

Vergaderjaar 1996–1997

24 555

Decemberverslag 1995 van de Algemene Rekenkamer

Nr. 12

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 23 september 1996

De vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij¹ en de algemene commissie voor de Rijksuitgaven² hebben op 24 april 1996 overleg gevoerd met minister Van Aartsen van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij over **punt 5.1. van het decemberverslag van de Algemene Rekenkamer «Uitvoering hervormd Europees Landbouwbeleid in Nederland»** (Kamerstuk 24 555, nr. 1).

Van het gevoerde overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Reitsma** (CDA) stelde vast dat de Algemene Rekenkamer (ARK) nogal wat kritiek heeft op de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, in het bijzonder van de MacSharryregeling. Zij komt tot de conclusie dat een intensievere controle van het Europees landbouwbeleid door de AID is geboden. Vooral de voorschriften voor de inkomenscompensatie worden nogal eens overtreden en een aantal van die overtredingen wordt aangemerkt als ernstig. Verder wordt erop gewezen dat de MacSharryregeling gevoelig is voor misbruik en oneigenlijk gebruik.

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Linden (CDA), Blauw (VVD), voorzitter, Van der Vlies (SGP), ondervoorzitter, M. M. H. Kamp (VVD), Esselink (CDA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Huys (PvdA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Ter Veer (D66), Van Zijl (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Aiking-van Wageningen (groep-Nijpels), Woltjer (PvdA), Schuurman (CD), Augusteijn-Esser (D66), Van den Bos (D66), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), M. B. Vos (GroenLinks), Van Waning (D66), Keur (VVD), O. P. G. Vos (VVD) en Passtoors (VVD).
Plv. leden: Bukman (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van Middelkoop (GPV), Remkes (VVD), Beinema (CDA), Leers (CDA), Biesheuvel (CDA), Van Gijzel (PvdA), Liemburg (PvdA), Hoekema (D66), M. M. van der Burg (PvdA), Verspaget (PvdA), Verkerk (AOV), Dijkema (PvdA), Poppe (SP), Jorritsma-van Oosten (D66), Gabor (CDA), Leerkes (Unie 55+), De Cloe (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Doelman-Pel (CDA), Cornielje (VVD), Verbugt (VVD) en H.G.J. Kamp (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), voorzitter, Terpstra (CDA), Smits (CDA), ondervoorzitter, Reitsma (CDA), Ter Veer (D66), Ybema (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Van Wingerden (AOV), Rabbiae (GroenLinks), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Liemburg (PvdA), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Hoogervorst (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Bakker (D66), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD), Passtoors (VVD) en Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Hessing (VVD), Van de Camp (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Schimmel (D66), Roethof (D66), Van Zuijlen (PvdA), De Jong (CDA), Duivesteijn (PvdA), Van Dijke (RPF), Hendriks, Rosenmüller (GroenLinks), Vliegenthart (PvdA), Adelmund (PvdA), Van Zijl (PvdA), Remkes (VVD), Marijnissen (SP), B. M. de Vries (VVD), Van Gelder (PvdA), Giskes (D66), Van Rooy (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD) en De Hoop Scheffer (CDA).

De vraag is nu welk risico Nederland loopt bij declaratie bij de Europese Unie (EU). Wordt de huidige declaratie bij het Europees oriëntatie- en garantiefonds voor de landbouw als deugdelijk ervaren, ook nu de Europese Rekenkamer in samenwerking met de nationale rekenkamers van de lidstaten probeert tot een eenduidig beleid te komen?

De regionale directies toetsen de aanvragen aan de voorwaarden. De ARK meent dat er het een en ander schort aan die toetsing. Zij wijst erop dat vooral in de sector akkerbouw te veel gegevens ontbreken om te kunnen toetsen. Hoe vindt de toetsing plaats? Is het überhaupt mogelijk alle voorwaarden van de subsidieregeling te controleren? Zo nee, dan verdienen die voorwaarden een nadere beschouwing, want zonder controle zijn ze waardeloos.

Het is gebruikelijk en in het kader van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven ook van groot belang, dat alle uitgaven vergezeld gaan van een goedkeurende accountantsverklaring, maar voor de uitgaven in het kader van de MacSharryregeling wordt geen goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Waarom niet? Vindt de minister deze werkwijze aanvaardbaar? Kan hij gehandhaafd blijven ook nu de ERK kritischer te werk gaat?

De ARK geeft aan dat niet wordt voldaan aan de vereiste zekerheid voor de juistheid en rechtmatigheid van de betalingen. Dit soort kwalificaties zouden toch niet meer mogen voorkomen, zo meende de heer Reitsma. In andere dossiers heeft de Kamer dergelijke bevindingen al zo vaak aan de kaak gesteld. De ARK blijft het oneens met de minister, ook na diens reactie op haar bevindingen. Hoe kan dit meningsverschil worden opgelost.

Uit de rapportages van de AID blijkt dat de aanvragers de voorwaarden nogal eens overtreden. De minister stelt zelf regels op: hij heeft het begrip «belangrijke onregelmatigheid» geïntroduceerd. De ARK doet een aantal aanbevelingen op dit punt. Neemt de minister die over? Spoort zijn invulling met de Europese regelgeving? Hoe is de stand van zaken bij de opstelling van een controle memorandum per regeling? Welke procedure wordt er gevolgd als de AID tekortkomingen heeft geconstateerd? Hoe worden die tekortkomingen doorgegeven aan de regionale directies die de voorwaarden moeten toetsen en een eerste goedkeuring moeten hechten aan aanvragen?

De ARK blijft van mening dat de AID intensiever moet controleren. In het jaarplan wordt niet aangegeven dat hiertoe meer mensen zullen worden ingezet. Hoe wordt dit probleem aangepakt?

De heer **Huys** (PvdA) wees erop dat in 1994 14,6% van de 92 000 aanvragen niet (geheel) voldeed aan de criteria. De minister merkt in reactie hierop op dat hij zelf ingevolge de Europese afspraken heeft vastgesteld wanneer er sprake is van een belangrijke afwijking. Bij hantering van dit criterium is het percentage aanvragen dat niet aan de voorwaarden voldoet aanmerkelijk lager. De heer Huys onderschreef deze werkwijze, maar voegde hieraan toe dat de kritiek van de ARK serieuze aandacht verdient. Dit geldt onder meer voor de opmerking dat de berekening en de opgave voor een deel berusten op historische gegevens die door betrokkenen zelf worden aangeleverd. Dit zal de gevoeligheid voor misbruik of oneigenlijk gebruik vergroten. Bij de wijziging van het systeem naar een op Nederlandse leest geschoeide systematiek, zal hierin verbetering komen. De historische gegevens zijn immers niet altijd voldoende; dit geldt bijvoorbeeld voor de meitellingen.

De afweging van kosten en baten is natuurlijk relevant, maar waarom geeft de minister niet aan wanneer het «break even point» is bereikt? Welke argumenten spelen een rol bij de berekening? Is de minister het ermee eens dat het verstandig zou zijn over het lopende of het komende jaar opnieuw een onderzoek te laten verrichten om na te gaan wat de wijziging van het systeem oplevert?

De ARK maakt geen melding van het relevante feit dat er in het MacSharrysysteem wel meerdere aanvragers zijn, maar dat de kans op fraude bij systemen gebaseerd op interventies en restituties veel groter is. De omvang van het oneigenlijk gebruik bij de MacSharryregeling is in geld uitgedrukt aanmerkelijk kleiner. Dit laat onverlet dat, zeker in de aanlooptijd van zo'n regeling, nauwkeurig moet worden gevolgd of de regels strikt worden toegepast en eventuele fouten moeten worden aangepakt.

De heer **Keur** (VVD) vond het vreemd dat de tegenstellingen tussen de minister en de ARK niet zijn weggenomen. De ARK is niet altijd even positief, maar de minister heeft een duidelijk andere zienswijze. De verwarring wordt nog groter als wordt bericht dat Nederland, ondanks de gesignaleerde tekortkomingen, in 1992 geld heeft terugontvangen, terwijl andere lidstaten boete moesten betalen.

De ARK geeft niet aan welk bedrag is gemoeid met de onregelmatigheden bij de uitvoering van het INR. Kan de minister dit toelichten?

De Algemene Accountantsdienst komt tot de conclusie dat de dossiervorming van de regionale directies tekort schiet. Hoe kan dit worden verklaard in deze tijd van automatisering?

Onder punt 7 wordt opgemerkt dat de gevoeligheid voor misbruik of oneigenlijk gebruik in sterke mate afhankelijk is van de opgave van de boer. De heer Keur was verbaasd over deze opmerking, want iemand die een verkeerde opgave doet, wordt toch zonder meer geweerd uit de regeling?

De minister schrijft dat hij geen behoefte heeft een kosten-batenanalyse af te geven. Waarom schrijft hij niet duidelijk waarom hij dat niet doet? Komt het hem niet uit of vindt hij het niet nodig?

De heer Keur wees erop dat er nieuwe topografische kaarten zijn gemaakt voor de controle van de Europese regelgeving. Hij ging ervan uit dat de nieuwe CBGS-systematiek misbruik onmogelijk maakt. De kritiek van de ARK dat dit in de jaren 1992, 1993 en 1994 wel is gebeurd, kan waar zijn, maar nu lijkt er geen speld meer tussen te krijgen. Een onjuiste invulling van de formulieren zal bij de controles immers opvallen. Behoort dit misbruik met de invoering van de nieuwe systematiek werkelijk tot het verleden?

De heer **Ter Veer** (D66) vreesde dat de controle op de uitvoering van de zoogkoeien- en ooipremies niet helemaal waterdicht kan zijn, omdat de opgave voor de meitelling nooit geheel sluitend zal zijn. Bovendien worden de premies in een aantal tranches uitbetaald. Naar aanleiding van berichten over het transport van kalveren van Frankrijk naar Italië waarbij tweemaal premie wordt geïnd, vroeg hij of ook grensoverschrijdende controles plaatsvinden. Werken de diensten in de lidstaten samen om fraude te bestrijden? Fraude is een kwalijke zaak, niet alleen omdat de samenleving daardoor wordt benadeeld, maar ook omdat het het euroscepticisme voedt. De regelingen moeten duidelijk zijn en mogen geen ruimte bieden voor oneigenlijk gebruik, misbruik of fraude.

Hij was het niet eens met de opmerking van de ARK dat er te weinig sancties zijn. De sancties zijn soms onevenredig zwaar. Zo wordt de braakpremie onmiddellijk beëindigd als er maar een pony in een perceel is geweid.

Het antwoord van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

De **minister** wees erop dat de MacSharryregeling dateert van 1992 waardoor de ervaring met de uitvoering nog betrekkelijk gering is. Dit geldt zeker voor het jaar 1994. De regelgeving is bovendien bijzonder gecompliceerd. Het is dan ook plezierig dat de ARK vindt dat een

effectieve en efficiënte uitvoering in Nederland in opzet is gewaarborgd. Verder heeft de complexiteit natuurlijk zijn weerslag op de uitvoering, de controle en de handhaafbaarheid van de regels. Hij hechtte er aan te benadrukken dat de betrokken diensten bij de invoering van dit nieuwe EG-beleid een goede prestatie hebben geleverd. Dit oordeel wordt, zij het op onderdelen, ook door de ARK onderschreven. De Rekenkamer heeft niettemin op een aantal punten kritiek.

Uit het nawoord van de ARK leidde hij af dat vooral over de intensivering van de AID-controles verschil van mening blijft bestaan. De ARK bepleit intensivering van de controle op steunaanvragen van akkerbouwers. De minister zei dat hij die conclusie niet deelt. De communautaire regelgeving schrijft een intensivering van de controles voor als de steekproefsgewijze controle belangrijke onregelmatigheden aan het licht brengt. Hij gaf een toelichting op de fysieke controle op de regeling voor de akkerbouwsteun. Eerst wordt een A-selecte controle uitgevoerd die ten minste 5% van de aanvragen moet bestrijken. Die controle vindt in Nederland plaats op basis van satelietbeelden. In 1994 werden op die manier ongeveer 3 025 van de 54 000 aanvragen gecontroleerd. Aan de hand van de aldus verkregen gegevens verricht de AID selecte controles op de bedrijven. Hierbij zijn in 1994 ongeveer 250 afwijkingen aan het licht gekomen. Dit aantal, afgezet tegen de steekproef, geeft een representatief beeld van de mate waarin er sprake is van onregelmatigheden. Volgens de verkregen gegevens was er in 1994 in 8,3% van de gevallen sprake van een soms geringe, soms zware onregelmatigheid. Gegeven de nationale beleidsvrijheid wordt er voor de controle-intensivering als norm aangehouden dat ten minste 15% van de steekproef majeure afwijkingen moet hebben opgeleverd.

De minister ging ervan uit dat er op twee punten sprake is van een misverstand. In de eerste plaats gaat de ARK in haar analyse uit van de bevindingen van de AID die voortvloeien uit de selecte controles. Select aangestuurde controles leiden per definitie tot een hoger percentage afwijkingen dan a-selecte controles. De bevindingen op grond van selecte controles zijn echter niet bepalend voor de vraag of de controle moet worden geïntensiveerd; daarvoor moet het aantal onregelmatigheden worden afgezet tegen de steekproef. In de tweede plaats zijn de conclusies van de ARK gebaseerd op het aantal afwijkingen zonder dat daarbij de mate van de afwijking wordt betrokken. Hij was van mening dat het voor een doelmatige uitvoering onontbeerlijk is rekening te houden met de financiële aspecten van de geconstateerde afwijkingen. Het is immers niet dienstig kostbare controleactiviteiten in gang te zetten voor afwijkingen waarmee slechts een gering financieel belang is gemoeid. Deze benadering spoort ook met de communautaire verplichting om de controles te intensiveren als, zoals het in de verordening heet, belangrijke onregelmatigheden worden geconstateerd. Hij voegde hieraan toe dat hij in dit verband spreekt van een kosten-batenanalyse.

De kritiek van de ARK is dus gebaseerd op onjuiste uitgangspunten. De cijfers over 1994 geven op zich geen aanleiding om de controle te intensiveren. In de betrokken EG-verordening wordt het begrip belangrijke onregelmatigheid overigens niet nader gedefinieerd. Het is aan de lidstaten het nationaal in te vullen. Gegeven die nationale beleidsvrijheid wordt als norm gehanteerd dat er sprake is van een belangrijke onregelmatigheid als in ten minste 15% van de steekproef echt belangrijke afwijkingen worden vastgesteld. De Europese Commissie (EC) is op de hoogte van deze nationale invulling. Tijdens de controle van de diensten van de Commissie is deze nooit ter discussie gesteld. Het risico van een strafkorting lijkt daarom niet groot. Desgevraagd merkte de minister op dat hij geen inzicht heeft in de wijze waarop de andere lidstaten deze regeling invullen. Hij zegde toe hiernaar te informeren.

De ARK meent dat de wijze waarop bepaalde percelen worden gebruikt in de akkerbouwsector, niet wordt gecontroleerd. Dat is niet waar, want bij

bepaalde risicogroepen is wel degelijk gecontroleerd op het historische gebruik van de percelen. Tot die risicogroepen horen onder meer de aanvragers die voor de eerste maal een beroep doen op de regeling. In de eerste uitvoeringsjaren vond de controle plaats aan de hand van de gegevens van de landbouwtelling en door het inwinnen van informatie bij de aanvragen. In die periode, waaronder het jaar 1994, was de controle met behulp van satellietbeelden nog niet mogelijk. Met ingang van 1995 is de stelselmatige controle op het historisch gebruik van de landbouwpercelen wel met behulp van teledetectie uitgevoerd.

De ARK constateert dat de MacSharryregelingen gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik, ook omdat de belanghebbende zelf de gegevens moet verstrekken. De kritiek van de ARK heeft in feite betrekking op de achterliggende Europese regelgeving en niet op de nationale regelingen. De minister meende dat de ARK onvoldoende oog heeft voor de communautaire context van deze regelingen. Hij erkende dat als een belanghebbende zelf gegevens moet aanleveren, er in beginsel een risico is van misbruik en oneigenlijk gebruik, maar dit risico kan worden beperkt door de verstrekte informatie te controleren met behulp van bewijsmateriaal dan wel door een toets aan beschikbare contra-informatie. Dit laatste gebeurt bij de MacSharryregelingen. Voorzover er criteria zijn die moeilijk gecontroleerd kunnen worden, bijvoorbeeld de controle op het gebruik van percelen in de referentieperiode 1987-1991, zijn naast de informatie van de aanvrager tevens andere gegevens gebruikt, zoals de gegevens van de landbouwtelling. Overigens moet de mate waarin het misbruik of het oneigenlijk gebruik zich zou kunnen voordoen, enigszins worden gerelativeerd. In vergelijking met andere EG-regelgeving, bijvoorbeeld voor exportrestituties, gaat het hier om relatief geringe subsidies per begunstigde.

De communautaire criteria zijn moeilijk te controleren en kunnen op nationaal niveau niet worden gewijzigd om het risico op misbruik of oneigenlijk gebruik te beperken. In dit opzicht kan dan ook niet geheel worden vermeden dat de gevoeligheid voor misbruik of oneigenlijk gebruik als het ware uit de EG-regelgeving wordt overgenomen. De mogelijkheden om het risico van misbruik of oneigenlijk gebruik te beperken, zijn afhankelijk van de mate waarin de EG-regelgeving een lidstaat ruimte biedt voor aanvullende maatregelen. Waar dat mogelijk is, zijn in Nederland aanvullende nationale maatregelen getroffen die beter controleerbaar zijn dan de communautaire voorwaarden. De minister meende dat het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik door die aanvullende nationale maatregelen is verkleind.

De ARK oordeelt dat de controle door de accountantsdienst op de uitvoering van de MacSharryregelingen te beperkt zou zijn. De minister wees die bevinding van de hand. De Accountantsdienst controleert de rechtmatigheid van de uitgaven gericht op zowel het behandelingstraject van de steunaanvraag als de financiële afwikkeling daarvan. In dit verband wordt onder meer nagegaan of de voorgeschreven aantallen fysieke controles zijn uitgevoerd en of de rapporten van de AID correct zijn afgewikkeld. De wijze waarop de AID de controles heeft verricht, is voor de Accountantsdienst achteraf niet vast te stellen. Daarnaast voert de Accountantsdienst een bijzonder onderzoek uit voor de EC, de zogeheten financial audit. Dit onderzoek richt zich op de toereikendheid van het stelsel van administratieve organisatie en de interne controle. De reikwijdte van dit onderzoek is naar zijn aard dan ook beperkter; het rechtmatigheidsaspect is daarin niet direct aan de orde. De bewindsman veronderstelde dat de opmerkingen van de ARK zijn gericht op die «financial audit» en dat zij daarbij over het hoofd heeft gezien dat de rechtmatigheidsaspecten in dit onderzoek niet rechtstreeks aan de orde komen. Desgevraagd zegde hij toe de opinie en bevindingen van de Accountantsdienst aan de Kamer voor te leggen.

De minister zei dat hij zich de aanbeveling van de ARK dat er een betere

afstemming moet komen tussen de AID en de regionale directies van het ministerie die met de uitvoering van de MacSharryregelingen zijn belast, ter harte zal nemen. In 1995 zijn tussen de AID en de uitvoerende dienst afspraken gemaakt over de wederzijdse verantwoordelijkheid en de aansturing. Deze afspraken zijn neergelegd in een controleplan dat jaarlijks opnieuw wordt vastgesteld. Ook zijn afspraken gemaakt over de data van aanlevering van dossiers en de rapportage van de controleonderzoeken. Door het gebruik van de voortgangsrapportages en geleidelijsten is de uitwisseling van gegevens tussen de uitvoerende dienst en het controleorgaan verbeterd. In geval van onrechtmatigheden wordt de steun teruggevorderd. Bij grove fraude volgt ook uitsluiting van één jaar voor de steun.

Voor alle regelingen is inmiddels een controlememorandum opgesteld.

Er is een administratieve voorziening getroffen om te voorkomen dat een premie tweemaal wordt uitbetaald. Bij de invoer moeten dieren vergezeld gaan van een handelsdocument op grond waarvan kan worden nagegaan of er al eerder steunverlening heeft plaatsgevonden.

Het lijkt inderdaad een verstandige beslissing om de uitvoering van de regeling nauwgezet te blijven volgen.

De INR-regeling levert in de praktijk een bijdrage aan de uitvoering. Ongeveer 10% van de ooien wordt geteld.

De voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
Blauw

De voorzitter van de algemene commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Rey

De griffier van de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
Coenen