ELGF	2.374.124,47
2007/327	ELGF	-6.314.761,59
2006/932	ELGF	-6.687.550,00
2006/243	ELGF	-26.823.819,18
Totaal		-37.405.012,78

Besluit (EG) 2007/327

Het bedrag van € 6.314.761,59 betreft een afdracht als gevolg van een herziening van de Europese regelgeving aangaande de gelijke verdeling het debiteurenrisico op oude vorderingen. De overige bedragen betreffen verrekeningen in het geldverkeer met de Europese Commissie over 2006.

Besluit (EG) 2006/932

Dit betreffen niet-subsidiabele bedragen als gevolg van budgetoverschrijdingen in de uitvoering van het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2000-2006, welke in goed overleg met betrokken partijen in 2007 zijn verrekend.

Besluit (EG) 2006/243

Dit betreft een financiële claim als gevolg van gebreken in EU-conformiteit van uitvoering van de Douanecontroles op door begunstigen ingediende aanvragen voor exportrestitutie in de periode van 1999 tot en met 2001. Het ministerie van LNV heeft In overleg met het ministerie van Financiën deze claim in 2007 afgewikkeld.



Bijlage 4 Assurancerapport bij deelverklaring LNV 2007

67

Aan: mevrouw minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

ASSURANCE-RAPPORT BIJ DE DEELVERKLARING 2007 VAN DE MINISTER
VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT.

Opdracht en verantwoordelijkheden

Wij hebben onderzocht of de deelverklaring van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit met betrekking tot het functioneren van de door Nederland opgezette systemen voor het beheer en de controle van de gelden inzake het ELGF en ELFPO alsmede de wettigheid en regelmatigheid van de ter zake ingediende rekeningen over het begrotingsjaar 16 oktober 2006 tot en met 15 oktober 2007 voldoet aan het bepaalde in de procedurebeschrijving "Consolidatie en weging aandachtspunten bedrijfsvoeringsparagraaf LNV 2007 (inclusief deelverklaring GLB)".

De reikwijdte van dit onderzoek is bepaald in overleg met het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer.

De deelverklaring is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het is onze verantwoordelijkheid een assurance-rapport inzake de deelverklaring te verstrekken.

Werkzaamheden

Wij hebben ons onderzoek uitgevoerd in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder Standaard 3000 "Assurance-opdrachten anders dan opdrachten tot controle of beoordeling van historische financiële informatie" en de relevante Europese verordeningen en richtsnoeren. Dienovereenkomstig dienen wij ons onderzoek zodanig te plannen en uit te voeren, dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de deelverklaring geen afwijkingen van materieel belang bevat. Een assurance-opdracht omvat onder meer een onderzoek door middel van deelwaarnemingen van relevante gegevens.



De procedure “Consolidatie en weging aandachtspunten bedrijfsvoeringsparagraaf LNV 2007 (inclusief deelverklaring GLB)” regelt de totstandkoming van de deelverklaring door van de minister van LNV door consolidatie van alle relevante informatie uit de certificerende auditrapporten, de borgingsverklaringen van de directeurs van de betaalorganen en andere gegevens.

De certificerende auditrapporten zijn opgesteld op grond van ons onderzoek overeenkomstig artikel 5 lid 4 van Verordening (EG) nr. 885/2006 waarin wij hebben nagegaan of:

- het betaalorgaan aan de erkenningscriteria voldoet;
- de procedures van het betaalorgaan van dien aard zijn dat zij redelijke garanties bieden dat de aan het ELGF en het ELFPO in rekening gebrachte uitgaven zijn gedaan in overeenstemming met de communautaire voorschriften, en, in voorkomend geval, welke aanbevelingen voor verbeteringen zijn gedaan en opgevolgd;
- de in artikel 6, lid 1, van Verordening (EG) nr. 885/2006 bedoelde jaarrekeningen in overeenstemming zijn met de boeken en registraties van het betaalorgaan;
- de staten van de uitgaven een materieel waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig beeld geven van de aan het ELFPO in rekening gebrachte verrichtingen;
- de financiële belangen van de Gemeenschap naar behoren worden beschermd wat de betaalde voorschotten, de verkregen waarborgen en de te innen bedragen betreft.

Over het begrotingsjaar 2006/2007 hebben de directeurs van de betaalorganen DR en DLG een borgingsverklaring afgegeven overeenkomstig art 3 van Verordening (EG) nr. 885/2006.

Deze borgingsverklaring houdt in dat de bij de Commissie ingediende jaarrekeningen waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig zijn en of het door de leiding van het betaalorgaan opgezette controlesysteem een redelijke zekerheid biedt dat de onderliggende transacties wettig en regelmatig zijn. In de certificerende auditrapporten DR en DLG hebben wij een oordeel bij de borgingsverklaring opgenomen.

De overige gegevens betreffen onder meer correspondentie met de Europese Commissie en interne rapportages.

Wij zijn van mening dat de door ons verkregen assurance-informatie voldoende en geschikt is als basis voor onze conclusie.



Conclusie

69

Op grond van onze werkzaamheden komen wij tot de conclusie dat de deelverklaring 2007 van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voldoet aan:

- het bepaalde in de procedurebeschrijving "Consolidatie en weging aandachtspunten bedrijfsvoeringsparagraaf 2007 (inclusief deelverklaring GLB)" en dat
- de inhoud van de deelverklaring in overeenstemming is met alle relevante informatie uit de certificerende auditrapporten, de borgingsverklaringen van de directeurs van de betaalorganen en andere gegevens.

Den Haag, 7 mei 2008

Auditdienst ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

B. Alblas RA

Plv. Directeur

TRCAD/2008/318



Bijlage 5 Accountantsverklaring bij de consolidatiestaat 2007

70

Aan: mevrouw minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

ACCOUNTANTSVERKLARING

Verklaring betreffende de Consolidatie Lidstaat Nederland 2007

Wij hebben de Consolidatie Lidstaat Nederland 2007 over het ELGF en ELFPO-jaar 2007 van de Lidstaat Nederland, als opgenomen in de direct hierachter gevoegde bijlage bij deze verklaring, gecontroleerd.

De Consolidatie Lidstaat Nederland 2007 is het resultaat van de consolidatie van de jaaraangiften 2007 van de betaalorganen Dienst Regelingen en Dienst Landelijk Gebied en de door de Lidstaat Nederland met de Europese Commissie verrekende apurementen. De Consolidatie Lidstaat Nederland 2007 is opgesteld door de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en betreft het begrotingsjaar 2007 dat is aangevangen op 16 oktober 2006 en is geëindigd op 15 oktober 2007.

Verantwoordelijkheden

De minister is er voor verantwoordelijk dat het opgezette systeem voldoet aan de erkenningseisen (EG) Nr. 885/2006 voor betaalorganen, zodat het een redelijke zekerheid biedt dat de onderliggende transacties tot op het niveau van de eindbegunstigden 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 is de minister verantwoordelijk voor het adequaat functioneren van de interne- en controlemaatregelen gedurende het ELGF en ELFPO-begrotingsjaar 2007, voor het opmaken van de jaaraangifte overeenkomstig (EG) Nr. 885/2006 en voor de consolidatie van de jaaraangiften tot de Consolidatie Lidstaat Nederland 2007.

Verantwoordelijkheid van de accountant

Onze verantwoordelijkheid is het geven van een oordeel over de Consolidatie Lidstaat Nederland 2007 op basis van onze controle. Wij



hebben onze accountantscontrole verricht overeenkomstig artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) Nr. 885/2006 en in overeenstemming met Nederlands recht. 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 2007 geen afwijkingen van materieel belang bevat.

71

Tussen de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer bestaat een verschil in benadering van de accountantscontrole tot op het niveau van eindbegunstigde. In overleg met de Algemene Rekenkamer en het ministerie van Financiën hebben wij de aanpak voor onze controle tot op het niveau van eindbegunstigde bepaald. Deze aanpak beoogt het verschil in benadering te overbruggen door met aanvullende werkzaamheden zekerheid te verkrijgen tot op het niveau van eindbegunstigde. Wij hebben deze aanpak gevolgd en doen op grond daarvan een uitspraak op het niveau van eindbegunstigde.

Een controle omvat het uitvoeren van werkzaamheden ter verkrijging van controle-informatie over de bedragen en de toelichtingen in de Consolidatie Lidstaat Nederland 2007. 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. In die beoordeling neemt de accountant in aanmerking het voor het opmaken van en getrouw weergeven in de Consolidatie Lidstaat Nederland 2007 van uitgaven en inkomsten, alsmede het voor de naleving van de betreffende wet- en regelgeving relevante interne beheersingssysteem, teneinde een verantwoorde keuze te kunnen maken van de controle-werkzaamheden die onder de gegeven omstandigheden adequaat zijn maar die niet tot doel hebben een oordeel te geven over de effectiviteit van het interne beheersingssysteem van de beide betaalorganen en van FEZ.

Tevens omvat een controle onder meer een evaluatie van de aanvaardbaarheid van het gehanteerde referentiekader voor rechtmatigheid.

De bij onze controle toegepaste goedkeuringstolerantie bedraagt voor fouten en onzekerheden tezamen 2% van de totale uitgaven.

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



Oordeel

72

Naar ons oordeel geeft de Consolidatie Lidstaat Nederland 2007 een getrouw beeld van de uitgaven en de ontvangsten. Voorts zijn wij van oordeel dat de in de Consolidatie Lidstaat Nederland 2007 verantwoorde uitgaven en ontvangsten voldoen aan de eisen van rechtmatigheid tot op het niveau van eindbegunstigde. Dit houdt in dat de uitgaven en ontvangsten in overeenstemming zijn met de relevante wet- en regelgeving.

Toelichting

Wij vestigen de aandacht op onderstaande punten waarin de onzekerheid is uiteengezet met betrekking tot het begrip rechtmatigheid.

De verantwoording omvat uitgaven en ontvangsten die zijn gebaseerd op door eindbegunstigden 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 rechtmatigheid van uitgaven en ontvangsten bij de uitvoering van de communautaire regelingen. De uitvoering van de autonome taken van de inspecties valt buiten de verantwoordelijkheid van de betaalorganen. Onze werkzaamheden betreffen na te gaan of deze inspecties hebben plaatsgevonden conform de instructies van de EC en of daaruit voortkomende bevindingen adequaat worden verwerkt door de betaalorganen.

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.

Deze situaties doen geen afbreuk aan ons oordeel.

Den Haag, 7 mei 2008

Auditdienst Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

B. Abblas RA

Plv. Directeur

TRCAD/2008/317

Bijlage bij de accountantsverklaring kenmerk TRCAD/2008/317 d.d. 7 mei 2008

73

Consolidatie Lidstaat Nederland 2007

FDSTK	ELGF	Uitgaven van 16 okt 06 t/m 15 okt 07 €	Correcties €	Definitief 2007 €
05 02 01	Restituties zachte tarwe en meel - verkoopseizoen 04/05 en voorgaande	15.159.062,72	0,00	15.159.062,72
05 02 02	Rijst	0,00	0,00	0,00
05 02 03	Restituties voor niet in bijlage 1 genoemde producten	32.828.479,35	0,00	32.828.479,35
05 02 04	Voedselprogramma's	0,00	0,00	0,00
05 02 05	Suiker	18.018.510,35	0,00	18.018.510,35
05 02 06	Olijfolie	0,00	0,00	0,00
05 02 07	Vezelgewassen	1.517.610,21	0,00	1.517.610,21
05 02 08	Groenten en fruit	68.515.989,05	0,00	68.515.989,05
05 02 09	Producten van de wijnbouwsector	5.675,51	0,00	5.675,51
05 02 10	Afzetbevordering	3.045.447,02	0,00	3.045.447,02
05 02 11	Overige plantaardige producten/overige maatregelen	5.061.723,08	0,00	5.061.723,08
05 02 12	Melk en zuivelproducten	151.989.620,12	0,00	151.989.620,12
05 02 13	Rundvlees	4.645.064,77	1.435,92	4.646.500,69
05 02 14	Schapen- en geitenvlees	0,00	0,00	0,00
05 02 15	Varkensvlees, eieren, pluimvee, producten van de bijenteelt en andere dierlijke producten	6.302.625,58	169.217,28	6.471.842,86
05 02 16	Fonds voor de suikerherstructurering	17.728.050,00	0,00	17.728.050,00
	Totaal 05 02	324.817.857,76	170.653,20	324.988.510,96
05 03 01	Ontkoppelde rechtstreekse steun	293.858.315,94	606,59	293.858.922,53
05 03 02	Andere rechtstreekse steun	498.380.858,88	-312,37	498.380.546,51
05 03 03	Extra steunbedragen	8.889.956,89	0,00	8.889.956,89
05 03 04	Aanvullende rechtstreekse steun (saldi, kleine producenten, agromonetaire steun, enz.)	-207.741,01	0,00	-207.741,01
	Totaal 05 03	800.921.390,70	294,22	800.921.684,92
05 04 01	Financiering van plattelandsontwikkeling via het EOGFL, afdeling Garantie — Afronding van eerdere programma's (2000-2006)	-4.821,93	0,00	-4.821,93
	Totaal 05 04	-4.821,93	0,00	-4.821,93
05 07 01	Controle van de landbouwwuitgaven	2.421.117,99	0,00	2.421.117,99
	Totaal 05 07 01	2.421.117,99	0,00	2.421.117,99
67 01 00	Besluit - 2006/678/EG - Conformiteitsgoedkeuring - DE, ES, FR, IT, UK	-33.511.369,18	0,00	-33.511.369,18
67 02 00	Betaalde en teruggevorderde bedragen - gevallen van fraude of onregelmatigheden - Art.32(2), VO.1290/05 - 80%	-12.624.261,77	-1.647.668,88	-14.271.930,65
67 03 00	Extra heffing - verkoopseizoen 87/88 - levering	-594.149,67	18.251,41	-575.898,26
68 01 00	Tijdelijke herstructureringsheffing - verkoopseizoen 06/07 - 60% - VO.320/06, Art.11	-66.891.308,50	0,00	-66.891.308,50
	Totaal 6	-113.621.089,12	-1.629.417,47	-115.250.506,59
	Totaal	1.014.534.455,40	-1.458.470,05	1.013.075.985,35



AS	ELFPO	Uitgaven van 16-okt-06 t/m 15- okt-07 €	Correcties €	Definitief 2007 €
1	Verbetering van de concurrentiekracht land- bosbouwsector	2.324.569,00	27.778,00	2.352.347,00
2	Milieu- en natuurverbetering	15.546.909,50	-152.056,50	15.394.853,00
3	De leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie	361.332,50	0,00	361.332,50
4	Leader	0,00	0,00	0,00
5	Technische bijstand	0,00	0,00	0,00
Totaal		18.232.811,00	-124.278,50	18.108.532,50
Totaal generaal (ELGF + ELFPO)		1.031.184.517,85		



Bijlage 6 Overzicht extrapolatie bevindingen fysieke controles

De tabel op de hiernavolgende pagina's sluit aan op de consolidatiestaat 2007. Met kleuren is aangegeven welke controles worden verricht bij welke gedeclareerde uitgaven.



ELGF hoofdstuk	Definitief 2007 €	Extrapolatie uitkomsten inspecties: fouten minus correctie	Aantallen admini- stratieve nacon- trole en indicatie financieel belang fouten	Randvoor- waarden
Restituties zachte tarwe en meel - verkoopseizoen 04/05 en voorgaande (aardappelzetmeel, verwerkt zetmeel, export restitutie)	15.159.062,72	506.976,00	nvt	
Rijst	0,00		nvt	
Restituties voor niet in bijlage 1 genoemde producten (export restituties)	32.828.479,35		77	
Voedselprogramma's	0,00		nvt	
Suiker	18.018.510,35		nvt	
Olijfolie	0,00		nvt	
Vezelgewassen (vlas/hennep)	1.517.610,21	36.574,00	nvt	
Groenten en fruit (interventie PT,GMO, export restitutie)	68.515.989,05	12.013,00	6	
Producten van de wijnbouwsector (export restitutie)	5.675,51		nvt	
Afzetbevordering (Promotie DR)	3.045.447,02	74.623,34	nvt	
Overige plantaardige producten/overige maatregelen (Kunstmatig Gedroogde V)	5.061.723,08		nvt	
Melk en zuivelproducten (interventie DR, openbare opslag, Magere Melk Poeder, Schoolmelk, Caseïne, export restitutie)	151.989.620,12	2.875.896	20	
Rundvlees (exportrestitutie)	4.646.500,69		nvt	
Schapen- en geitenvlees	0,00		nvt	
Varkensvlees, eieren, pluimvee, producten van de bijenteelt en andere dierlijke producten (acties ter ondersteuning, honing)	6.471.842,86		3	
Fonds voor de suikerherstructurering	17.728.050,00		nvt	
Totaal 05 02	324.988.510,96			
Ontkoppelde rechtstreekse steun (BTR)	293.858.922,53	7.081.766,47	nvt	
Andere rechtstreekse steun (slachtpremies kalveren, slachtpremie runderen, melkpremie, aardappel zetmeel, extra steun, nabetaling planten)	498.380.546,51	620.334,00	nvt	
Extra steunbedragen (extra steun)	8.889.956,89		nvt	
Aanvullende rechtstreekse steun (saldi, kleine producenten, agromonetaire steun, enzovoort)	-207.741,01			
Totaal 05 03	800.921.684,92		247.631,00	
Financiering van plattelandsontwikkeling via het EOGFL, afdeling Garantie — Afronding van eerdere programma's (2000-2006)	-4.821,93			



ELGF hoofdstuk	Definitief 2007 €	Extrapolatie uitkomsten inspecties: fouten minus correctie	Aantallen admini- stratieve nacon- trole en indicatie financieel belang fouten	Randvoor- waarden
Totaal 05 04	-4.821,93			
Controle van de landbouwwitgaven	2.421.117,99			
Totaal 05 07 01	2.421.117,99			
Besluit - 2006/678/EG - Conformiteitsgoedkeuring - DE, ES, FR, IT, UK	-33.511.369,18			
Betaalde en teruggevorderde bedragen - gevallen van fraude of onregelmatigheden - Art.32(2), VO.1290/05 - 80%	-14.271.930,65		(45 POP) 1.842.656,00	
Extra heffing - verkoopseizoen 87/88 - levering	-575.898,26			
Tijdelijke herstructureringsheffing - verkoopseizoen 06/07 - 60% - VO.320/06, Art.11	-66.891.308,50			
Totaal 6	-115.250.506,59			
Totaal	1.013.075.985,35	11.208.182,81	2.090.287,00	1.315.644,00
ELFPO	Definitief 2007 €			
1. Verbetering van de concurrentiekracht land- bosbouwsector (SSBP,RSG, SJA, DEMO)	2.352.347,00	462.762,00		eerst in 2008
2. Milieu- en natuurverbetering (SAN, SBL, RSBP)	15.394.853,00	1.302.097,00		
3. De leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie	361.332,50			
4. Leader	0,00			
5. Technische bijstand	0,00			
Totaal	18.108.532,50	1.764.859,00		
Totaal generaal (ELGF + ELFPO)	1.031.184.517,85	12.973.041,81		
Door AD bij certificerende audits geconstateerde fouten		615.197,00		
Maximale fout (beredeneerde schatting) 'worst case'		13.588.238,81	2.090.287,00	€ 1.315.644
Totaal financieel belang waar nacontroles betrekking op hebben	315.363.730			
Totaal financieel belang waar randvoorwaardencontroles betrekking op hebben	797.360.008	Financieel belang fouten is afhankelijk van gehanteerde kortingspercentage . Tevens onzekerheid over volledigheid; zie ook voorbehoud in lidstaatverklaring.		Financieel belang is gebaseerd op kortings- percentage 3% - > € 1.315.644.



Bijlage 7 Gebruikte afkortingen

78

Afkorting	Betekenis
AGRI	Agriculture
AID	Algemene Inspectiedienst
CBS	Centraal Bureau diensten aan Slachtdieren
COKZ	Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel
CPE	Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten
DG	Directoraat -Generaal
DR	Dienst Regelingen
EG	Europese Gemeenschap
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (vanaf 2007)
ELGF	Europees Landbouw Garantiefonds (vanaf 2007)
EOGFL	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw
EU	Europese Unie
FEZ	(Directie) Financieel -Economische Zaken (onderdeel Ministerie van LNV)
GBCS	Geïntegreerd beheer- en controlesysteem
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
IFAC	International Federation of Accountants
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
ISA	International Standards on Auditing
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
NIVRA	Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants
POP	Plattelandsontwikkelingsprogramma
PT	Productschap Tuinbouw



Bijlage 8 Onderzoekskader

79

In deze bijlage werken wij de in dit onderzoek gehanteerde normen en onze controleaanpak uit.

I. NORMEN

Europese normen

Wij baseren ons oordeel op onderzoekswerkzaamheden aan de hand van relevante Europese wettigheid en regelgeving. In het geval van de Nederlandse EU-lidstaatverklaring over 2007 richten onze werkzaamheden zich op de uitgaven en ontvangsten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. 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 alleen Europese regels maatgevend. De in ons onderzoek over 2007 gehanteerde normen zijn dus vooral ontleend aan de Europese regelgeving op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Transparantie en publieke verantwoording

Naast de normen die zijn vastgelegd in de relevante Europese wet- en regelgeving hanteren wij een aantal algemene uitgangspunten op het gebied van transparantie en publieke verantwoording.³⁰ Toegepast op de lidstaatverklaring zijn dit met name:

1. de reikwijdte en gehanteerde criteria voor de lidstaatverklaring moeten expliciet uiteengezet zijn;
2. de lidstaatverklaring moet alle belanghebbenden inzicht bieden in de risico's en belangrijkste aandachtspunten die verbonden zijn met de gepresenteerde gegevens.

Sluitende structuur van verantwoording en controle

Wij zijn van mening dat Nederland dient te beschikken over een sluitende structuur van verantwoording en controle om een lidstaatverklaring af te kunnen geven. Dit is nodig om op kabinetsniveau vast te kunnen stellen dat er voldoende zekerheid bestaat over de naleving van de Europese

³⁰ 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).



voorwaarden voor inning, beheer en aanwending van de middelen uit de Europese fondsen.

80

Betrouwbaarheid en materialiteit (kwantitatief en kwalitatief)

Het gehanteerde betrouwbaarheidspercentage is overeenkomstig de eisen op 95% gesteld.

De kwantitatieve materialiteitsgrens voor financiële fouten die we hanteren sluit aan op de Europese regels en is vastgesteld op 2%.³¹ Indien er in de controle van de certificerende instantie gewerkt wordt met deelpopulaties, geldt voor de deelpopulatie ook een materialiteitsgrens van 2% en betrouwbaarheidspercentage van 95%.

De materialiteit van afwijkingen van normen die gelden voor de beheersingskaders zijn uiteraard van meer kwalitatieve aard.

Wettigheid en regelmatigheid van transacties tot en met het niveau van eindbegunstigden

De reikwijdte van de lidstaatverklaring en de daarmee samenhangende audits is duidelijk vastgelegd in de brief van de minister van Financiën d.d. 4 december 2006 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 455 en 24 202, nr. 5.): "De nationale verklaring is een jaarlijkse verklaring over zowel de kwaliteit van de controlesystemen voor financieel beheer als over de wettigheid en regelmatigheid van transacties *tot en met het niveau van eindbegunstigden*."

'Rechtmatigheid' beschouwen wij in dit onderzoek als een synoniem van het Europese begrippenpaar 'wettigheid en regelmatigheid'. 'Wettig en regelmatig' betekent dat de uitgaven en ontvangsten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in overeenstemming zijn met de relevante communautaire wet- en regelgeving.

³¹ De bijlage bij richtsnoer nr. 3 geeft aan dat bij de steekproefomvang een materialiteitsgrens van 2% gehanteerd moet worden van de totale positieve uitgaven voor elk van de volgende vier populaties: (1) ELGF-regelingen die onder het GBCS vallen; (2) ELGF-regelingen die niet onder het GBCS vallen; (3) ELFPO-regelingen die onder het GBCS vallen; (4) ELFPO-regelingen die niet onder GBCS vallen. Het debiteurenboek moet als een afzonderlijke populatie worden behandeld waarvoor de materialiteit als een afzonderlijk populatie waarvoor eveneens een materialiteitsgrens van 2% wordt gehanteerd. Het betreft de onregelmatigheden ten nadele van respectievelijk het ELGF en ELFPO. De populatie debiteuren draagt naar haar aard een materieel karakter.



Deze norm is voor de controle het meest complex. De consequentie van deze norm is namelijk dat er zekerheid moet zijn over de naleving van de relevante wet- en regelgeving tot en met het niveau van de eindbegunstigden. De volgende vragen moeten daarvoor worden beantwoord:

- Welke voorwaarden zijn van invloed op de omvang van de uitgaven en ontvangsten?
(Het ministerie heeft een systeem opgezet om de voorwaarden te identificeren en er is een procedure om onduidelijkheden of verschillende interpretaties zorgvuldig te beoordelen en te beoordelen of een norm moeten worden opgenomen in de bestaande beheersstructuur)
- Welke beheersmaatregelen zijn noodzakelijk om de wettigheid en regelmatigheid te bewaken?
- Zijn de beheersmaatregelen toereikend?
- Hebben de beheersmaatregelen goed gefunctioneerd?
- Wat is de betekenis van alle geconstateerde controlebevindingen voor de oordeelsvorming over de wettigheid en regelmatigheid van de transacties?

De beantwoording van deze vragen kan per regeling/transactie verschillen.

In het rapport van de certificerende audit zijn met betrekking tot dit criterium ook de volgende voorbehouden gemaakt:

- Met betrekking tot de controle op de door de subsidiegerechtigden gedane opgaven en de *naleving van de regelingsvoorwaarden* hebben wij *de overeenstemming met de Gemeenschapsbepalingen vastgesteld, voor zover het betaalorgaan door middel van administratieve procedures (met name de aansturing van de technische diensten) daarin voorziet.*
- Voorts is ons onderzoek *niet in staat onzekerheden te elimineren voortvloeiende uit interpretaties van de regelgeving.*

Een kritieke beheersingsmaatregel in het beheer betreft de inspectie. Er zijn verschillende inspecties te onderscheiden binnen het bestaande beheer- en controlesysteem. Naar aanleiding van de lidstaatverklaring 2006 is overleg gevoerd tussen de Algemene Rekenkamer, het Ministerie van LNV en het Ministerie van Financiën. Dit heeft geleid tot een specifiek voor deze problematiek ontwikkeld assurance framework. Dit komt er samengevat op neer dat de uitkomsten van de inspecties worden gerelateerd aan de geldstromen. Om een representatieve uitspraak te doen over de naleving van de voorwaarden tot en met het niveau van geldstromen dient de inspectiefunctie dusdanig te zijn ingericht dat de uitkomsten ook voor dit doelinde gebruikt kunnen worden. Dit betekent dat er behalve kwantitatieve eisen aan het aantal inspecties ook kwalitatieve eisen worden gesteld aan de inspectiediensten zelf.

II. ONDERZOEKSAANPAK

Verschillende factoren zijn van invloed geweest op de onderzoeksaanpak en controlestandaarden die wij in dit onderzoek hebben gehanteerd. Belangrijk is te onderkennen dat het rapport bij de lidstaatverklaring een bredere reikwijdte heeft dan alleen financiële informatie. Behalve financiële informatie betreft het de totstandkoming van een mededeling die wordt afgegeven door de verantwoordelijke minister en de toereikendheid van deze mededeling (kwalificatie functionerende



systemen en wettigheid en regelmatigheid van onderliggende transacties tot en met het niveau van de eindbegunstigde). Daarnaast bestaat er al een zeer uitgebreid stelsel van verantwoording, controle en toezicht.

82

Controle conform (internationale) standaarden

De Algemene Rekenkamer maakt gebruik van de volgende algemeen aanvaarde controlestandaarden:

- de International Standards on Auditing³² (ISA's) die zijn opgesteld door de International Federation of accountants (IFAC).
- de International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) die zijn opgesteld door de International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).

Gezien het object van onderzoek zijn de volgende controle en overige standaarden relevant:

1. Accountantsrichtlijn 100-999 *Opdrachten tot controle van historische financiële informatie*;
2. Accountantsrichtlijn 3000 *Assurance-opdrachten anders dan opdrachten tot controle of beoordeling van historische financiële informatie*.

De richtlijnen 600-699 *Gebruikmaken van de werkzaamheden van anderen* spelen bovendien een belangrijke rol in onze controleaanpak.

Uitgangspunten

Gezien de bestaande verantwoordings- en controlestructuur van het gemeenschappelijk landbouwbeleid omvat onze onderzoeks aanpak een zo doelmatig mogelijke mix van systeem- en gegevensgerichte werkzaamheden, onderverdeeld in twee pijlers: (1) het beoordelen en gebruikmaken van de werkzaamheden van anderen en (2) het verrichten van eigen aanvullende, deels systeemgerichte, deels gegevensgerichte werkzaamheden.

Dit betekent dat we 'top down'-structuur van de uitvoeringssystemen en de wijze van verantwoording en controle van de Europese geldstromen in relatie tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid in kaart brengen en van daaruit de onderzoeks aanpak uitwerken. De werkzaamheden zijn gestart met deskresearch (verzamen en beoordelen beschikbare informatie) en interviews.

32 De ISA's zijn in Nederland door het Koninklijk NIVRA vastgelegd in de Controle- en overige standaarden (COS).



Vanuit doelmatigheidsoverwegingen maken wij zoveel mogelijk gebruik van het werk van anderen. Onze aanvullende systeem- en gegevensgerichte werkzaamheden kunnen daardoor worden beperkt en afhankelijk worden gesteld van de uitkomsten van een risicoanalyse en de eventueel bij het beoordelen van de werkzaamheden van anderen geconstateerde bevindingen. Dit leidt tot de volgende hoofdindeling van werkzaamheden.

83

I Gebruikmaken van werk van anderen (in casu de departementale auditdiensten)	II Aanvullende eigen werkzaamheden Algemene Rekenkamer	
A. Review accountantscontrole auditdienst 1. dossierreview 2. interviews /overleg 3. reperformance	B. Systeemgericht	C. Gegevensgericht

Het uitgangspunt is dus dat vanuit doelmatigheidsoverwegingen en in overeenstemming met onze hierboven omschreven aanpak, de selectie van eigen waarnemingen niet plaatsvindt op basis van een statistische steekproef, maar op basis van een kritische deelwaarneming. Voor een belangrijk deel wordt ook dit ingevuld met een 'reperformance' van door de auditdienst verrichte controlewerkzaamheden.

Gebruikmaken van het werk van anderen

Op het terrein van het gemeenschappelijk landbouwbeleid speelt de auditdienst van het Ministerie van LNV als certificerende auditautoriteit een cruciale rol. Naast de vanuit de Europese Commissie voorgeschreven certificerende audits, verstrekt de auditdienst met ingang van het verantwoordingsjaar 2007 zekerheid (assurance) bij de deelverklaring van de minister van LNV. Dit betekent dat aanvullende, speciaal ten behoeve van de lidstaatverklaring, controlewerkzaamheden worden verricht (inspectiefunctie en het totstandkomingsproces van de deelverklaring LNV bij de directie FEZ).

Door middel van een review stellen wij vast in hoeverre wij de bevindingen van de auditdienst kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming. Deze review bestaat uit dossierreview, interviews en reperformance. De reviewwerkzaamheden zijn hieronder in algemene zin gespecificeerd.



Dossierreview	Onderzoeksvraag (enkele attentiepunten)
Planningsdocumenten	Is sprake van toereikende controleaanpak (voldoende voor deugdelijke grondslag)? • reikwijdte, betrouwbaarheid en materialiteit • risicoanalyse en voldoende systeem- en gegevensgerichte werkzaamheden • zijn de normen (regelgeving) duidelijk • is voldoende sprake van kwaliteitsbeheersing van de auditwerkzaamheden
Controledossiers	Worden de werkzaamheden uitgevoerd conform planning? Is sprake van een duidelijke vastlegging en is kwaliteitsbewaking waarneembaar?
Afsluitingsdocumenten	Zijn de uitgevoerde werkzaamheden toereikend voor een deugdelijke grondslag? Zijn alle bevindingen juist en volledig geëvalueerd (fout-definities)? Sluit het oordeel en de gerapporteerde bevindingen aan op controledossier?

84

De inspecties spelen een cruciale rol bij het beoordelen van de wettigheid en regelmatigheid tot en met het niveau van de eindbegunstigde. Dit betekent dat vastgesteld moet worden of de kwaliteit van de inspectiediensten goed is en of de uitkomsten van de inspecties toereikend zijn om een uitspraak te doen over wettigheid en regelmatigheid van transacties tot en met het niveau van de eindbegunstigden op totaalniveau. De accountantsrichtlijn 620 *Gebruik maken van andere deskundigen* is bruikbaar in de situatie waarin gebruik wordt gemaakt van inspectiediensten (deskundige). De auditdienst van het Ministerie van LNV hanteert deze richtlijn ook bij de uitvoering van controlewerkzaamheden voor het 'assurance'-rapport bij de deelverklaring.

Aanvullende eigen werkzaamheden

We maken gebruik van informatie die beschikbaar is over uitgevoerde inspecties, controles, boetes enzovoort en gaan na in hoeverre deze zijn betrokken bij de totstandkoming van de lidstaatverklaring. Zo gebruiken we de uitkomsten van controles van de Europese Commissie en Europese Rekenkamer om te beoordelen in hoeverre afwijkingen ook uit het in Nederland gehanteerde beheersinstrumentarium is gebleken.

Vraagstelling

De vraagstelling voor dit onderzoek heeft drie deelvragen:

1. In hoeverre is sprake van een deugdelijke totstandkoming van de lidstaatverklaring (inclusief deelverklaring en bijbehorende consolidatiestaat)?
2. In hoeverre geeft de lidstaatverklaring een deugdelijke kwalificatie van het functioneren van de door Nederland opgezette systemen en



maatregelen voor het beheer en de controle van de gelden die ons land ontvangt uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)?

85

3. In hoeverre geeft de lidstaatverklaring een deugdelijke kwalificatie van de wettigheid en regelmatigheid van de financiële transacties tot en met het niveau van eindbegunstigden?



Literatuur

86

AID (2007a). *MCS Beheersverslag EOGFL-begrotingsjaar 2006/2007*, 28 november 2007. Utrecht: Algemene Inspectiedienst.

AID (2007b). *AID Jaarverslag 06/07, Vo 4045/89 overeenkomstig artikel 9 lid 1*, 13 december 2007. Utrecht: Algemene Inspectiedienst.

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

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

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

Algemene Rekenkamer (2007). *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2006*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 095, nrs. 1-2, Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *EU-trendrapport 2008*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007-2008, 31 335, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Auditdienst Financiën (2008). *Third Party Mededeling Kwaliteitsborging en informatievoorziening bij uitvoer van landbouwproducten*, 11 januari 2008. Den Haag.

Auditdienst LNV (2008a). *Rapport inzake de certificerende audit van de Dienst Landelijk Gebied over het ELFPO-begrotingsjaar 2007 (16 oktober 2006 tot en met 15 oktober 2007)*, 31 januari 2008. Den Haag: eigen beheer.

Auditdienst LNV (2008b). *Rapport inzake de certificerende audit van de Dienst Regelingen over het ELGF-begrotingsjaar 2007 (16 oktober 2006 tot en met 15 oktober 2007)*, 7 februari 2008. Den Haag: eigen beheer



Dienst Landelijk Gebied (2008). *Borgingsverklaring betaalorgaan DLG*, 16 januari 2008, Utrecht: eigen beheer.

87

Dienst Regelingen (2008). *Borgingsverklaring*, 15 januari 2008. Den Haag: eigen beheer.

Financiën (2006). *EU-trendrapport 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.

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

LVN (2007). *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: eigen beheer.