

Vergaderjaar 1998–1999

26 240

Kwaliteit uitvoering Europese akkerbouwregeling

Nr. 2

RAPPORT

| | | | | | |
|----------|--|-----------|-------------|--|-----------|
| | Samenvatting | 5 | | | |
| 1 | Inleiding | 7 | 4.2.2 | Verklaringen verschil in efficiency | 18 |
| 1.1 | Steunregeling voor akkerbouwgewassen | 7 | 4.3 | Planning 1998 | 20 |
| 1.2 | Onderzoek | 7 | 4.4 | Kosten verwerken aanvragen | 20 |
| 2 | Financieel beheer | 9 | 5 | Klantvriendelijkheid regeling en LASER | 21 |
| 2.1 | Regelgeving | 9 | 5.1 | Inleiding | 21 |
| 2.2 | Indiening aanvragen | 9 | 5.2 | Indienen aanvraag | 21 |
| 2.3 | Controles | 10 | 5.3 | Kosten indienen aanvraag | 22 |
| 2.3.1 | Risico-analyse | 10 | 5.4 | Ondersteuning door LASER | 22 |
| 2.3.2 | Administratieve controles | 11 | 6 | Conclusies en aanbevelingen | 23 |
| 2.3.3 | Controles ter plaatse | 11 | 6.1 | Financieel beheer en controles | 23 |
| 2.4 | Uitkomsten controles | 12 | 6.2 | Kwaliteit geautomatiseerde systemen | 23 |
| 2.5 | Sancties | 13 | 6.3 | Efficiency van de uitvoering | 24 |
| 2.6 | Toekenning | 13 | 6.4 | Klantvriendelijkheid regeling en LASER | 24 |
| 2.7 | Integriteit | 13 | 7 | Reactie minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en nawoord Rekenkamer | 26 |
| 3 | Kwaliteit geautomatiseerd systeem | 15 | | | |
| 3.1 | Beveiliging | 15 | Bijlage I | Cijfermatige gegevens betreffende de akkerbouwregeling 1996 en 1997 | 28 |
| 3.2 | Gebruiksmogelijkheden van de systemen | 15 | | | |
| 4 | Efficiency van de uitvoering | 17 | Bijlage II | De enquête | 31 |
| 4.1 | Inleiding | 17 | | | |
| 4.2 | Toezicht op efficiency | 17 | Bijlage III | Methode enquête | 37 |
| 4.2.1 | Tijdschrijven | 17 | | | |

SAMENVATTING

De Rekenkamer onderzocht de kwaliteit van de uitvoering van de Europese steunregeling voor akkerbouwproducten. Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is verantwoordelijk voor de uitvoering van de regeling, de Landelijke Service bij Regelingen (LASER) is belast met de uitvoering. Het onderzoek werd als «parallel audit» uitgevoerd met de Zweedse en de Britse Rekenkamer.

Het onderzoek had betrekking op 1996 en 1997. In deze periode is in Nederland f 576 miljoen uitgekeerd aan meer dan 100 000 aanvragers. De uitvoeringskosten hiervoor bedroegen naar schatting bijna f 40 miljoen. De uitgevoerde controles bespaarden in elk geval meer dan f 16 miljoen.

De Rekenkamer concludeerde dat LASER het financieel beheer conform de bepalingen van de Europese Unie uitvoert. Het ministerie heeft de Europese regelgeving toereikend uitgewerkt in nationale regelgeving. Controles werden voldoende frequent uitgevoerd en leken in belangrijke mate ook toereikend te zijn. Sinds 1996 schonk LASER aandacht aan de efficiency van het eigen functioneren.

De Europese regelgeving is echter zeer complex. Het ministerie had problemen met de uitvoering van de regeling. Lang niet altijd was duidelijk hoe de naleving moest worden gecontroleerd. De efficiency van de uitvoering werd hierdoor belemmerd. Aanvragers bevestigden de conclusie dat de regeling te ingewikkeld was: 52% van de aanvragers had problemen bij het indienen van de aanvraag en 44% had hulp nodig bij het invullen. De Rekenkamer beval aan bij de Europese Commissie aan te dringen op vereenvoudiging van de regelgeving en de moeilijkheden bij de uitvoering van de regeling onder de aandacht te brengen van de Commissie.

De kwaliteit van de geautomatiseerde ondersteuning bij de controles was voor verbetering vatbaar. Twee gebruikte systemen waren verouderd. De tekortkomingen belemmerden de snelheid van de verwerking en de controle van gegevens van aanvragers. De Rekenkamer beval aan om haast te maken met een analyse van de kosten/baten van een nieuw geautomatiseerd systeem.

Ondanks de toegenomen aandacht voor efficiency schoot het inzicht in de efficiency nog tekort. Er waren belangrijke verschillen in prestaties tussen de regiokantoren. De evaluatie uit 1997 bood nog onvoldoende inzicht in de oorzaken van deze verschillen. Er was nog onvoldoende basis voor de onderbouwing van toekomstige plannings. De Rekenkamer beval aan om per regio zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve verklaringen voor verschillen in tijdsbesteding aan bod te laten komen. Externe oorzaken en interne verklaringen moeten daarbij goed worden onderscheiden. Daarnaast is aandacht voor eenduidigheid van cijfermateriaal en verzamelen van cijfers omtrent kosten van de uitvoering van belang.

Er was nog te weinig uitwerking gegeven aan integriteitsbeleid. In het bijzonder gold dit voor de Algemene Inspectiedienst. Met het oog op de status van agentschap van LASER beval de Rekenkamer LASER aan een eigen integriteitsbeleid vast te leggen.

Op basis van een enquête onder aanvragers concludeerde de Rekenkamer dat LASER de aanvragen in het algemeen zorgvuldig, vakkundig en binnen de geldende termijn afhandelde. Als aanvragers daarentegen eenmaal een klacht indienden, was 62% ontevreden over de afhandeling

daarvan. Hier liggen voor LASER mogelijkheden om de tevredenheid te beïnvloeden.

De minister onderschreef de conclusies van de Rekenkamer in algemene zin en hij nam alle aanbevelingen over. De Rekenkamer heeft met waardering kennis genomen van de in gang gezette verbeteringen. Wel vraagt zij nogmaals aandacht voor de verbetering van de kwaliteit van de geautomatiseerde systemen en dringt zij aan op de realisatie van integriteitsbeleid voor de AID. Punt van zorg blijft het tempo van de vereenvoudiging van de Europese regelgeving.

1 INLEIDING

1.1 Steunregeling voor akkerbouwgewassen

Sinds enkele jaren is het Europese landbouwbeleid erop gericht om de productie en prijzen binnen de Europese Unie in overeenstemming te brengen met die op de wereldmarkt. Gedurende het proces van hervorming compenseert de Europese Unie inkomensverlies van de boeren door bedrijfssteun. Eén van deze steunregelingen is bedoeld voor producenten van akkerbouwgewassen (akkerbouwsteun).

Steun wordt toegekend per hectare landbouwgrond, die met bepaalde gewassen is ingezaaid. Aanvragen voor akkerbouwsteun kunnen worden ingediend onder de algemene of de vereenvoudigde regeling:

- Voor de algemene regeling geldt dat de landbouwer een door de Europese Unie vastgesteld percentage van grond uit productie moet nemen. Dit wordt aangeduid met «braakverplichting». De vergoedingen voor de algemene regeling verschillen per gewas en per productieregio. Ook voor de braaklegging wordt een vergoeding toegekend.
- De vereenvoudigde regeling is voor maximaal 12,95 of 18,40 hectaren, eveneens afhankelijk van de regio. Een voordeel voor de landbouwer is dat een braakverplichting ontbreekt, omdat het braakleggen van de grond kan leiden tot belangrijke inkomstenderving. Voor deze regeling geldt een tarief van f 847 of f 596 per hectare ongeacht de soort gewas.

Tabel 1 Steun voor gewassen en braak onder de algemene regeling in guldens

| bijdrage per hectare steunwaardig gewas | productieregio 1 | productieregio 2 |
|---|------------------|------------------|
| granen inclusief maïs | 847 | 596 |
| eiwithoudende gewassen | 1 224 | 862 |
| oliehoudende zaden | 1 470 | 1 035 |
| lijnzaad (niet van vezelvlas) | 1 639 | 1 154 |
| braak | 1 073 | 756 |

In Nederland is in 1996 f 290 miljoen en in 1997 f 286 miljoen¹ uitgekeerd. De uitvoeringskosten die voor rekening van Nederland kwamen bedroegen circa f 19,5 miljoen per jaar. De steun wordt betaald uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw.

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de regeling. De Landelijke Service bij Regelingen (LASER) is belast met de uitvoering. Deze dienst bestaat uit een centrale eenheid in Den Haag en de regionale eenheden Noord, Oost, Noordwest, Zuidwest en Zuidoost. LASER maakt voor het verrichten van nadere controles op de bedrijven gebruik van de Algemene Inspectie Dienst (AID). In 1999 zal LASER naar verwachting de status van agentschap krijgen.

1.2 Onderzoek

De Rekenkamer onderzocht de kwaliteit van de uitvoering van de steunregeling voor akkerbouwproducten van de Europese Unie. Zij onderzocht:

- het financieel beheer en het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik (controles);
- de waarborgen voor de integriteit;
- de kwaliteit van het geautomatiseerd systeem;
- de efficiency van de uitvoering;
- de klantvriendelijkheid van de regeling en van LASER.

¹ Voor 1996/1997 was ruim 15 miljard ECU (circa f 32 miljard) per jaar beschikbaar voor de uitvoering van de regeling voor alle lidstaten. De grootste bedragen worden besteed in Frankrijk, Duitsland en Spanje.

Het onderzoek had betrekking op de uitvoering van de steunregeling in 1996 en 1997. De Rekenkamer voerde onder andere een enquête uit onder 449 aanvragers uit een door LASER aangeleverd aanvragersbestand 1996.

Het onderzoek werd als «parallel audit» uitgevoerd met de Zweedse en de Britse Rekenkamer.

De Rekenkamer zond haar bevindingen eind juli 1998 voor commentaar naar de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Hij reageerde begin september 1998. Zijn reactie is op hoofdlijnen weergegeven in hoofdstuk 7 en voorzien van een nawoord.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Regelgeving

Het ministerie van LNV heeft de Europese regelgeving uitgewerkt in nationale regelgeving en uitgebreide procedures. De Europese Unie wijzigt regelmatig de regelgeving. Dit betekent dat de nationale regelgeving, het controlememorandum, het controleprogramma, de uitvoeringsinstructies, de interne controle-instructies en de voorlichtingsinformatie vaak moeten worden aangepast. Deze werkzaamheden kosten volgens het ministerie veel tijd. Zij zijn een taak van de regio Noord.

De Rekenkamer stelde vast dat het ministerie problemen heeft met de uitvoering van de akkerbouwregeling. Hierbij is met name de controleerbaarheid van de EU-bepalingen in het geding. Het ministerie moet nagaan of de braakgelegde percelen in de voorgaande twee jaar door de producent zelf zijn gebruikt of dat er uitzonderingsbepalingen van toepassing zijn. Ook aan de bemesting van de braakpercelen worden strenge voorwaarden gesteld (zie citaat in kader hieronder). Een eventuele opbrengst mag niet worden verhandeld. Wel mag hooi bijvoorbeeld na 31 augustus door de dieren van de aanvrager worden geconsumeerd.

Citaat directie Internationale Zaken

Op verzoek van de Europese Commissie maakte het ministerie een inventarisatie van de problemen met EU-regelgeving. In november 1997 schreef het ministerie aan Brussel: «De verordening is een klassiek voorbeeld van gecompliceerde regelgeving met als gevolg dat het draagvlak bij de betrokkenen gering is waardoor de doelstellingen niet of slechts in geringe mate worden bereikt. Ofschoon deze verordening onlangs opnieuw is vastgesteld heeft deze hercodificatie niet geleid tot wezenlijke vereenvoudigingen. De voorwaarden waaraan moet worden voldaan om een bijdrage te krijgen zijn nog steeds dermate complex dat het niet aantrekkelijk is voor producenten om deel te nemen aan deze regeling. Geringe onregelmatigheden terzake van een van de vele administratieve verplichtingen hebben disproportionele financiële consequenties.»

De regelgeving verbiedt verder het geven van een bijdrage voor percelen die in de periode 1987–1991 als weidegrond in gebruik zijn geweest. De Europese Unie wil namelijk geen grond aan het bestaande landbouwareaal toevoegen. Een betrouwbare registratie van het gebruik van deze percelen ontbreekt. Het ministerie toetst globaal met behulp van de gegevens uit landbouwtellingen. Het ministerie heeft aan Brussel aangegeven dat wijziging van het referentiejaar in een later jaartal een werkbare oplossing zou zijn. Diverse lidstaten, waaronder Nederland, hebben dit herhaaldelijk bepleit, maar dit heeft tot dusver nog niet geleid tot een wijziging van de onderhavige bepaling.

Het kan een producent voordeel opleveren om het bedrijf te splitsen om via de vereenvoudigde regeling een beroep te kunnen doen op een bijdrage voor meer dan 12,95 of 18,40 hectaren zonder dat braaklegging verplicht is. In de praktijk blijkt in die gevallen waarbij bedrijfssplitsing heeft plaatsgevonden, het juridisch moeilijk aan te tonen dat bedrijfssplitsing heeft plaatsgevonden om de Europese bepalingen te omzeilen.

2.2 Indiening aanvragen

De Europese Unie schrijft voor dat de minister moet zorgen voor een doeltreffende verificatie van de voorwaarden voor de steunverlening. De steunverlening dient jaarlijks te worden aangevraagd. Voor de verwerking van de gegevens en de controle ervan dient een systeem te worden opgezet, door de Europese Unie aangeduid met «Beheers- en controle-systeem».

Tabel 2 Belangrijkste voorwaarden voor de aanvraag

- de gebruikerstitel van de grond;
 - de oppervlakte van het in te zaaien of braak te leggen perceel;
 - de ligging van het perceel;
 - de gewassoort waarmee het perceel is ingezaaid;
 - de steunregeling waarop de aanvraag van toepassing is.
-

De uiterste datum van indiening van een aanvraag is 15 mei. Er zijn uitzonderingen toegestaan op deze datum. Behoudens overmacht, dient er echter een korting van 1% per werkdag te worden toegepast. Is de aanvrager meer dan 25 dagen te laat, dan is de aanvraag niet ontvankelijk.

In 1996 waren er 52 752 aanvragers, in 1997 52 061.

In de praktijk maakt circa 95% van de aanvragers gebruik van de vereenvoudigde regeling. Dit komt omdat in Nederland in het algemeen (in de IJsselmeerpolders ligt dat anders) de percelen vrij klein zijn of omdat de landbouwer niet al zijn grond voor steunverlening in aanmerking laat komen. Het percentage producenten dat gebruik maakt van de algemene regeling wisselt sterk per regio: in de regio Noord is dit ruim 14% en in de regio Oost minder dan 1%.

De Rekenkamer stelde vast dat LASER bij ontvangst van de aanvraag de tijdigheid en volledigheid toetst. De bepalingen voor de uiterste termijn van indiening, de vastgestelde bijdragen per gewassoort en het percentage voor braak worden nageleefd.

In 1996 stuurde LASER onvolledige of onjuiste aanvragen nog zonder pardon aan de aanvrager terug. In 1997 eiste de Algemene Wet Bestuursrecht een «redelijke inspanning» van het ministerie om zichtbare tekortkomingen in de aanvraag zelf te repareren. In 1997 corrigeerde LASER veel aanvragen vanwege onjuiste dan wel ontbrekende gegevens. Van de correcties wordt mededeling gedaan aan de aanvrager. Een en ander leverde volgens LASER veel extra werk op. Het financieel belang van deze categorie correcties en het tijdsbeslag is niet bijgehouden.

2.3 Controles

2.3.1 Risico-analyse

De Europese Unie maakt in de verordening onderscheid tussen administratieve controles en controles ter plaatse. De controles dienen te worden bepaald met behulp van een steekproef, waaraan een risico-analyse vooraf dient te gaan. Hierbij dient het ministerie ook rekening te houden met de uitkomsten van controles in voorgaande jaren. De Europese Unie stelt de minister verantwoordelijk voor de toereikendheid van de gebruikte controletechnieken.

Als bij de controles «belangrijke onregelmatigheden» worden geconstateerd dient de lidstaat het aantal controles in het lopende of het volgende jaar uit te breiden. Het begrip «belangrijke onregelmatigheden» dient toetsbaar door de lidstaat te zijn uitgewerkt.

De Rekenkamer stelde vast dat LASER de regeling toereikend op risico's heeft beoordeeld. Hierbij zijn tevens de risico's op M&O-gebruik meegenomen. LASER identificeerde 100 risico's. Voor deze risico's heeft een weging plaatsgevonden. Ook was aangegeven met welke controlemaatregel het risico werd afdekt. 62 risico's zijn laag tot zeer laag genoemd, deze werden steekproefgewijs afgedekt.

LASER had het begrip «belangrijke onregelmatigheden» toetsbaar uitgewerkt. Er is sprake van een belangrijke onregelmatigheid als het recht op premie geheel is vervallen of als een korting wordt toegepast van minstens 25% van de aangevraagde oppervlakte (met een minimum van f 500). Het ministerie zal de controles ter plaatse uitbreiden als in meer dan 15% van de gecontroleerde aanvragen hiervan sprake is. In 1996 en 1997 was hiervan geen sprake.

2.3.2 Administratieve controles

De belangrijkste administratieve controle betrof de opgegeven oppervlakten (zie ook hoofdstuk 3). Via kruiscontroles controleerde LASER verder de overlap met acht andere regelingen. Ten slotte werden ook nog de perceelhistorie, de bedrijfssplitsing, de sanctiegevallen 1995 en 1996, de overlap met Duitsland en België en de voorwaarden voor braak gecontroleerd.

Een basisregistratiesysteem voor alle grondgebonden regelingen was nog in ontwikkeling en zou tenminste nog enige jaren in beslag nemen. Het tijdsbeslag van de kruiscontroles zou hierdoor mogelijk kunnen worden verminderd.

De administratieve controles kostten veel tijd en waren aanleiding tot veel aanvullend onderzoek. Het percentage aanvragen «waar wat mee was» liep per regio uiteen van 35% (Noordwest en Oost) tot 56% (Noord). LASER vermoedde dat dit verschil ligt aan de diepgang van de uitgevoerde controles. Er moest veel «handwerk» verricht worden.

De administratieve controles werden niet in één keer afgehandeld. Per aanvraag werd meer dan eens het dossier gelicht. Het ministerie was van plan deze werkwijze voor 1998 te wijzigen door een aanvraag in een keer af te handelen.

LASER kon in 1997 enkele van deze administratieve controles niet vóór de betaling van de aanvraag uitvoeren. Zo was de controle op bedrijfs-splitsing en de «buurlanden» uitgesteld tot na de betalingen. De controle met de regeling gedroogde voedergewassen leverde problemen op omdat het tijdschema van deze regeling anders is. Deze controle werd gestart in oktober, maar was eind van het jaar nog niet afgerond. De nacontroles leidden in een beperkt aantal gevallen tot terugvordering.

2.3.3 Controles ter plaatse

Teledetectie

De controles ter plaatse zijn bedoeld als aanvulling op de administratieve controles en dienen minimaal 5% van de aanvragen te omvatten. De Europese Unie staat toe dat bij de controles ter plaatse gebruik wordt gemaakt van satellietbeelden en van luchtfoto's (teledetectie). Als deze foto's niet toereikend zijn, moeten controles door de Algemene Inspectiedienst (AID) op de bedrijven zelf plaatsvinden.

In 1997 werden 3 063 aanvragen (6%) met satellietbeelden of foto's gecontroleerd door een gespecialiseerd bedrijf. In overleg met de Europese Commissie en de AID zijn vier zones gekozen met een straal van 25 kilometer. Eén van deze zones werd met luchtfoto's gecontroleerd, omdat deze een nog beter beeld geven. LASER selecteerde de aanvragers binnen dit gebied. De Europese Unie betaalt (nog) de satellietbeelden. De foto's geven inzicht in de (ingezaaide) perceelomvang, de gewassoort en de naleving van de braakvoorwaarden.

Tabel 3

| Resultaten teledetectie | aantal | % |
|---------------------------|--------|-------|
| Conform en compleet * | 2 747 | 89,7 |
| Non-conform en compleet | 281 | 9,2 |
| Non-conform en incompleet | 1 | 0,0 |
| Incompleet | 15 | 0,5 |
| Dubbel gedeclareerd | 19 | 0,6 |
| Totaal | 3 063 | 100,0 |

* Een aanvraagdossier wordt volgens de regelgeving van de Europese Unie als «non-conform» beschouwd indien er tussen de geconstateerde en aangevraagde oppervlakte ingezaaid gewas een afwijking bestaat van meer dan 7,5% van de geconstateerde oppervlakte of meer dan 2 hectare (met een minimum van 0,5 hectare). Bij een oppervlakte van meer dan 27 hectare neemt dit percentage af. Een aanvraagdossier is incompleet als de oppervlakte ingezaaid gewas op grond van de satelietbeelden niet toereikend kan worden gecontroleerd.

De «non-conforme» dossiers zijn doorgestuurd naar de AID voor controle bij de bedrijven.

Controle op de bedrijven van aanvragers

De AID voerde de controles op bedrijven uit. De uitgangspunten voor deze controles zijn vastgelegd in een managementafspraken tussen LASER en de AID en in werkinstructies.

De controle van de AID hield in het merendeel van de gevallen in dat de aangevraagde oppervlakte van een gewas en het braakperceel worden opgemeten. De minister heeft (conform de voorschriften van de Europese Unie) voor de bemesting van braakliggende percelen milieu-beschermende maatregelen voorgeschreven. Onder bepaalde voorwaarden is het toegestaan de percelen in te zaaien met een bemester die de bodem kan verbeteren. Op deze percelen mogen geen dierlijke of organische meststoffen worden gebruikt. De naleving van deze voorschriften moest eveneens ter plaatse worden gecontroleerd.

De braakleggingscontroles dienen vóór 31 augustus te worden uitgevoerd. Na deze periode mag weer worden ingezaaid. De milieu-voorwaarden voor braak en de tijdsdruk maken de controles lastig te realiseren. Het aantal geplande «bedrijfsbezoeken» bedroeg 1 200. De AID realiseerde er 1 041. Jaarlijks vindt de AID in 60 tot 70% daadwerkelijk fouten die resulteerden in een korting op de aangevraagde oppervlakte. Redenen hiervoor waren een vertraging in de start, de voortgang van de uitvoering van de administratieve controles en werkzaamheden in verband met de varkenspest.

LASER had niet alle controlerapporten van de AID binnen de afgesproken termijn van 6 weken terugontvangen. LASER was van plan deze termijn flexibeler te maken.

2.4 Uitkomsten controles

Uit de enquête van de Rekenkamer kwam naar voren dat tussen de 60 en de 70% van de correcties betrekking hebben op de opgegeven oppervlakten. Correcties van de braakvoorwaarden en voor niet-subsidiabele gewassen kwamen slechts in geringe mate voor (zie ook bijlage II).

De 3 063 controles met teledetectie, die representatief mogen worden geacht voor het totaal van alle aanvragen, betroffen aanvragen met een belang van f 27 miljoen (het totaal van alle aanvragen bedroeg f 286 miljoen). Het belang van de non-conforme aanvragen bedroeg f 3,2 miljoen. Hiervan werd f 2,8 miljoen uitbetaald. Het verschil van f 0,4 miljoen is gekort. De teledetectie kostte f 0,9 miljoen.

Van de 1 041 door de AID verrichte controles was het belang van correcties en sancties f 1,5 miljoen. De kosten hiervan waren f 1 miljoen. Het «hogere rendement» was te verklaren doordat deze controles zijn «voorgeselecteerd».

De totale controles hebben tot korting van de aanvragen geleid van f 5,7 miljoen. Dit was exclusief de correcties door het ministerie van «zichtbare tekortkomingen» waarvan het financieel belang in 1997 niet is bijgehouden. In 1996 werden de aanvragers f 10 miljoen gekort.

De accountantsdienst voerde een onderzoek uit over het boekjaar 1997 van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw en vond in de uitbetaalde akkerbouwbijdragen 1996 slechts een resterende fout van 0,1%.

2.5 Sancties

Indien het verschil tussen de aangevraagde oppervlakte en de oppervlakte die bij controle ter plaatse wordt vastgesteld, groter is dan 3% of groter dan twee hectaren, dan bedraagt de sanctie tweemaal dit verschil. Bij een afwijking van meer dan 20% mag het ministerie geen steun uitkeren. Heeft de aanvrager opzettelijk of door grove nalatigheid een onjuiste aanvraag ingediend dan moet hij voor het lopende en het volgende jaar van steun worden uitgesloten.

De Rekenkamer stelde vast dat LASER de sanctiebepalingen naleefde.

2.6 Toekenning

De gemiddelde grootte per goedgekeurde aanvraag bedroeg in 1996 ruim f 5 800 en in 1997 ruim f 5 900. De gemiddelde grootte per regio varieert van circa f 9 800 in de regio Noord tot ruim f 3 600 in de regio Oost. Het aantal aanvragers per regio varieerde ook sterk: van meer dan 16 000 in de regio Oost tot minder dan 5 000 in de regio Noordwest.

De uitbetaling van de steun dient plaats te vinden in de periode van 16 oktober tot en met 31 december (na de oogst en de verificatie). De Europese Commissie hanteert een percentage uitbetalingen van minimaal 96%. LASER had op 31 december 99% van de aanvragen betaald.

2.7 Integriteit

De Rekenkamer hanteerde, aanvullend op de Europese normen als eis, dat de minister een beleid diende te formuleren voor de bewaking van de integriteit van de bij de uitvoering betrokken ambtenaren.

LASER en de AID volgden in hun integriteitsbeleid de LNV-normen. Hoewel LASER in 1999 een agentschap wordt, had deze dienst nog geen zelfstandig integriteitsbeleid ontwikkeld. Ook de AID kende nog geen zelfstandig integriteitsbeleid. LASER had de LNV-normen vastgelegd in de administratieve organisatie en in procedures.

LASER vertelde de Rekenkamer bij de behandeling van de aanvragen geen «kwetsbare functies» te onderkennen; een echte inventarisatie was echter niet gehouden. Ook stelde de Rekenkamer vast dat het begrip «integriteitsbeleid» niet bekend was bij het personeel.

De AID deelde mee te werken aan een eigen integriteitsbeleid. Om efficiency-redenen werden de controles door de AID in de regel door één persoon uitgevoerd. Volgens de Rekenkamer betrof het hier duidelijk «kwetsbare functies».

Voor gedragscodes voor nevenfuncties en het aannemen van geschenken volgden beide diensten de gedragsregels van LNV. Dit gold ook voor het aanmelden van vermoedens of concrete aanwijzingen van fraude of corruptie. In navolging van het ministerie waren de uitvoerende diensten uitgenodigd voor hun eigen dienst een vertrouwenspersoon aan te wijzen. Dit was nog niet gebeurd.

3 KWALITEIT GEAUTOMATISEERD SYSTEEM

3.1 Beveiliging

De Europese Unie stelt aan het «Beheers- en controlesysteem» kwaliteitseisen voor de beveiliging van de gegevens en de gebruiksmogelijkheden van de automatisering.

Tabel 4 Beveiliging geautomatiseerde systeem

-
- de toegang tot het systeem is beveiligd;
 - de bevoegdheden voor het gebruik van het systeem zijn vastgelegd;
 - functiescheiding bij invoeren en verwerken van de gegevens;
 - er is een lijst van uit te voeren geautomatiseerde controles;
 - er is sprake van een audit trail (registratie van identiteit van degene die de invoer/mutatie/ autorisatie verricht)
 - de gegevens worden periodiek opgeslagen op een reservebestand die wordt bewaard in een afzonderlijke (beveiligde) ruimte.
-

De beveiliging van de gegevens voldeed aan de eisen.

3.2 Gebruiksmogelijkheden van de systemen

Voor de verificatie van de aanvragen zijn geautomatiseerde controles vereist. Het ministerie gebruikt drie systemen:

- het aanvraagbehandelingssysteem;
- bedrijvenregistratiesysteem;
- het perceelidentificatie-systeem.

De eerste twee systemen dateren van eind jaren tachtig en zijn verouderd. Ze moeten jaarlijks worden aangepast voor de geautomatiseerde verwerking van de aanvragen volgens de eisen die de regeling stelt.

Het aanvraagbehandelingssysteem

In 1992 was voor het ministerie al duidelijk dat het aanvraagbehandelingssysteem niet voldeed. Het systeem is sinds de invoering doorlopend door diverse «tijdelijke» maatregelen geschikt gemaakt. Ook voor de controles en de rapportages waren extra maatregelen nodig. De aanpassingen van het systeem zijn gerealiseerd door het toevoegen van programmatuur die veelal handmatig moest worden opgestart. Omdat de werking hiervan moest worden gecontroleerd was de betrouwbaarheid sterk afhankelijk geworden van menselijk handelen.

In 1997 was een groot aantal aanvragen vanwege onjuiste of ontbrekende gegevens in zijn geheel niet geaccepteerd. In een volgend verwerkingsstadium was het niet mogelijk deze gegevens alsnog in het systeem aan te passen, zonder dat de gehele aanvraag opnieuw moest worden ingevoerd. Het ministerie had overigens besloten de invoer van de gegevens over 1998 uit te besteden en tevens te zoeken naar mogelijkheden om het probleem anderszins te verhelpen.

De aanvraaggegevens werden al vanaf 1993 in het systeem bewaard. Gevolg hiervan was dat de tabellen onwerkbaar groot werden. Hierdoor kostte het maken van een reservebestand veel tijd. De belasting van het systeem was in de piekperioden groot. Het draaien van de aanvullende programmatuur leverde soms problemen op, wat leidde tot extra werkzaamheden. Voorts zorgde de distributie van programmatuur ervoor dat het systeem tijdelijk niet toegankelijk was.

Het bedrijvenregistratiesysteem

Het bedrijvenregistratiesysteem leverde minder problemen op. Wel konden de relatiegegevens niet van de ene regio naar de andere regio worden overgeheveld. Dit leverde in gevallen waarin de aanvrager percelen had die vallen onder verschillende LASER-regio's extra werk voor de aanvrager op, omdat de bedrijfsgegevens niet mee konden verhuizen naar een andere regio.

Het perceelidentificatie-systeem

De oppervlakte van de percelen werd sinds 1996 gecontroleerd met behulp van het perceelidentificatie-systeem. Hierin werden kaarten ingevoerd afkomstig van de Topografische Dienst van het Ministerie van Defensie. De percelen zijn voorzien van een uniek nummer. Bovendien is voor elk perceel de oppervlakte bepaald.

Een probleem bij deze controle was dat de kaarten vaak verouderd zijn en niet de werkelijke situatie weergeven. In 1997 bedroeg het aantal niet-actuele percelen in het systeem 18%. De Topografische Dienst actualiseert jaarlijks 25% van de kaarten in opdracht van LASER.

In 1997 was geen bijzondere aandacht besteed aan de controle van de niet-actuele percelen. In 1998 zou dit wel gebeuren.

Als het systeem een perceeloverschrijding of dubbele declaratie signaleert, vroeg LASER de aanvrager om aanvullend bewijsmateriaal. Bij blijvende onduidelijkheid werd de aanvraag voor controle ter plaatse doorgestuurd naar de AID.

In 1997 is bij de controle van de aangevraagde oppervlakte door het systeem de tolerantie van 3% uit 1996 in overleg met de Europese Commissie teruggebracht naar 0%. Hierdoor moesten er voor de aanvragen 1997 15% meer administratieve controles worden uitgevoerd, omdat veel kleine afwijkingen werden geconstateerd. Overigens is de tolerantie van 3% in verband met de extra werkbelasting later in het jaar soms toch weer gehanteerd. De controles waren toen echter voor het grootste gedeelte achter de rug.

In 1998 zou in regio Noord voor 1 200 aanvragers een proef worden uitgevoerd met een geografisch informatiesysteem. De kaarten uit dit systeem konden veel sneller aangepast worden aan de actualiteit. De verwachting was bovendien dat deze kaarten goedkoper zullen zijn voor de aanvragers.

De voortgang van de administratieve controles werd in 1997 handmatig bijgehouden. Ook deze werkzaamheden vergden volgens LASER relatief veel tijd.

Er was een nieuw systeem in ontwikkeling. Het systeem kon voorlopig nog niet voor perceelgebonden regelingen worden gebruikt. Eén van de problemen die nog moesten worden opgelost is de aansluiting met het perceelidentificatie-systeem.

4 EFFICIENCY VAN DE UITVOERING

4.1 Inleiding

De Rekenkamer verstond onder een efficiënte uitvoering van de regeling dat deze wordt uitgevoerd tegen minimale kosten, gegeven een bepaalde kwaliteit van dienstverlening.

De Rekenkamer ging er bij het onderzoek van uit dat alleen op verantwoorde wijze beslissingen kunnen worden genomen over het beleid of de uitvoering daarvan, als de informatie die nodig is om deze beslissingen te kunnen nemen volledig, juist, tijdig en regelmatig is.

4.2 Toezicht op efficiency

4.2.1 Tijdschrijven

Ter bewaking van de eigen efficiency gebruikte LASER sinds 1996 een tijdschrijfsysteem, waarin het aantal bestede uren² en het aantal verwerkte aanvraagformulieren werden geregistreerd. De gegevens uit dit systeem werden verwerkt in het Concern Controlsysteem van het ministerie. Sinds 1997 was het tijdschrijfsysteem volledig operationeel. De gegevens over 1996 moesten als indicatief worden beschouwd. Hierdoor waren deze gegevens onvoldoende bruikbaar voor een vergelijking met 1997.

De Rekenkamer kreeg voor haar onderzoek de beschikking over diverse, afwijkende gegevenssets. Bij navraag bleken deze afkomstig te zijn uit verschillende systemen met verschillende afsluitdata. Bovendien bleken in sommige gegevenssets aantallen aanvragen voor voederareaal te zijn verwerkt. Voederareaal is het aantal hectaren waarop dieren grazen. De boer moet dit voederareaal aanvragen om in aanmerking te kunnen komen voor een subsidie op grond van de «dierlijke regeling». Hieronder moet hij hetzelfde formulier gebruiken als voor de akkerbouwregeling. LASER kon de aantallen aanvragen voor voederareaal niet splitsen van die voor akkerbouwsteun. Bij LASER bleek geen definitie van «definitieve gegevens» voorhanden.

Voor zover mogelijk zijn cijfers met betrekking tot efficiency over 1996 en 1997 verzameld. Voor een overzicht van deze cijfers wordt verwezen naar bijlage I.

Op basis van de gegevens uit het tijdschrijfsysteem voerde LASER zelf een evaluatie uit van de tijdsbesteding van de vijf regiokantoren voor de aanvragen in 1997. Het doel van deze evaluatie was om het uitvoeringstraject beter in kaart te brengen om in 1998 het productieproces beter te kunnen sturen. Ook zou de evaluatie worden gebruikt om na te gaan of de in het jaarplan 1998 opgenomen personele inzet toereikend zou kunnen zijn. De evaluatie bevatte een aantal kwantitatieve gegevens over de tijdsbesteding.

² De gegevens kunnen betrekking hebben op het lopende jaar en op voorgaande jaren die in het lopende jaar worden afgehandeld.

Uit tabel 5 blijkt dat de absolute tijdsbesteding per aanvraag tussen de jaren en van regio tot regio sterk wisselt.

Tabel 5: gemiddelde behandeltime per aanvraag in uren (inclusief nazorg)¹

| regio | 1996 | afwijking t.o.v. gemiddelde | 1997 | afwijking t.o.v. gemiddelde |
|-----------|------|-----------------------------|------|-----------------------------|
| Noord | 2,9 | 26% | 2,4 | 9% |
| Oost | 2,0 | - 13% | 2,0 | - 9% |
| Noordwest | 3,1 | 35% | 2,0 | - 9% |
| Zuidwest | 1,9 | - 17% | 2,3 | 5% |
| Zuidoost | 2,7 | 17% | 2,4 | 9% |
| gemiddeld | 2,3 | | 2,2 | |

¹ Ontleend aan de Formatieve evaluatie aanvraag oppervlakten 1997, *elk jaar een beetje beter*. Over de gegevens m.b.t. de regio's Zuidwest en Zuidoost zijn gecorrigeerd, omdat de bestede uren voor deze regio's in de evaluatie abusievelijk waren verwisseld.

4.2.2 Verklaringen verschil in efficiency

LASER merkte in haar evaluatie terecht op dat de gesignaleerde verschillen mede veroorzaakt kunnen zijn door verschillen in kwaliteit van de werkzaamheden. Op mogelijke verklaringen werd in de evaluatie verder niet ingegaan.

Bij navraag bleek dat de evaluatie in april 1998 als discussiestuk is gebruikt in een bijeenkomst van regelingsdeskundigen en teammanagers. Tijdens die bijeenkomst was een aantal verklaringen gegeven voor de grote verschillen. Ook had LASER om inzicht te verkrijgen in de uitvoering een enquête uitgezet bij de uitvoerende regio's. Ten slotte was in een aantal bijeenkomsten van teammanagers en boerenorganisaties een aantal mogelijke verklaringen gegeven voor de geconstateerde verschillen in efficiency.

Hierna worden de door LASER genoemde verklaringen opgesomd, gesplitst naar interne en externe factoren die invloed uitoefenen.

Interne factoren

- De regio Oost had in 1996 aan het einde van de behandelperiode in verband met tijdgebrek bij twijfel niet meer gecorrigeerd met aanvragers. Aanvragers werden hierdoor vaker dan gemiddeld gekort op hun aanvraag. Hoewel dit leidde tot een hoog aantal bezwaarschriften, die relatief vaak werden gehonoreerd, had dit de behandeltime per aanvraag beperkt. Overigens bleek uit een door de Rekenkamer gehouden enquête onder aanvragers akkerbouwsteun niet dat aanvragers in de regio Oost meer ontevreden waren over de afhandeling van hun aanvragen en eventuele bezwaarschriften dan aanvragers elders.
- In de regio Noordwest was in 1997 een nieuwe teammanager aangesteld. De getoonde verbetering ten opzichte van het gemiddelde (van 35% boven het gemiddelde in 1996 tot 9% onder het gemiddelde in 1997) vroeg om een nadere verklaring.
- In de regio Zuidwest was in 1997 een andere manier van werken ingevoerd. In 1996 werd in de regio Zuidwest een «lopende band» systeem gehanteerd. Hierbij behandelde één medewerker steeds hetzelfde onderdeel van de aanvraag. In 1997 werden de aanvragen in zijn geheel afgehandeld door dezelfde medewerker, hetgeen tot doel had de behandeltime per aanvraag te bekorten.

Externe factoren

- In de regio Noord werd in 1997 ten opzichte van het voorgaande jaar relatief veel tijd gestoken in de afhandeling van aanvragen uit voorgaande jaren (nazorg), (zie tabel 3 in bijlage I). Dit zou komen doordat in de regio Noord relatief veel aanvragen volgens de relatief ingewikkelde algemene regeling worden ingediend. Waarom meer tijd in de nazorg is gestoken, was echter niet aangegeven.
- Ook voerde LASER aan dat de regio Noord op grond van de akkerbouwregeling het merendeel van de kruiscontroles gedroogde voedergewassen moest verrichten.
- In de regio Zuidoost moesten ter bestrijding van de varkenspest vaste medewerkers ingezet worden en moest relatief onervaren, tijdelijk personeel een deel van hun werk overnemen. Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek overigens niet dat in deze regio significant meer aanvragers ontevreden waren over de behandeling van hun aanvraag.

Uit interviews van de Rekenkamer met medewerkers uit de verschillende regio's van LASER konden verder nog de volgende mogelijke verklaringen voor de gesignaleerde verschillen in efficiency worden afgeleid.

Interne factoren genoemd in de interviews

- Verschillende aantallen opnieuw in te voeren aanvragen: de percentages liepen uiteen van circa 35% in de regio's Noordwest en Oost tot 56% in de regio Noord. Deze factor leek van invloed op de gemiddelde tijdsbesteding;
- Relatief hoog geschoold personeel (regio Noordwest);
- Wekelijkse afstemming van de planning met de realisatie (regio Noordwest);
- Veel uitzendkrachten (regio Zuidwest);
- Diepgang van de administratieve controles (regio Noord).

Externe factoren genoemd in de interviews

- Vrijwel alleen vereenvoudigde aanvragen (genoemd in regio Oost, waar minder dan 1% van de aanvragen betrekking had op de algemene regeling). De regio Zuidoost had relatief ook weinig algemene aanvragen (minder dan 2%), maar had ten opzichte van het landelijk gemiddelde 9% meer behandeltijd nodig per aanvraag;
- Grote landinrichtingsprojecten, waardoor het aantal niet-actuele percelen zeer hoog was in de regio Noord. In de overige regio's kwam dit probleem niet voor. De behandeltijd per aanvraag lag in de regio Noord 9% boven het landelijk gemiddelde;
- Relatief veel grote aanvragen (regio Zuidwest circa 8% en regio Noord ruim 14%). Ook de regio Noordwest had relatief veel (circa 9%) grote aanvragen, maar had ten opzichte van het landelijk gemiddelde 9% tijd minder nodig per aanvraag.

Verder merkte de Rekenkamer nog op dat er geen aantoonbaar voordeel leek te ontstaan door een grotere routine bij het verwerken van veel aanvragen. Ter vergelijking twee «grote» regio's: Oost (32% van het totaal aantal aanvragen) besteedde gemiddeld 2 uur aan een aanvraag van gemiddeld ruim f 3 600. De regio Zuidwest (27% van het totaal) besteedde gemiddeld 2,3 uur bij een gemiddelde aanvraag van f 6 700.

Hieruit kon overigens niet worden geconcludeerd dat de gemiddelde behandeltijd evenredig steeg of daalde met de gemiddelde grootte per goedgekeurde aanvraag. (Gemiddeld bedrag per aanvraag in Noordwest ruim f 7 800 en in Oost f 3 600, beide regio's besteedden gemiddeld 2 uur aan een aanvraag).

4.3 Planning 1998

De Rekenkamer stelde vast dat voor het opstellen van het jaarplan 1998 was uitgegaan van een normatief tijdsbeslag per aanvraag van 1,60 uur. Hierbij had LASER rekening gehouden met een besparing van 0,05 uur per aanvraag in verband met de uitbesteding van data-entry met ingang van 1998.

LASER meende dat het mogelijk is om met de tijdbesparing die deze uitbesteding opleverde te voldoen aan de norm uit het jaarplan 1998. Uit de evaluatie kon de Rekenkamer niet afleiden dat de besparing van 0,05 uur realistisch was. De planning zou alleen kunnen worden gehaald als per aanvraag een tijdsbesparing werd geboekt van 18% (1,65 uur ten opzichte van 1,94 uur in 1997, cijfers exclusief nazorg). Inmiddels is in de zomer van 1998 een evaluatie van het uitbesteden van de invoer van gegevens uitgevoerd.

4.4 Kosten verwerken aanvragen

De kosten per aanvraag zijn opgebouwd uit personele en materiële lasten van LASER, de AID en het bedrijf dat de teledetectie uitvoert.

Het bleek onmogelijk om de totale kosten die samenhangen met de uitvoering van de akkerbouwregeling voor 1996 te bepalen, omdat noch voor LASER, noch voor de AID bruikbare gegevens over de kosten van de realisatie beschikbaar waren. Voor 1997 waren de totale kosten slechts globaal te bepalen op basis van het jaarplan. LASER schatte hierin dat per aanvraag circa f 355,- aan kosten worden gemaakt³ bij LASER zelf. Dit was inclusief de kosten voor teledetectie van f 0,9 miljoen. De AID schatte circa f 1 miljoen aan kosten te hebben gemaakt. De kosten van de AID-controles werden niet doorberekend aan LASER.

Op basis van deze gegevens zou de totale financiële last voor de uitvoering van de akkerbouwregeling in Nederland in 1997 circa f 19,5 miljoen bedragen. Dit kwam overeen met f 374,- per aanvraag (inclusief aanvragen voederareaal).

³ Bron: jaarplan 1997 van LASER.

5 KLANTVRIENDELIJKHEID REGELING EN LASER

5.1 Inleiding

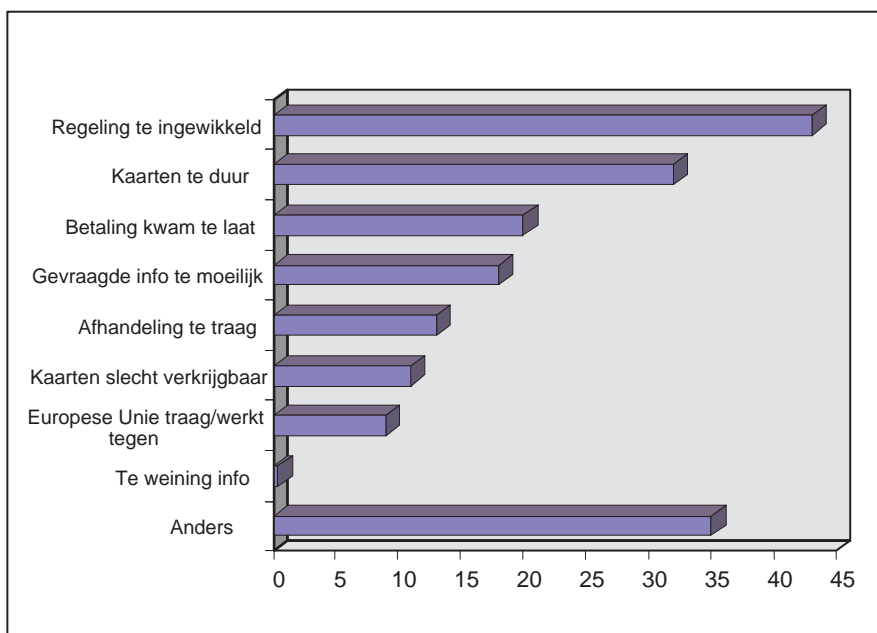
De Rekenkamer ging na in hoeverre het ministerie aandacht schonk aan het beperken van de administratieve belasting voor de aanvragers en de klantvriendelijkheid van de regeling en van de uitvoerende dienst. De Rekenkamer hield een enquête onder aanvragers. De enquête-vragen en de gewogen antwoordpercentages per vraag zijn opgenomen in bijlage II. De methode van de enquête is opgenomen in bijlage III.

5.2 Indienen aanvraag

Uit de enquête bleek dat naar schatting ruim 40% van de aanvragers vindt dat het invullen van de aanvraag te veel tijd kost (tegen circa 34% die het tegendeel vindt). Er bleek geen verschil in oordeel op dit punt te bestaan tussen aanvragers die volgens de vereenvoudigde en zij die volgens de algemene regeling aanvragen.

Naar schatting 55% van alle aanvragers vulde het aanvraagformulier zelf in. Van hen die bij het invullen hulp kregen, gaf 40% aan dat deze hulp van een boekhouder of accountant kwam, 26% gaf aan hulp te hebben gekregen van een boerenorganisatie en 16% gaf LASER op als helpende instantie. 52% van alle aanvragers had problemen bij het invullen en afhandelen van de aanvraag over 1996 (zie bijlage II, 4.1) Daarvan gaven de meesten aan dat dit lag aan de ingewikkeldheid van de regeling (43%). In onderstaande grafiek wordt de verhouding van de genoemde problemen weergegeven.

Grafiek 1
Problemen bij het aanvragen (in procenten)



Grafiek 1: Verdeling van de problemen bij het invullen en afhandelen van de aanvraag (betreft 52% van alle aanvragers)

5.3 Kosten indienen aanvraag

Circa 32% van alle aanvragers vond dat er te veel kosten moesten worden gemaakt om de aanvraag in te dienen. Van de circa 52% van alle aanvragers die aangaven problemen te hebben gehad met het indienen van de aanvraag, gaf opnieuw 32% aan dat de voorgeschreven topografische kaarten naar hun mening te duur waren. Slechts een klein deel van alle aanvragers (12,6%) gaf aan dat zij voor het indienen van de aanvraag in het geheel geen kosten hadden hoeven te maken.

5.4 Ondersteuning door LASER

Van alle ondervraagden gaf 9% aan een klacht te hebben ingediend bij LASER (telefonisch, schriftelijk, per fax of anderszins). De klachten bleken naar evenredigheid te zijn verdeeld over aanvragers volgens beide regelingen. Van de genoemde 9% gaf slechts 29% aan dat zij tevreden waren over de afhandeling door LASER. Van de ondervraagden gaf 8% aan dat zij naar aanleiding van hun gecorrigeerde of afgewezen aanvraag een bezwaarschrift hadden ingediend. Ook bezwaarschriften bleken evenredig te zijn verdeeld over beide groepen aanvragers. 56% was tevreden over de afhandeling daarvan. Er bleek geen significant verband te bestaan tussen ontevredenheid over de afhandeling van een bezwaarschrift en de handhaving van een eerder door LASER opgelegde correctie of afwijzing van de aanvraag. Kennelijk stond een niet-toegekend bezwaar de tevredenheid over de behandeling niet in de weg.

Circa 16% van alle aanvragers gaf aan van LASER hulp te hebben gehad bij het indienen van de aanvraag. Aanvragers volgens de algemene regeling maakten belangrijk meer gebruik van de diensten van LASER bij het invullen van de aanvraag, dan aanvragers volgens de vereenvoudigde regeling. Aanvragers volgens de vereenvoudigde regeling maakten daarentegen vaker gebruik van de diensten van een boekhouder of accountant. Tevreden en ontevreden aanvragers bleken evenredig over de groepen te zijn verdeeld.

Minder dan 1% van alle aanvragers gaf aan van LASER onvoldoende informatie te hebben gekregen.

Over het aanvraagformulier en de toelichtende brochure (beide speciaal voor de akkerbouwregeling ontworpen door LASER) bleek het merendeel van de aanvragers tevreden. 59% van alle aanvragers uit 1996 vond het aanvraagformulier duidelijk (tegen 27% die het juist onduidelijk vond) en 58% van alle aanvragers vond de toelichtende brochure duidelijk (tegen 25% die de brochure onduidelijk vond).

Ten slotte merkte de Rekenkamer nog op dat de resultaten van de enquête overeenkwamen met de informatie die LASER zelf verzamelt via de contacten met landbouworganisaties.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Financieel beheer en controles

De Landelijke Service bij Regelingen (LASER) voerde het financieel beheer van de steunregeling voor akkerbouwgewassen uit conform de bepalingen van de Europese Unie voor akkerbouwsteun. Het ministerie van LNV had de Europese regelgeving toereikend uitgewerkt in nationale regelgeving.

De Europese regelgeving is echter zeer complex. In het algemeen is de regelgeving duidelijk over wat niet mag, maar in mindere mate wordt aangegeven hoe de lidstaten de naleving dienen te controleren. Volgens de Rekenkamer verdiende het aanbeveling bij de Europese Unie aandacht te vragen voor de controleerbaarheid en aan te dringen op vereenvoudiging van de regelgeving om een efficiënte uitvoering te bevorderen.

Het ministerie toetste de tijdigheid en volledigheid van de ruim 52 000 aanvragen per jaar in voldoende mate. Ook werden de betalingen tijdig gedaan. In 1996 is f 290 miljoen betaald en in 1997 ruim f 286 miljoen. De uitvoeringskosten bedroegen naar schatting f 19,5 miljoen per jaar.

De Rekenkamer was van oordeel dat het ministerie de risico's van de akkerbouwregeling toereikend had geanalyseerd. Wel was de controle arbeidsintensief omdat 100 risico's moesten worden afgedekt. Het ministerie had – voor zover mogelijk – voldoende maatregelen genomen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.

De administratieve controles van de aanvragen werden effectief uitgevoerd en brachten veel fouten aan het licht. De efficiëntie ervan liet te wensen over. De resultaten van het onderzoek van de departementale accountantsdienst over het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds over het boekjaar 1997 bevestigden het beeld dat het ministerie de beoordeling van de aanvragen redelijk effectief uitvoerde.

Er waren in 1997 3063 aanvragers met teledetectie gecontroleerd. Verder had de Algemene Inspectie Dienst (AID) 1047 aanvragen op het bedrijf zelf gecontroleerd. Met dit aantal uitgevoerde controles ter plaatse was ruimschoots voldaan aan de controleverplichting van 5%. Deze controles leidden tot sancties van f 1,5 miljoen. De kosten van deze controles bedroegen circa f 1,9 miljoen.

De totale controles gaven aanleiding tot een korting op het aangevraagde bedrag van f 10 miljoen in 1996 en f 5,7 miljoen in 1997. De resultaten van de controles in 1996 waren hoger omdat het ministerie hieronder ook de vele kleinere correcties rekende die in 1997 niet zijn geregistreerd.

Bij LASER en de AID ontbrak nog een voldoende op de eigen dienst toegespitst integriteitsbeleid. De Rekenkamer beval LASER aan met het oog op de voorgenomen agentschapstatus een eigen integriteitsbeleid vast te leggen en als zodanig bekend te maken in de organisatie. Voor de AID was het van groot belang met spoed uitvoering te geven aan de voorgenomen uitwerking van een eigen integriteitsbeleid.

6.2 Kwaliteit geautomatiseerde systemen

De Rekenkamer stelde vast dat de toegang tot de systemen en de gegevens in voldoende mate zijn beveiligd. De kwaliteit van de geautomatiseerde systemen was echter voor verbetering vatbaar. De tekortkomingen belemmerden vooral de snelheid van zowel de verwerking als de controle van de gegevens van de aanvragers.

De tekortkomingen van de systemen hebben geen invloed gehad op de betrouwbaarheid van het financieel beheer. Voorzover de tekortkomingen hierop invloed konden hebben, was dit opgelost door additionele programmatuur te ontwikkelen. Bovendien waren er aanvullende interne controles verricht om de rechtmatigheid van de uitgaven te waarborgen.

De Rekenkamer beval aan om haast te maken met het maken van een kosten/baten analyse van een nieuw geautomatiseerd systeem.

6.3 Efficiency van de uitvoering

De Rekenkamer stelde met waardering vast dat LASER sinds 1996 aandacht schonk aan de efficiency van het eigen functioneren. Over 1997 vond een evaluatie plaats. Als vervolg hierop zou LASER periodiek aandacht schenken aan de voortgang.

De informatie over de planning en de realisatie (evaluatie en andere beschikbare gegevens) voldeed nog niet aan de eisen van de Rekenkamer. Het ministerie had nog onvoldoende verklaringen voor verschillen in efficiency tussen de regiokantoren. Ook bleek er onvoldoende (kwantitatieve) informatie beschikbaar over de effecten van interne en externe invloeden op de behandeltijd per aanvraag. De verschillen tussen regio's liepen in 1997 op tot 18% van de behandeltijd per aanvraag (van 9% boven de gemiddelde behandeltijd tot 9% onder de gemiddelde behandeltijd). Deze informatie bood hierdoor onvoldoende leerpunten voor de organisatie, op basis waarvan zou kunnen worden gewerkt aan een verdere verbetering van de efficiency in 1998. De Rekenkamer was van mening dat deze geplande efficiency-verbetering onvoldoende onderbouwd was.

De Rekenkamer beval aan om per regio zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve verklaringen voor de verschillen in tijdsbesteding aan bod te laten komen. Externe oorzaken en interne verklaringen dienden daarbij goed te worden onderscheiden. De Rekenkamer beval verder aan nauwkeurig te volgen of de reeds genomen beslissing voor de uitbesteding van de invoer van gegevens het beoogde effect had.

De Rekenkamer beval verder aan om aandacht te schenken aan de eenduidigheid van het cijfermateriaal en aan het verzamelen van cijfers omtrent de kosten van de uitvoering.

In het algemeen was het ten slotte naar haar mening van groot belang om de kosten van de uitvoering van Europese regelingen in de nationale begroting inzichtelijk te maken.

6.4 Klantvriendelijkheid regeling en LASER

De enquête onder de aanvragers bevestigde de conclusie van de Rekenkamer dat de regeling te ingewikkeld is. Naar schatting 52% van de aanvragers had problemen bij het indienen van de aanvraag en 44% had hulp nodig bij het invullen.

De regeling is niet door LASER opgesteld. LASER moest alle uitvoeringsbepalingen van de Europese Commissie strikt uitvoeren. De Rekenkamer beval dan ook aan bij de Europese Unie aandacht te vragen voor de problemen van de aanvragers met de regeling.

De Rekenkamer concludeerde dat LASER de aanvragen in het algemeen zorgvuldig en vakkundig en binnen de geldende termijn afhandelde. Er bestonden geen verschillen tussen de regio's in waardering door de aanvragers.

Ruim 56% van de ondervraagden die een bezwaarschrift hadden ingediend (8% van het totaal) gaf aan tevreden te zijn over de afhandeling daarvan. Slechts 29% van de ondervraagden die een klacht hadden ingediend (9% van het totaal) was tevreden over de afhandeling door LASER. Hier lagen mogelijkheden voor LASER om de tevredenheid van haar klanten positief te beïnvloeden.

Het aanvraagformulier met toelichtende brochure werd door circa 58% van de aanvragers als «duidelijk» beoordeeld. Daarnaast gaven nagenoeg alle aanvragers aan voldoende informatie te hebben gekregen van LASER.

Ten slotte vond circa 30% van de aanvragers het indienen van de aanvraag te duur. Het eventueel in gebruik nemen van een (voor de aanvragers) minder kostbare systematiek kon hierin wellicht een verbetering brengen. De Rekenkamer beval dan ook aan de proefneming met het geografisch informatiesysteem voort te zetten.

7 REACTIE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ EN NAWOORD REKENKAMER

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij onderschreef de conclusies van de Rekenkamer in algemene zin. Dit gold ook voor de constatering dat de Europese regelgeving zeer complex is en dat hierdoor de efficiency van de uitvoering wordt belemmerd. Op een aantal onderdelen ging hij nader in.

Europese regelgeving

De minister was met de Rekenkamer van mening dat vereenvoudiging van de regelgeving bijzondere aandacht verdient. De Europese Commissie is in 1997 gestart met een project voor de vereenvoudiging van communautaire landbouwregelgeving. Dit was ook een van de doelstellingen van «Agenda 2000» over wijzigingen van marktordeningen. De Commissie heeft de Lid-Staten gevraagd concrete suggesties te doen. Nederland heeft een aantal concrete voorstellen ingediend, onder meer over de akkerbouwregeling.

Concluderend stelde de minister vast dat het voornemen van de Europese Commissie om te komen tot vereenvoudiging van regelgeving door Nederland van harte wordt ondersteund en kritisch zal worden gevolgd. Overigens heeft de Europese Commissie benadrukt dat de vereenvoudigingsoperatie een moeilijk proces is dat de nodige tijd zal vergen.

Integriteitsbeleid

De minister deelde mee dat LASER tot een concrete aanpak van het integriteitsbeleid zal overgaan. Hij meende dat de risico's beperkt zijn, omdat bij de inrichting van de organisatie rekening is gehouden met functiescheiding. De AID heeft in mei 1998 een startnotitie Integriteitsbeleid vastgesteld. Inmiddels is bij de AID een vertrouwenspersoon aangesteld. Andere punten die in het kader van het integriteitsbeleid aan de orde komen, zoals het onderwerp «kwetsbare functies», worden in 1998 en 1999 uitgevoerd.

Kwaliteit geautomatiseerde systemen

De minister deelde mee dat hij een investeringsprogramma zou opstellen voor het ontwikkelen en verbeteren van de geautomatiseerde systemen, waarin de opmerkingen van de Rekenkamer zullen worden meegenomen. Prioriteit zal echter worden gegeven aan de oplossing van de millennium- en europroblematiek.

Efficiency van de uitvoering

De minister deelde mee dat voor 1998 een gedetailleerde activiteitenplanning is opgesteld op basis waarvan de uitvoering gestuurd en bewaakt wordt. Hierbij zijn een aantal verbeteringen doorgevoerd. Hij schatte de te bereiken efficiencywinst op 15 tot 20%. Uit een inmiddels afgeronde evaluatie is gebleken dat de uitbesteding van de gegevensinvoer heeft geleid tot lagere kosten. Deze uitbesteding heeft het gehele uitvoeringsproces in positieve zin beïnvloed.

Het verbeteren van de efficiëntie zal de komende jaren de nodige aandacht krijgen, waarbij ook de kwalitatieve, kwantitatieve en externe oorzaken van de verschillen tussen de regio's zullen worden betrokken. Hierbij zal tevens gelet worden op de eenduidigheid van het cijfermateriaal.

Uitvoeringskosten van Europese regelingen

De minister deelde mee dat in de ontwerpbegroting 1999 van LNV de kosten van LASER voor de uitvoering van Europese regelingen afzonderlijk zullen worden vermeld.

Klantvriendelijkheid

De minister onderschreef de conclusie van de Rekenkamer dat de tevredenheid van de aanvragers kan worden verbeterd door extra aandacht te schenken aan de afhandeling van klachten. De aanvraagformulieren en de voorlichtingsbrochures zullen in een eerder stadium worden voorgelegd aan een panel. Daarnaast zal worden gezien hoe een klantenonderzoek in bredere zin vorm gegeven zou kunnen worden. Tevens vindt er een evaluatie plaats van de in 1998 gehouden proef met gebruikersvriendelijke kaarten die nodig zijn voor het indienen van de aanvragen.

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer neemt met waardering kennis van de verbeteringen die de minister inmiddels in gang heeft gezet. De minister heeft alle aanbevelingen van de Rekenkamer overgenomen. De Rekenkamer vraagt nogmaals aandacht voor de verbetering van de kwaliteit van de geautomatiseerde systemen, die niet uit het oog mag worden verloren nu prioriteit is gegeven aan de oplossing van de millennium- en europroblematiek. Daarnaast blijft het tempo waarin de Europese regelgeving wordt vereenvoudigd een punt van zorg. Het in 1997 ingezette proces voor de vereenvoudiging van de regelgeving had in het derde kwartaal 1998 nog niet tot concrete resultaten geleid. Overigens hebben de kwaliteit van de geautomatiseerde systemen en de vereenvoudiging van de regelgeving een nauwe relatie met elkaar. Tot slot dringt de Rekenkamer erop aan de realisatie van integriteitsbeleid voor de AID met voortvarendheid ter hand te nemen.

CIJFERMATIGE GEGEVENS BETREFFENDE DE AKKERBOUWREGELING 1996 EN 1997

Aantallen verwerkte aanvragen

Tabel 1: Aantal ingediende aanvragen per regio¹

| regio van LASER | 1996 vereenvoudigd | 1996 algemeen | 1997 vereenvoudigd | 1997 algemeen |
|--------------------|-----------------------|------------------|-----------------------|------------------|
| Noord | 6 738 | 1 048 | 6 546 | 1 090 |
| Oost | 16 795 | 96 | 16 458 | 120 |
| Noordwest | 4 642 | 281 | 4 430 | 413 |
| Zuidwest | 13 464 | 816 | 13 114 | 1 061 |
| Zuidoost | 8 769 | 103 | 8 687 | 142 |
| Totaal | 50 408 | 2 344 | 49 235 | 2 826 |
| Totaal per jaar | | 52 752 | | 52 061 |

⁵ Uit CCS rapportage 1997 (bijlage 2 bij Formatieve evaluatie aanvraag oppervlakten 1997).

De gegevens in deze tabel zijn inclusief aanvragen die uitsluiten voederareaal betreffen. Deze aanvragen worden op hetzelfde aanvraagformulier gedaan als die voor de akkerbouwregeling, maar staan daar los van. Op een aanvraag voederareaal wordt geen geld uitgekeerd volgens de akkerbouwregeling. Per jaar hebben circa 2 800 aanvragen betrekking op uitsluitend aanvragen voederareaal.

Niet alle aanvragen worden goedgekeurd. In de volgende tabel zijn gegevens over de goedgekeurde aanvragen akkerbouwbijdrage opgenomen.

Tabel 2: Totaal bedrag van de aanvragen per regio en gemiddelde grootte per goedgekeurde aanvraag in Hfl. 1 000¹

| regio van LASER | 1996 Totaal | 1996 Gemiddeld | 1997 Totaal | 1997 Gemiddeld |
|--------------------|----------------|-------------------|----------------|-------------------|
| Noord | 67 838 | 9,7 | 66 543 | 9,8 |
| Oost | 58 395 | 3,7 | 56 891 | 3,7 |
| Noordwest | 35 474 | 8,0 | 33 803 | 7,9 |
| Zuidwest | 89 850 | 6,6 | 90 001 | 6,7 |
| Zuidoost | 38 345 | 4,4 | 39 031 | 4,6 |
| Totaal | 289 901 | 5,8 | 286 269 | 5,9 |

¹ Bron: opgave LASER (exclusief aanvragen die uitsluitend betrekking hebben op voederareaal).

Behandeltijd per aanvraag

De totale behandeltijd van de acceptatie, verwerking (inclusief administratieve en fysieke controles) en uitbetaling van een aanvraag is opgebouwd uit uren die door LASER, de AID en door een extern bureau (teledetectie) worden besteed.

In de behandeltijd van LASER zijn de volgende werkzaamheden verdisconteerd: voorlichting, eerste acceptatie en administratieve controle, invoer, verwerking controleresultaten van de teledetectie en AID, verdere verwerking, uitbetaling en nazorg⁴.

⁴ Bron: CCS rapportage 1997 van LASER. De genoemde tijd per aanvraag is de totaal bestede tijd, inclusief nazorg met betrekking tot voorgaande jaren (voor 1996 bedroeg dit 2 765 uren en voor 1997 14 637 uren).

Tabel 3: Behandeltijd per aanvraag in uren door LASER

| regio van LASER | 1996 incl. nazorg | 1997 incl. nazorg |
|-----------------|-------------------|-------------------|
| Noord | 2,9 | 2,4 |
| Oost | 2,0 | 2,0 |
| Noordwest | 3,1 | 2,0 |
| Zuidwest | 1,9 | 2,3 |
| Zuidoost | 2,7 | 2,4 |
| Totaal | 2,3 | 2,2 |

In de behandeltijd van de AID, die namens LASER de fysieke controles ter plaatse verricht zijn de volgende werkzaamheden verdisconteerd: voorbereiding en bestudering van het dossier, reistijd, feitelijke controle-handelingen ter plaatse (inclusief in kennis stellen van de gecontroleerde van de controlebevindingen) en rapportage.⁵

Fysieke controles

Volgens opgave van de AID besteedde de AID in totaal 10 899 uur aan fysieke controles over 1997. Het totaal aantal controles in dat jaar bedroeg 1 041, wat neerkomt op 10,5 uur per controle. (Overigens werden in 1997 1 047 dossiers ter controle overgedragen aan de AID. Echter, 6 dossiers konden per ultimo 1997 nog niet worden afgesloten in verband met strafrechtelijke vervolging van de aanvragers).

De vergelijkende cijfers over 1996 bedroegen: 13 872 uur voor 1 156 controles, ofwel 12 uur per controle.

Het externe bureau dat de teledetectie-controles voor LASER verrichtte controleerde 3 110 aanvragen in 1996 en 3 063 in 1997.

Sancties

In onderstaande tabel zijn alle sancties in 1996 naar aanleiding van de diverse controles uitgesplitst.

Tabel 4: sancties 1996 naar aanleiding van controles¹

| Controletype | 0-3% en < 2 ha | 3-20% en > 2 ha | > 20% |
|-----------------------|----------------|-----------------|--------|
| AID (ter plaatse) | 175 | 280 | 95 |
| teledetectie | 63 | 64 | 49 |
| totaal | 238 | 344 | 144 |
| betrokken oppervlakte | 50 ha | 360 ha | 504 ha |

¹ Bron: Verantwoordingsrapportage administratieve controles aanvraag oppervlakten 1996.

Kosten verwerken aanvragen

De kosten per aanvraag zijn opgebouwd uit personele en materiële lasten van LASER, de AID en het teledetectiebureau. De kosten die de AID maakt voor de uitvoering worden niet doorberekend aan LASER. Echter, voor de Lidstaat Nederland zijn dit uiteraard wél kosten die samenhangen met de uitvoering van de akkerbouwregeling.

Het bleek onmogelijk om de totale kosten (1996 en 1997), die samenhangen met de uitvoering van de akkerbouw-regeling, te bepalen.

LASER kon over 1997, op basis van het jaarplan 1997, slechts een zeer globale indicatie geven van de totale kosten per aanvraag (ad f 355,-), die door haarzelf zijn gemaakt (inclusief teledetectie). De AID gaf aan circa f 1 miljoen aan kosten te hebben gemaakt. Op basis van deze gegevens zou de totale financiële last voor de uitvoering van de akkerbouwregeling in Nederland in 1997 circa f 19,5 miljoen bedragen. Dit komt overeen met f 374,- per aanvraag (inclusief voederareaal) voor LASER zelf, teledetectie en AID tezamen.

⁵ Bron: opgave Algemene Inspectiedienst.

Tabel 5: Kosten aanvragen akkerbouwbijdrage in Hfl 1997

| Kostenpost | 1997 |
|--|-------------------|
| – kosten per aanvraag f 355,- ¹ , totaal aantal aanvragen 52 061 | 18 481 655 |
| – controletijd AID maal tarief per uur AID (1 041 controles à circa 10,5 uur per stuk tegen een all-in tarief van f 92,- per uur) ² | 1 002 817 |
| Totaal | 19 484 472 |

¹ Bron: jaarplan 1997 LASER, het bedrag is indicatief.

² Bron: opgave Algemene Inspectiedienst.

Bezwaarschriften per regio

Tabel 5: ingediende bezwaarschriften

| Regio | aantal 1996 ¹ | % van aanvragen 1996 |
|---------------|--------------------------|----------------------|
| Noord | 132 | 1,7 |
| Oost | 847 | 5,0 |
| Noordwest | 108 | 2,2 |
| Zuidwest | 277 | 1,9 |
| Zuidoost | 95 | 1,1 |
| Totaal | 1 459 | 2,8 |

¹ Bron: opgave LASER.

DE ENQUÊTE

NB: achter elk mogelijk antwoord in de vragenlijst is het percentage van de gewogen, valide respons vermeld.

Deel 1: aanvraag 1997

1.1 Heeft u voor 1997 een aanvraag akkerbouwbijdrage ingediend?

- | | | |
|--------------------------|--|------|
| <input type="checkbox"/> | JA | 94,9 |
| <input type="checkbox"/> | NEE -> SLA DE OVERIGE VRAGEN ONDER 1 OVER EN GA NAAR VRAAG 2.1 | 5,1 |

1.2 Welk kantoor van LASER behandelde uw aanvraag?

- | | | |
|--------------------------|-------------------------|------|
| <input type="checkbox"/> | NOORD (GRONINGEN) | 14,8 |
| <input type="checkbox"/> | OOST (DEVENTER) | 32,7 |
| <input type="checkbox"/> | ZUIDOOST (ROERMOND) | 16,8 |
| <input type="checkbox"/> | ZUIDWEST (DORDRECHT) | 26,1 |
| <input type="checkbox"/> | NOORDWEST (DIEMEN-ZUID) | 9,6 |

1.3 In welke productieregio liggen de percelen waarvoor u in 1997 een aanvraag akkerbouwbijdrage indiende? (kruis één mogelijkheid aan.)

- | | | |
|--------------------------|---|------|
| <input type="checkbox"/> | PRODUCTIEREGIO 1 | 43,1 |
| <input type="checkbox"/> | PRODUCTIEREGIO 2-> GA NAAR VRAAG 1.5 | 53,9 |
| <input type="checkbox"/> | ZOWEL IN PRODUCTIEREGIO 1 ALS IN PRODUCTIEREGIO 2 | 3,0 |

1.4 Wat was de totale oppervlakte van de percelen in productieregio 1 waarvoor u in 1997 een aanvraag akkerbouwbijdrage indiende?

- | | | |
|--------------------------|-------------------------------|------|
| <input type="checkbox"/> | VOOR 12,95 HECTAREN OF MINDER | 83,8 |
| <input type="checkbox"/> | VOOR MEER DAN 12,95 HECTAREN | 16,2 |

1.5 Wat was de totale oppervlakte van de percelen in productieregio 2 waarvoor u in 1997 een aanvraag akkerbouwbijdrage indiende?

- | | | |
|--------------------------|---|------|
| <input type="checkbox"/> | NIET VAN TOEPASSING, U VROEG ALLEEN IN PRODUCTIEREGIO 1 AAN | |
| <input type="checkbox"/> | VOOR 18,40 HECTAREN OF MINDER | 97,5 |
| <input type="checkbox"/> | VOOR MEER DAN 18,40 HECTAREN | 2,5 |

1.6 Is het aantal hectaren waarvoor u in 1997 een aanvraag akkerbouwbijdrage indiende minder dan of gelijk aan het totaal aantal hectaren landbouwareaal van uw bedrijf?

- | | | |
|--------------------------|--|------|
| <input type="checkbox"/> | MINDER DAN HET TOTALE AANTAL HECTAREN LANDBOUWAREAAL | 79,1 |
| <input type="checkbox"/> | EVEN VEEL HECTAREN | 20,9 |

1.7 Welk voor de akkerbouwbijdrage steunwaardig gewas verbouwde u in 1997? (meer dan één antwoord mogelijk)

- | | | |
|--------------------------|---|------|
| <input type="checkbox"/> | GRANEN (TARWE, ROGGE, GERST, HAVER, ALLE MAÏSVARIANTEN, GRAAN-SORGHO, BOEKWEIT, GIERST, KANARIEZAAD, EN ANDERE GRANEN, WAARONDER TRITICALE) | 99,2 |
| <input type="checkbox"/> | OLIEHOUDENDE ZADEN (KOOL- EN RAAPZAAD, SOJABONEN EN ZONNEBLOEMPITTEN) | 1,2 |
| <input type="checkbox"/> | EIWITHOUDENDE GEWASSEN (NIET-BITTERE LUPINEN, TUINBONEN, VELDBONEN, «DROOG»-GEOOGSTE: ERWTEN, SCHOKKERS EN CAPUCIJNERS) | 3,6 |
| <input type="checkbox"/> | LIJNZAAD VAN ANDER VLAS DAN VEZELVLAS | 0,8 |

1.8 Is uw aanvraag akkerbouwbijdrage 1997 zonder nadere correspondentie toegewezen?

| | | | |
|--------------------------|-----------------------------------|------|------|
| <input type="checkbox"/> | JA, VOLLEDIG → GA NAAR VRAAG 1.14 | 73,3 | |
| <input type="checkbox"/> | JA, GEDEELTELIJK | | 8,0 |
| <input type="checkbox"/> | NEE | | 18,8 |

1.9 Welke reden(en) gaf LASER op bij het (gedeeltelijk) corrigeren of afwijzen van uw aanvraag akkerbouwbijdrage 1997? (meer dan één antwoord mogelijk)

| | | | |
|--------------------------|--|------|-----|
| <input type="checkbox"/> | HET DOOR U OPGEGEVEN AANTAL HECTAREN KLOPTE NIET | 58,8 | |
| <input type="checkbox"/> | U HEEFT HET AANVRAAGFORMULIER TE LAAT INGEDIEND | 1,4 | |
| <input type="checkbox"/> | U HEEFT NIET OP TIJD HET SUBSIDIABELE GEWAS INGEZAAID | 0,0 | |
| <input type="checkbox"/> | U HEEFT EEN NIET-SUBSIDIABEL GEWAS INGEZAAID | 0,2 | |
| <input type="checkbox"/> | HET DOOR U BRAAK GELEGDE PERCEEL VOLDOET NIET AAN DE VOORWAARDEN | | 0,9 |
| <input type="checkbox"/> | ER WERD DOOR LASER GEEN REDEN GEGEVEN | | 3,0 |
| <input type="checkbox"/> | ANDERE REDEN, NL: | 42,2 | |

1.10 Heeft de Algemene Inspectiedienst uw bedrijf bezocht om uw aanvraag akkerbouwbijdrage 1997 ter plaatse te controleren? (Bijvoorbeeld door nameting van de oppervlakte van de door u in uw aanvraag genoemde percelen?)

| | | | |
|--------------------------|-----------|------|------|
| <input type="checkbox"/> | JA | | 7,1 |
| <input type="checkbox"/> | NEE | | 65,0 |
| <input type="checkbox"/> | WEET NIET | 27,9 | |

1.11 Heeft u een bezwaarschrift ingediend met betrekking tot de gecorrigeerde of afgewezen aanvraag over 1997?

| | | | |
|--------------------------|-------------------------------------|------|------|
| <input type="checkbox"/> | JA | | 25,7 |
| <input type="checkbox"/> | NEE→ GA NAAR VRAAG 1.14 | 71,3 | |
| <input type="checkbox"/> | WEET (NOG) NIET→ GA NAAR VRAAG 1.14 | | 3,0 |

1.12 Is uw aanvraag akkerbouwbijdrage 1997 alsnog volledig toegewezen?

| | | | |
|--------------------------|---|------|------|
| <input type="checkbox"/> | JA | | 75,9 |
| <input type="checkbox"/> | NEE, MAAR DE CORRECTIE OF AFWIJZING WERD WEL GEDEELTELIJK TENIET GEDAAN | | 0,8 |
| <input type="checkbox"/> | NEE, DE CORRECTIE OF AFWIJZING WERD VOLLEDIG GEHANDHAAFD | 23,0 | |
| <input type="checkbox"/> | DE AANVRAAG IS NOG IN BEHANDELING | | 0,4 |

1.13 Was u tevreden over de behandeling van uw bezwaarschrift 1997?

| | | | |
|--------------------------|-----------------------|------|------|
| <input type="checkbox"/> | JA | | 50,6 |
| <input type="checkbox"/> | NEE | | 37,5 |
| <input type="checkbox"/> | WEET NIET/GEEN MENING | 11,9 | |

1.14 Is de akkerbouwbijdrage 1997 inmiddels op uw (bank-)rekening bijgeschreven?

| | | | |
|--------------------------|---|--|------|
| <input type="checkbox"/> | JA | | 99,9 |
| <input type="checkbox"/> | NEE | | 0,1 |
| <input type="checkbox"/> | NIET VAN TOEPASSING, UW AANVRAAG 1997 WERD GEHEEL AFGEWEZEN | | |

Deel 2: aanvraag 1996

2.1 Heeft u voor 1996 een aanvraag akkerbouwbijdrage ingediend?

- | | | |
|-----|---|------|
| () | JA | 98,4 |
| () | NEE -> GA NAAR DE LAATSTE VRAAG VAN DEZE VRAGENLIJST, VRAAG 4.5 | 1,6 |

2.2 Welk kantoor van LASER behandelde uw aanvraag?

- | | | |
|-----|-------------------------|------|
| () | NOORD (GRONINGEN) | 13,6 |
| () | OOST (DEVENTER) | 32,4 |
| () | ZUIDOOST (ROERMOND) | 16,4 |
| () | ZUIDWEST (DORDRECHT) | 27,5 |
| () | NOORDWEST (DIEMEN-ZUID) | 10,2 |

2.3 In welke productieregio liggen de percelen waarvoor u in 1996 een aanvraag akkerbouwbijdrage indiende? (*kruis één mogelijkheid aan*)

- | | | |
|-----|---|------|
| () | PRODUCTIEREGIO 1 | 44,8 |
| () | PRODUCTIEREGIO 2-> GA NAAR VRAAG 2.5 | 53,1 |
| () | ZOWEL IN PRODUCTIEREGIO 1 ALS IN PRODUCTIEREGIO 2 | 2,0 |

2.4 Wat was de totale oppervlakte van de percelen in productieregio 1 waarvoor u in 1996 een aanvraag akkerbouwbijdrage indiende?

- | | | |
|-----|-------------------------------|------|
| () | VOOR 12,93 HECTAREN OF MINDER | 87,7 |
| () | VOOR MEER DAN 12,93 HECTAREN | 12,3 |

2.5 Wat was de totale oppervlakte van de percelen in productieregio 2 waarvoor u in 1996 een aanvraag akkerbouwbijdrage indiende?

- | | | |
|-----|---|------|
| () | NIET VAN TOEPASSING, U VROEG ALLEEN IN PRODUCTIEREGIO 1 AAN | |
| () | VOOR 18,18 HECTAREN OF MINDER | 97,6 |
| () | VOOR MEER DAN 18,18 HECTAREN | 2,4 |

2.6 Is het aantal hectaren waarvoor u in 1996 een aanvraag akkerbouwbijdrage indiende minder dan of gelijk aan het totaal aantal hectaren landbouwareaal van uw bedrijf?

- | | | |
|-----|--|------|
| () | MINDER DAN HET TOTALE AANTAL HECTAREN LANDBOUWAREAAL | 79,7 |
| () | EVEN VEEL HECTAREN | 20,3 |

2.7 Welk voor de akkerbouwbijdrage steunwaardig gewas verbouwde u in 1996? (*meer dan één antwoord mogelijk*)

- | | | |
|-----|---|-------|
| () | GRANEN (TARWE, ROGGE, GERST, HAVER, ALLE MAÏSVARIANTEN, GRAAN-SORGHO, BOEKWEIT, GIERST, KANARIEZAAD, EN ANDERE GRANEN, WAARONDER TRITICALE) | 100,0 |
| () | OLIEHOUDENDE ZADEN (KOOL- EN RAAPZAAD, SOJABONEN EN ZONNE-BLOEMPITTEN) | 0,4 |
| () | EIWITHOUDENDE GEWASSEN (NIET-BITTERE LUPINEN, TUINBONEN, VELD-BONEN, «DROOG»-GEOOGSTE: ERWTEN, SCHOKKERS EN CAPUCIJNERS) | 3,3 |
| () | LIJNZAAD VAN ANDER VLAS DAN VEZELVLAS | 0,0 |

2.8 Is uw aanvraag akkerbouwbijdrage 1996 zonder nadere correspondentie toegewezen?

- | | | |
|-----|-----------------------------------|------|
| () | JA, VOLLEDIG -> GA NAAR VRAAG 3.1 | 76,2 |
| () | JA, GEDEELTELIJK | 8,5 |
| () | NEE | 15,3 |

2.9 Welke reden(en) gaf LASER op bij het (gedeeltelijk) corrigeren of afwijzen van uw aanvraag akkerbouwbijdrage 1996? (meer dan één antwoord mogelijk)?

| | | |
|--------------------------|--|------|
| <input type="checkbox"/> | HET DOOR U OPGEGEVEN AANTAL HECTAREN KLOPTE NIET | 69,5 |
| <input type="checkbox"/> | U HEEFT HET AANVRAAGFORMULIER TE LAAT INGEDIEND | 3,2 |
| <input type="checkbox"/> | U HEEFT NIET OP TIJD HET SUBSIDIABELE GEWAS INGEZAAID | 0,0 |
| <input type="checkbox"/> | U HEEFT EEN NIET-SUBSIDIABEL GEWAS INGEZAAID | 0,2 |
| <input type="checkbox"/> | HET DOOR U BRAAK GELEGDE PERCEEL VOLDOET NIET AAN DE VOORWAARDEN | 1,8 |
| <input type="checkbox"/> | ER WERD DOOR LASER GEEN REDEN GEGEVEN | 6,4 |
| <input type="checkbox"/> | ANDERE REDEN, NL.: | 27,3 |

2.10 Heeft de Algemene Inspectiedienst uw bedrijf bezocht om uw aanvraag 1996 ter plaatse te controleren? (Bijvoorbeeld door nameting van de oppervlakte van de door u in uw aanvraag genoemde percelen.)

| | | |
|--------------------------|-----------|------|
| <input type="checkbox"/> | JA | 15,8 |
| <input type="checkbox"/> | NEE | 70,1 |
| <input type="checkbox"/> | WEET NIET | 14,1 |

2.11 Heeft u een bezwaarschrift ingediend met betrekking tot de gecorrigeerde of afgewezen aanvraag over 1996?

| | | |
|--------------------------|-------------------------------|------|
| <input type="checkbox"/> | JA | 35,7 |
| <input type="checkbox"/> | NEE-> GA VERDER MET VRAAG 3.1 | 64,3 |

2.12 Is uw aanvraag akkerbouwbijdrage 1996 naar aanleiding van uw bezwaarschrift alsnog volledig toegewezen?

| | | |
|--------------------------|---|------|
| <input type="checkbox"/> | JA | 26,8 |
| <input type="checkbox"/> | NEE, MAAR DE CORRECTIE OF AFWIJZING WERD WEL GEDEELTELIJK TENIET GEDAAN | 40,4 |
| <input type="checkbox"/> | NEE, DE CORRECTIE OF AFWIJZING WERD VOLLEDIG GEHANDHAAFD | 32,4 |
| <input type="checkbox"/> | DE AANVRAAG IS NOG IN BEHANDELING | 0,3 |

2.13 Was u tevreden over de behandeling van uw bezwaarschrift 1996?

| | | |
|--------------------------|-----------------------|------|
| <input type="checkbox"/> | JA | 56,3 |
| <input type="checkbox"/> | NEE | 33,4 |
| <input type="checkbox"/> | WEET NIET/GEEN MENING | 10,3 |

Deel 3. de aanvraagprocedure

N.B.: De vragen in Deel 3 hebben uitsluitend betrekking op uw aanvraag oppervlakten 1996.

3.1 Vulde u het aanvraagformulier inzake aanvraag oppervlakten 1996 zelf en zonder hulp in?

| | | |
|--------------------------|---|------|
| <input type="checkbox"/> | JA -> SLA VRAAG 3.2 OVER EN GA NAAR VRAAG 3.3 | 55,6 |
| <input type="checkbox"/> | NEE | 44,4 |

3.2 Bij het invullen van uw aanvraagformulier 1996 kreeg u hulp van (meer dan één antwoord mogelijk):

| | | |
|--------------------------|---|------|
| <input type="checkbox"/> | UW BOEKHOUDER OF ACCOUNTANT | 39,7 |
| <input type="checkbox"/> | EEN MEDEWERKER VAN LASER (BIJVOORBEELD TELEFONISCH) | 15,9 |
| <input type="checkbox"/> | EEN MEDEWERKER VAN EEN BOERENORGANISATIE | 26,2 |
| <input type="checkbox"/> | IEMAND ANDERS/EEN ANDERE INSTANTIE | 26,3 |

3.3 Vond u het aanvraagformulier 1996 duidelijk?

| | | |
|--------------------------|-----------------------|------|
| <input type="checkbox"/> | JA | 58,6 |
| <input type="checkbox"/> | NEE | 26,9 |
| <input type="checkbox"/> | GEEN MENING/WEET NIET | 14,6 |

3.4 Vond u de toelichtende brochure die bij het aanvraagformulier 1996 zat duidelijk?

| | | |
|--------------------------|-----------------------|------|
| <input type="checkbox"/> | JA | 58,1 |
| <input type="checkbox"/> | NEE | 24,9 |
| <input type="checkbox"/> | GEEN MENING/WEET NIET | 16,9 |

3.5 Wat is uw mening over de tijd die het u kostte om het aanvraagformulier akkerbouwbijdrage 1996 in te vullen? (*kruis één mogelijkheid aan*)

| | | |
|--------------------------|---|------|
| <input type="checkbox"/> | HET KOSTTE NIET TE VEEL TIJD | 34,6 |
| <input type="checkbox"/> | HET KOSTTE TE VEEL TIJD | 40,7 |
| <input type="checkbox"/> | HET KOSTTE MIJ GEEN TIJD WANT IEMAND ANDERS HEEFT HET FORMULIER VOOR MIJ INGEVULD | 18,1 |
| <input type="checkbox"/> | GEEN MENING/WEET NIET | 6,6 |

3.6 Wat is uw mening over kosten die u heeft moeten maken om het aanvraagformulier akkerbouwbijdrage 1996 in te dienen (*N.B.: denk u ook aan de kosten van topografische kaarten, kruist u alstublieft één antwoord aan*)?

| | | |
|--------------------------|---------------------------------|------|
| <input type="checkbox"/> | HET KOSTTE NIET TE VEEL | 51,6 |
| <input type="checkbox"/> | HET KOSTTE TE VEEL | 32,3 |
| <input type="checkbox"/> | IK HEB GEEN KOSTEN HOEVEN MAKEN | 12,6 |
| <input type="checkbox"/> | GEEN MENING/WEET NIET | 3,6 |

Deel 4: afhandeling klachten

N.B.: Ook de vragen in deel 4 hebben uitsluitend betrekking op 1996.

4.1 Welke problemen had u bij het invullen van de aanvraag akkerbouwbijdrage 1996 en de afhandeling daarvan? (*Meer dan één antwoord mogelijk*)

| | | | |
|---|--------------------------|---|------|
| a | <input type="checkbox"/> | IK HAD HELEMAAL GEEN PROBLEMEN BIJ HET INVULLEN VAN DE AANVRAAG, OF BIJ DE AFHANDELING DAARVAN -> GA VERDER MET VRAAG 4.5 | 48,3 |
| b | <input type="checkbox"/> | DE AFHANDELING VAN DE AANVRAAG VERLIEP TE TRAAG | 6,9 |
| c | <input type="checkbox"/> | DE TOPOGRAFISCHE KAARTEN WAREN SLECHT VERKRIJGBAAR | 6,0 |
| d | <input type="checkbox"/> | DE TOPOGRAFISCHE KAARTEN WAREN TE DUUR | 16,6 |
| e | <input type="checkbox"/> | DE DOOR LASER GEVRAAGDE INFORMATIE WAS TE MOEILIK | 9,3 |
| f | <input type="checkbox"/> | DE REGELING IS TE INGEWIKKELD | 22,3 |
| g | <input type="checkbox"/> | DE EUROPESE UNIE WERKT TEGEN/TE TRAAG | 4,9 |
| h | <input type="checkbox"/> | DE BETALING KWAM TE LAAT | 10,5 |
| i | <input type="checkbox"/> | IK HAD MEER INFORMATIE NODIG, MAAR KON DIE NIET KRIJGEN | 0,2 |
| j | <input type="checkbox"/> | ANDERS, NL.: | 18,2 |

4.2 Welk probleem onder 4.1 was voor u het belangrijkste? (kruist u alstublieft één antwoord aan)

| | | |
|--------------------------|---|------|
| <input type="checkbox"/> | B | 5,4 |
| <input type="checkbox"/> | C | 4,9 |
| <input type="checkbox"/> | D | 7,4 |
| <input type="checkbox"/> | E | 9,7 |
| <input type="checkbox"/> | F | 32,2 |
| <input type="checkbox"/> | G | 0,2 |
| <input type="checkbox"/> | H | 10,5 |
| <input type="checkbox"/> | I | 0,1 |
| <input type="checkbox"/> | J | 29,5 |

4.3 Heeft u naar aanleiding van de door u ondervonden problemen een klacht, ingediend bij LASER? (telefonisch, schriftelijk, per fax of anderszins; het gaat hier niet om eventuele bezwaarschriften)

| | | |
|--------------------------|--------------------------------|------|
| <input type="checkbox"/> | JA | 17,0 |
| <input type="checkbox"/> | NEE -> GA VERDER MET VRAAG 4.5 | 83,0 |

4.4 Was u tevreden over de afhandeling van uw klacht door LASER?

| | | |
|--------------------------|-----------------------|------|
| <input type="checkbox"/> | JA | 29,1 |
| <input type="checkbox"/> | NEE | 62,0 |
| <input type="checkbox"/> | WEET NIET/GEEN MENING | 8,9 |

4.5 Heeft u verder nog opmerkingen?

| | | |
|--------------------------|-----------------------------------|------|
| <input type="checkbox"/> | NEE | 55,5 |
| <input type="checkbox"/> | JA -> GEBRUIK DE RUIMTE HIERONDER | 44,4 |

METHODE ENQUÊTE

De Rekenkamer verzond 449 enquête-formulieren naar aanvragers die geselecteerd werden met behulp van een steekproef uit een door LASER aangeleverd aanvragersbestand 1996. Deze steekproef werd gestratificeerd naar drie kenmerken:

- aanvragers volgens de algemene/ vereenvoudigde regeling
- fouten/geen fouten in de aanvraag⁶
- de afzonderlijke regio's van LASER.

Om met de steekproef een goed oordeel te krijgen over zowel aanvragers volgens de algemene als volgens de vereenvoudigde regeling, is in de steekproef een relatieve oververtegenwoordiging gekozen van aanvragers volgens de algemene regeling (150 uit de door Laser aangeleverde 2 238 records). Uit de aanvragers volgens de vereenvoudigde regeling werden 300 aanvragers geselecteerd (totaal waren dit 45 651 records). Op overeenkomstige wijze werd uit de aanvragers met en zonder fouten in de aanvraag getrokken. Naar regio werd proportioneel getrokken. Deze verdeling maakt tevens vergelijking van de overeenkomstige deelpopulaties mogelijk. Voor uitspraken over de gehele populatie paste de Rekenkamer een weging toe.

Na afloop van de inzendtermijn waren 211 enquêteformulieren ingevuld en bruikbaar retour ontvangen. Na rappel kwamen daar nog 91 formulieren bij. Totaal konden dus 302 van de 449 verstuurd formulieren worden gebruikt (67%). Uit analyse van de non-respons bleek dat de representativiteit naar de drie eerder genoemde kenmerken niet was aangetast door de non-respons.

⁶ In het aanvraagbestand wordt dit sanctie genoemd, naar de enge definitie daarvan in de verordening.