



Rapport

Rapport naar aanleiding van een onderzoek uit eigen initiatief over Dienst Regelingen van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie uit Den Haag.

Datum: 30 augustus 2011

Rapportnummer: 2011/263

Onderzoek

1. Het onderzoek ziet op de trage uitbetaling van de vergoedingen voor ganzenbeheer door Dienst Regelingen van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.
2. De aanleiding voor dit onderzoek uit eigen initiatief vormde een persbericht van BoerenNatuur en agrarische ondernemingsorganisatie LTO Noord Friesland over de trage uitbetaling door het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie voor het tweede opvolgende jaar.
3. In het kader van het onderzoek werd de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie verzocht op het onderzoek te reageren. De Nationale ombudsman stelde de staatssecretaris ook een aantal vragen.
4. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan de staatssecretaris.
5. De staatssecretaris gaf aan dat hij een correctie moest melden op een gedeelte van de - door hem aangeleverde - feiten. Dit gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen en aan te vullen. Verder gaf hij aan dat hij zich goed kon vinden in het verslag.

Bevindingen

I. Algemeen

Vergoeding ganzenbeheer

1. Binnen Nederland is een aantal gebieden aangewezen als opvanggebieden voor overwinterende ganzen. Landbouwers die grond bezitten binnen deze gebieden kunnen in aanmerking komen voor overheidssubsidie voor de opvang van de overwinterende ganzen op hun grond. Zij krijgen dan een bijdrage (subsidie) om de ganzen ruimte, rust en voedsel te bieden. Bovendien zorgen zij op die manier ook voor de beperking van overlast die de dieren op andere landbouwgrond kunnen veroorzaken. Er zijn ruim 2000 landbouwers die subsidie ontvangen in het kader van de ganzenregeling.
2. In de aanvraagperiode doet een landbouwer een aanvraag voor het ganzenpakket. Vóór de start van het 'ganzenseizoen' krijgt de landbouwer een beschikking/ subsidieverlening met een looptijd van zes jaar (reguliere subsidieperiode). Na afloop van een beheerjaar dat afloopt per oktober ontvangen landbouwers binnen acht weken jaarlijks een deelbetaling.
3. De regelingen voor agrarisch natuurbeheer zijn door de Europese Commissie gefinancierd en moeten daarom voldoen aan een Europees kader, het Geïntegreerd

Beheers- en Controle Systeem dat voor pijler 1 en 2 van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid wordt voorgeschreven, en dat ook voor de Bedrijfstoelageregeling (BTR) van toepassing is. Dit betekent dat deze regelingen moeten voldoen aan strenge Europese wet- en regelgeving waar het de uitbetalingen betreft. In lijn met de BTR moeten alle administratieve en fysieke controles zijn afgerond voordat er betaling kan plaatsvinden.

Dat geldt voor iedere deelbetaling en voor de subsidievaststelling. Het toezien op een EU-conforme uitvoering valt, ook bij deze provinciale regelingen, onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. De belangrijkste controle hierbij is de compatibiliteitscontrole. Dit is een controle op ongeoorloofde samenloop van de landschapssubsidies met onder andere de BTR. Dit geldt voor onder andere de Provinciale Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer [(P)SAN], de Ganzenregeling en de Subsidieregeling Natuur- en Landschapsbeheer (SNL). Agrarisch natuurbeheer maakt onderdeel uit van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB). De Basisregistratie Percelen wordt gebruikt voor de uitvoering van het mestbeleid en alle oppervlakte gebonden steun in het kader van het GLB. Dit is de BTR, het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (waaronder de ganzenregeling valt) en de probleemgebiedenvergoeding.

De staatssecretaris heeft aangegeven dat het risico op het niet naleven van deze controles een mogelijke boete van ongeveer 35 miljoen euro is (bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 253, nr. 29).

Perceelsregistratie

Agrarische bedrijven en particulieren met grond en/of dieren, en beroepsmatige vissers zijn verplicht een aantal gegevens bij Dienst Regelingen van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie te laten registreren.

In de Basisregistratie Percelen worden de topografische percelen en gewaspercelen geregistreerd. Deze perceelsgegevens worden gebruikt voor de uitvoering van:

- het Mestbeleid (het stelsel van gebruiksnormen en derogatie);
- het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (subsidies en bedrijfstoelag);
- de subsidieregelingen voor agrarisch natuurbeheer.

Actualisatie perceelsregistratie

1. De Europese Commissie heeft geoordeeld dat de wijze waarop Nederland zijn landbouwpercelen registreert niet conform de Europese norm is. Om de registratie van percelen op orde te krijgen, is het toenmalige Ministerie van LNV (Dienst Regelingen) gestart met de aanpassing van het perceelsregister.

2. De actualisatie van het perceelsregister op basis van de luchtfoto's 2008 en 2009 is medio maart 2010 afgerond. Nadien zijn nog verbeteringen doorgevoerd, dit onder meer als resultaat van de aan landbouwers in de eerste helft van 2010 geboden mogelijkheid om opmerkingen te maken bij de in het perceelsregister vastgelegde perceelsgrenzen. In totaal zijn er circa 245.000 opmerkingen ontvangen die alle beoordeeld moesten worden door Dienst Regelingen.

3. Op dit moment worden door Dienst Regelingen de bezwaarschriften tegen de steunbeschikkingen over het premiejaar 2010 afgehandeld. Dit zijn bezwaren tegen beschikkingen die in de periode van 1 december 2010 tot en met 30 juni 2011 zijn genomen. De uitkomst van deze bezwaarprocedures kan nog leiden tot aanpassingen van de perceelsgrenzen.

4. Ook voor de toekomst geldt dat het perceelsregister onderhevig blijft aan wijzigingen en verbeteringen. Dit is nodig om blijvend te voldoen aan in het bijzonder artikel 6 van EG-verordening 1122/2009, aldus de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (zie Achtergrond).

Bestuurlijke verhoudingen

Dienst Regelingen van het Ministerie van ELI voert de subsidieregeling agrarisch natuurbeheer uit in opdracht van de provincies (onder wier verantwoordelijkheid deze regeling valt). Ten aanzien van het onderdeel Ganzenbeheer ligt dit wat anders. Dit komt doordat de programmagelden niet uit het budget Inrichting Landelijk Gebied (ILG) van de provincie komen, maar uit het Rijksbudget. Daarmee is het onderdeel ganzenbeheer feitelijk de verantwoordelijkheid van het Rijk. Het Rijk 'gebruikt' de PSAN van de provincies 'als voertuig' om het ganzenbeheer uit te kunnen voeren.

II. Uitbetaling vergoeding ganzenbeheer

1. Over zowel het beheerjaar oktober 2008 tot oktober 2009 alsmede het beheerjaar oktober 2009 tot oktober 2010 is vertraging ontstaan bij de uitbetaling.

Reden vertraging beheerjaar 2008/2009

2. De regeling op basis waarvan de vergoeding voor ganzenbeheer wordt verstrekt (de subsidieregeling agrarisch natuurbeheer van elke provincie) is een steunregeling met Europese cofinanciering. Wijzigingen in die regeling vereisen de goedkeuring van de Europese Commissie. Ook de staatssecretaris moet zijn goedkeuring verlenen krachtens de Wet Inrichting Landelijk Gebied en de Regeling Inrichting Landelijk Gebied.

3. In 2008 heeft de lidstaat Nederland (de provincies en het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gezamenlijk) twee wijzigingen aan de Europese Commissie voorgelegd. De eerste wijziging ('notificatie'), ingediend in juli 2008, zag op

nieuwe voorwaarden van de ganzenbeheerpakketten en is goedgekeurd door de Europese Commissie op 24 oktober 2008. De nieuwe aanvragen in dat beheerjaar (ongeveer 500) zijn beoordeeld aan de hand van de nieuwe voorwaarden en tijdig (in november 2009) afgehandeld.

De tweede wijziging, ingediend in december 2008, hield de vraag in of de nieuwe voorwaarden ook mochten gelden voor de groep begunstigden met reeds lopende ganzenbeheercontracten (ongeveer 1500). Op 22 juli 2009 heeft de Europese Commissie deze wijziging goedgekeurd. Voordat deze wijziging doorgevoerd kon worden en de andere groep begunstigden dus uitbetaald kon worden, moesten de provinciale regelingen worden aangepast door de provincies en moesten de lopende beheercontracten worden gewijzigd door middel van een akkoordverklaring van alle begunstigden. Dit proces was eind februari 2010 afgerond, daarna kon Dienst Regelingen aan de slag met de uitbetalingen. De groep begunstigden met reeds lopende ganzenbeheercontracten is hierdoor pas in mei 2010 uitbetaald.

4. Op de vraag waarom deze tweede wijziging niet gelijktijdig met de eerste wijziging of eerder dan in december 2008 is ingediend, reageerde de staatssecretaris als volgt.

In de eerste wijziging (notificatie 2008-1) zijn de voorwaarden en vergoedingen voor het ganzenbeheer aangepast en verbeterd. Op dat moment waren er al/nog contracten onder de oude voorwaarden. De Europese regelgeving bood de mogelijkheid om het oude contract om te zetten in een nieuw contract met de nieuwe voorwaarden en vergoedingen. Daarbij gold echter ook de (Europese) verplichting tot het terugbetalen van de onder het oude contract verkregen vergoedingen. Dit was voor de meeste landbouwers echter een brug te ver. Daarom is de tweede wijziging ingediend (notificatie 2008-2), waarmee geprobeerd is de in de praktijk bestaande (financiële) bezwaren op te lossen. De Europese Commissie wilde geen ruimte bieden voor de door Nederland aangedragen oplossing en hield vast aan de regels.

Uiteindelijk is een compromis bereikt, waarbij het contract onder de oude voorwaarden werd voortgezet, maar waarbij wel de mogelijkheid bestond om de nieuw vastgestelde vergoedingssystematiek te hanteren (hetgeen voor de landbouwers het belangrijkste was). De Europese Commissie koppelde hier wel als voorwaarde aan dat de vergoedingen tweejaarlijks herzien moesten worden, waarbij een mogelijk gevolg kon zijn dat de vergoedingen ook omlaag zouden kunnen gaan. Onder het oude stelsel bleven de vergoedingen gedurende de gehele looptijd van het contract gelijk. De landbouwers met reeds lopende ganzenbeheercontracten konden na de goedkeuring van de tweede wijziging door de Europese Commissie een keuze maken tussen het 'oude en het nieuwe' stelsel.

Reden vertraging beheerjaar 2009/2010

1. De Europese Commissie heeft in 2008 geoordeeld dat de manier waarop Nederland zijn landbouwpercelen registreert niet conform de Europese norm is. Om de registratie van deze percelen op orde te krijgen, is het toenmalige Ministerie van LNV (Dienst Regelingen) in 2009 gestart met het opnieuw in kaart brengen van het gehele agrarische areaal (*oppervlakte met wat zich daarop bevindt; No*) om te komen tot een nieuw geactualiseerd EU-conform perceelsregister. De vertraging van de uitbetaling over het ganzenbeheer van de periode 2009 - 2010 hangt hiermee direct samen, omdat de aanvragen voor vergoeding voor ganzenbeheer getoetst moeten worden aan dit *nieuwe* perceelsregister.

2. Op de vraag wanneer het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is gestart met de aanpassing van het perceelsregister gaf de staatssecretaris onder meer het volgende aan.

De Europese Commissie heeft bij brief van 17 december 2007 de procedure ingeleid als bedoeld in artikel 11 van de verordening 885/2006 (hierna: artikel-11-procedure). In deze artikel-11-brief heeft de Europese Commissie de Nederlandse autoriteiten haar bevindingen meegedeeld van de audit die de Europese Commissie in oktober 2007 heeft uitgevoerd naar de zogeheten oppervlakte gebonden steunmaatregelen. Deze bevindingen hadden met name betrekking op het Nederlandse perceelsregister. De artikel-11-procedure heeft uiteindelijk geresulteerd in de beschikking van de Europese Commissie van 24 september 2009, waarin met betrekking tot de oppervlakte gebonden steun over de jaren 2005, 2006 en 2007 16,6 miljoen euro wordt teruggevorderd van lidstaat Nederland.

Gedurende deze procedure is uiteindelijk de conclusie getrokken dat aanpassing van het perceelsregister onontkoombaar was. Nederland heeft met de Europese Commissie overeenstemming bereikt over een herstelplan van het perceelsregister en is vooruitlopend op bovengenoemde uitkomst van de artikel-11-procedure medio 2009 gestart met het in kaart brengen van circa alle 500.000 percelen landbouwgrond op basis van de luchtfoto 2008 en zodra beschikbaar die van 2009.

De planning was gericht op afronding van de actualisatie van het perceelsregister medio maart 2010, zodat het geactualiseerde perceelsregister beschikbaar was voor de steunaanvragen voor het premiejaar 2010 waarvan de meeste in de aanvraagperiode van 1 april tot en met 15 mei ingediend konden worden.

3. Wat betreft de periode 2009 tot 2010 heeft ongeveer de helft van het aantal begunstigden de uitbetaling niet op tijd uitgekeerd gekregen. De uiterste betaaltermijn was 26 november 2010. De andere helft van de begunstigden zijn net niet tijdig uitbetaald, deze groep heeft feitelijk uitbetaald gekregen kort na 26 november 2010. De betalingen zijn verricht in vier lichten: op 29 november, op 30 november, 13 december en 15 december 2010. Dit betekent dat deze betalingen formeel te laat zijn verwerkt. Daar waar dat van toepassing is, zal alsnog de wettelijke rente worden vergoed. Deze groep zal hiervan

uiteindelijk geen financieel nadeel ondervinden.

Op 21 maart 2011 waren van de 2000 te verrichten betalingen er 1500 afgehandeld. Voor de resterende groep van 500 begunstigden was de toets medio maart 2011 zo goed als afgerond. Eind april 2011 zijn alle betalingen uitgevoerd en (op 3 juni 2011) is ook de wettelijke rente betaald.

Procesbewaking uitbetaling

Voor de uitbetaling van de bovengenoemde subsidies geldt een termijn van acht weken na het einde van het beheerjaar. De Dienst Regelingen bewaakt deze termijn door middel van plannings in de uitvoerende teams en een geautomatiseerd systeem dat dreigende termijnoverschrijdingen tijdig meldt. In een reguliere situatie volstaan deze voorzieningen, aldus de staatssecretaris van ELI.

Naar de mening van de staatssecretaris was er in de beheersjaren 2008 - 2009 en 2009 - 2010 geen sprake van een reguliere situatie die eenzijdig door Dienst Regelingen kon worden bijgestuurd door middel van de gebruikelijke systemen voor termijnbewaking.

Verstrekken van een voorschot

Artikel 9 van de EG Verordening 1975/2006 (zie Achtergrond) beperkt de mogelijkheid om voorschotten te verlenen. In deze verordening is bepaald dat in principe geen betalingen kunnen worden verricht voordat de vereiste controles zijn afgerond. Een lidstaat heeft wel de mogelijkheid om een 'voorschot' van 75% (70 %; *No*) van de steun te betalen, *nadat de administratieve controles zijn afgerond*. Van belang hierbij is dat de perceelscontroles administratieve controles zijn in de zin van de verordening. Deze controles waren nog niet geheel afgerond en daarom is voorschotverlening in deze situatie geen optie.

Verwachtingen uitbetalingen komend beheersjaar

De staatssecretaris heeft aangegeven dat de problemen die in de voorgaande jaren aan de orde waren zich, naar het nu lijkt, niet meer zullen voordoen. Hij verwacht dat de uitbetalingen voor het komende beheersjaar zonder vertraging, en dus binnen de wettelijke termijn, zullen plaatsvinden.

Beoordeling

1. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat overheidsinstanties slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Dit impliceert dat een overheidsinstantie in principe binnen de in de subsidieregeling opgenomen termijn een vergoeding moet uitbetalen.
2. Vaststaat dat over zowel het beheerjaar oktober 2008 tot oktober 2009 alsmede het beheerjaar oktober 2009 tot oktober 2010 vertraging is ontstaan bij de uitbetaling van de

vergoeding voor ganzenbeheer. In de subsidieregeling staat dat de jaarlijkse deelbetaling van de subsidie binnen acht weken moet plaatsvinden.

3. Ten aanzien van het beheerjaar 2008 - 2009 zijn de nieuwe aanvragen in dat beheerjaar (ongeveer 500) beoordeeld aan de hand van de nieuwe voorwaarden en tijdig (in november 2009) afgehandeld.

Dit gold echter niet voor de aanvragen van de reeds lopende contracten. De Europese regelgeving bood de mogelijkheid om het oude contract om te zetten in een nieuw contract met de nieuwe voorwaarden en vergoedingen. Daarbij gold echter ook de (Europese) verplichting tot het terugbetalen van de onder het oude contract verkregen vergoedingen. Dit was voor de meeste landbouwers echter een brug te ver. Daarom is de tweede wijziging ingediend (notificatie 2008-2), waarmee geprobeerd is de in de praktijk bestaande (financiële) bezwaren op te lossen. Uiteindelijk is een compromis bereikt, waarbij het contract onder de oude voorwaarden werd voortgezet, maar waarbij wel de mogelijkheid bestond om de nieuw vastgestelde vergoedingssystematiek te hanteren. De groep begunstigen met reeds lopende ganzenbeheercontracten (ongeveer 1500) is pas in mei 2010 uitbetaald.

4. Wat betreft het beheerjaar 2009 - 2010 was de uiterste betaaltermijn 26 november 2010. Bij een groot aantal begunstigen is de vergoeding niet op tijd uitgekeerd. Op 21 maart 2011 waren van de 2000 te verrichten betalingen er 1500 afgehandeld. Eind april 2011 zijn alle betalingen uitgevoerd en (op 3 juni 2011) is ook de wettelijke rente betaald.

5. Er zijn door de staatssecretaris meerdere redenen aangevoerd voor de vertraging van de uitbetaling van de vergoeding voor ganzenbeheer. Hoewel de uitbetaling in een groot aantal gevallen niet binnen de daarvoor bepaalde termijn heeft plaatsgevonden, is er - voor zover de Nationale ombudsman dit kan beoordelen - geen sprake van verwijtbaarheid. Er was in beide beheersperioden sprake van buitengewone omstandigheden die een rechtvaardiging vormen voor de bij de uitbetaling ontstane vertraging. Enerzijds het willen bereiken van een oplossing voor de landbouwers en uiteindelijk het inderdaad afsluiten van een compromis juist ten gunste van deze groep contractanten. Anderzijds de noodzakelijke nieuwe registratie van de percelen. Als hieraan niet voldaan zou zijn, zouden enorme boetes voor de Nederlandse overheid dreigen. Dat de staatssecretaris dit risico niet wilde nemen, acht de Nationale ombudsman niet onredelijk.

Tegen die achtergrond kan niet gesproken worden van een verwijtbaar gebrek aan voortvarendheid bij de afhandeling van de betalingen.

6. Hoewel Dienst Regelingen van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de betaaltermijn van de vergoeding ganzenbeheer deels heeft overschreden kan - gelet op het voorgaande - niet worden geoordeeld dat de onderzochte gedraging niet behoorlijk is.

Conclusie

De onderzochte gedraging van Dienst Regelingen van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELI) is behoorlijk.

Achtergrond

VERORDENING (EG) Nr. 1975/2006 VAN DE COMMISSIE van 7 december 2006

houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van de randvoorwaarden in het kader van de steunmaatregelen voor plattelandsontwikkeling

Artikel 9

" Betalingen

1. Om het afschrikkingseffect van de controles te waarborgen wordt voor geen enkele onder deze titel vallende maatregel of groep van concrete acties een betaling gedaan voordat de in hoofdstuk II, afdeling I, bedoelde controles op de inachtneming van de subsidiabiliteitscriteria in het kader van die maatregel of groep van concrete acties zijn afgerond. Rekening houdend met het risico dat te veel wordt betaald, kunnen de lidstaten evenwel besluiten om tot 70 % van de steun te betalen nadat de in artikel 11 bedoelde administratieve controles zijn afgerond. Het betalingspercentage is voor alle begunstigen van de maatregel of groep van concrete acties hetzelfde.

2. Wanneer de in hoofdstuk II, afdeling II, bedoelde controles op de naleving van de randvoorwaarden niet kunnen worden afgerond voordat wordt betaald, worden eventuele onverschuldigd betaalde bedragen teruggevorderd overeenkomstig artikel 73 van Verordening (EG) nr. 796/2004".

VERORDENING (EG) Nr. 1122/2009 VAN DE COMMISSIE van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem in het kader van de bij die verordening ingestelde regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers en ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden in het kader van de steunregeling voor de wijnsector

Artikel 6

"Identificatie van de percelen landbouwgrond

1. Het in artikel 17 van Verordening (EG) nr. 73/2009 bedoelde systeem voor de identificatie van de percelen landbouwgrond wordt toegepast op het niveau van referentiepercelen zoals kadastrale of topografische percelen die een unieke identificatie van elk referentieperceel garanderen.

Voor de toepassing van de bedrijfstoelageregeling en de regeling inzake een enkele areaalbetaling wordt voor elk referentieperceel een maximumoppervlakte vastgesteld die voor steun in het kader van deze regelingen in aanmerking komt. Het GIS functioneert op basis van een nationaal referentiesysteem van coördinaten. Indien verschillende coördinatensystemen worden gebruikt, zijn deze binnen elke lidstaat onderling compatibel.

De lidstaten zorgen er bovendien voor dat de percelen landbouwgrond op betrouwbare wijze worden geïdentificeerd en verlangen met name dat de verzamelaanvraag vergezeld gaat van de door de bevoegde autoriteit bepaalde gegevens of documenten die het mogelijk maken elk perceel landbouwgrond te lokaliseren en te meten.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat voor ten minste 75 % van de referentiepercelen waarop een steunaanvraag betrekking heeft, tenminste 90 % van de oppervlakte van het referentieperceel subsidiabel is op grond van de bedrijfstoelageregeling dan wel de regeling inzake een enkele areaalbetaling. Deze beoordeling wordt op jaarbasis verricht met gebruikmaking van passende statistische methoden".

Voorheen was er in de Verordening (EG) nr. 1975/2006 een percentage van 70% bepaald. Dit is per 1 januari 2011 gewijzigd in 75% in Verordening (EG) nr. 65/2011.

2

2011.00510

2011.00510

de Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer