

Vergaderjaar 2003–2004

29 735

Fysieke controles op Europese subsidies voor boter

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	4.2	Opzet van de controle	25
			4.3	Fysieke controles	26
1	Inleiding	9	4.4	Controles door de AID	27
1.1	Achtergrond van het onderzoek	9	4.5	Monsternamen en analyse door COKZ	28
1.2	Verantwoordelijke bewindspersonen	11	4.6	Controles door LASER Buitendienst	28
1.3	Botersubsidies	11	4.7	Rapportage en opvolging	28
1.4	Eerder relevant onderzoek	13	4.8	Uitvoeringskosten	29
1.5	Opzet onderzoek en rapportage	14	4.9	Conclusie	29
2	Uitvoering subsidieregelingen en controles	15	5	Exportsubsidies	30
2.1	Erkenning betaalorganen	15	5.1	Wettelijk kader	30
2.2	Certificerende audits	16	5.2	Eindbegunstigden	30
2.2.1	Accountantscontrole bij betaalorganen	16	5.3	Fysieke controles	30
2.2.2	Beoordeling technische diensten en douane	16	5.4	Rapportage en opvolging	31
2.3	Coördinatiemodel	16	5.5	Uitvoeringskosten	31
2.4	Verplichte verslaggeving	17	5.6	Conclusie	32
2.5	Fysieke en administratieve controles	17			
2.5.1	Algemene Inspectiedienst	17	6	Conclusies en aanbevelingen	33
2.5.2	LASER Buitendienst	18	6.1	Conclusies	33
2.5.3	Douane	18	6.2	Aanbevelingen	33
2.6	Monsteranalyse	20			
2.7	Correcties op de Nederlandse declaratie	20	7	Reactie bewindspersonen en nawoord	
2.8	Conclusie	20		Algemene Rekenkamer	34
			7.1	Inleiding	34
3	Toezicht op de uitvoering	21	7.2	Reactie minister van LNV mede namens staatssecretaris van Financiën	34
3.1	Beheersverslagen	21			
3.1.1	Beheersverslagen AID	21	7.3	Nawoord van de Algemene Rekenkamer	36
3.1.2	Beheersverslagen douane	23			
3.2	Evaluatie van de controleaanpak	23	Bijlage 1	Overzicht belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	38
3.3	Conclusie	24			
4	Bakkersboter	25	Bijlage 2	Normen	39
4.1	Directe en indirecte begunstigden	25			

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode mei 2003 tot en met februari 2004 onderzoek gedaan naar de fysieke controles op Europese subsidies voor boter. Zij is nagegaan of de uitvoering van de subsidie-regelingen voor boter, inclusief de fysieke controles, voldoet aan de Europese voorschriften en of de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) hier adequaat toezicht op houdt.

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat het beheers- en controlesysteem voor deze subsidies op de meeste punten voldoende waarborgen biedt voor de EU-conforme uitvoering van de regelgeving. Het is echter niet altijd duidelijk of alle verplichte fysieke controles op tijd zijn uitgevoerd. Dit hangt samen met het feit dat de beheersverslagen van de instanties die de fysieke controles uitvoeren voor verbetering vatbaar zijn. Verder bleek uit het onderzoek dat een expliciete evaluatie van het controlebeleid ontbreekt.

Achtergrond

Ongeveer de helft van de Europese subsidies wordt verstrekt in het kader van het zogenaamde gemeenschappelijk landbouwbeleid. Dit beleid bestaat al sinds 1968 en is gericht op de ondersteuning van de landbouw in de Europese Unie (EU). Het beleid houdt in dat subsidies worden gegeven om:

1. de uitvoer van Europese landbouwproducten – grondstoffen en bewerkte producten – naar landen buiten de EU te bevorderen;
2. de afzet van Europese landbouwproducten op de Europese markt te bevorderen;
3. fluctuaties op de markt voor landbouwproducten op te vangen.

Subsidies worden toegekend aan bedrijven die landbouwproducten fabriceren, verwerken en/of exporteren. Daarnaast wordt aan individuele boeren productiesteun verstrekt voor de productie van onder meer suiker, aardappelzetmeel en vlees.

De Algemene Rekenkamer heeft een aantal subsidieregelingen onderzocht waarvoor veel fysieke controles worden verricht, namelijk de Europese botersubsidieregelingen. Deze subsidieregelingen maken deel uit van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Met de subsidies wordt de export van boter – al dan niet verwerkt in andere producten – naar landen buiten de EU gestimuleerd doordat exporteurs een compensatie (*restitutie*) krijgen voor de lage prijs die zij voor hun producten ontvangen op de wereldmarkt. Daarnaast zijn er subsidies om het gebruik van Europese boter op de interne markt te stimuleren. De belangrijkste daarvan is de Regeling bakkersboter. Met behulp van deze subsidie kunnen handelaren en zuivelfabrieken boter en room tegen een lagere prijs leveren aan (Europese) bakkerijen en ijsfabrieken. Tot slot zijn er subsidies voor de opslag van boter, waarmee fluctuaties op de markt voor boter worden opgevangen.

Financieel belang

De subsidies in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vormen ongeveer de helft van de Europese begroting en zijn voor Nederland de grootste EU-geldstroom. Het grootste deel van deze subsidies (in 2002 € 1177 miljoen) wordt uitgekeerd in de vorm van «interventiesteun». Dit is een vorm van subsidiëring waarbij de Europese Commissie intervenueert in de markt, met de bedoeling om de prijs van de

Europese landbouwproducten op peil te houden en de afzet te bevorderen. De steun voor boter beslaat ongeveer éénvijfde van de totale interventiesteun.

Een relatief klein deel van de landbouwsubsidies voor Nederland is de productiesteun voor boeren (€ 150 miljoen).

De totale Nederlandse export van zuivel bedroeg in 2003 € 3,7 miljard. Het aandeel van boter is daarin ongeveer éénachtste.

Conclusies

Het beheers- en controlesysteem dat is opgezet voor de bedoelde regelingen blijkt zoals gezegd op de meeste punten voldoende waarborgen te bieden voor een «EU-conforme» uitvoering. Deze hoofdconclusie steunt op de volgende deelconclusies:

- Er bestaat een Europees systeem van erkenning van uitvoeringsorganen, dat in Nederland in voldoende mate wordt onderhouden.
- Het beheer door de uitvoeringsorganen en de daaruit volgende declaraties worden op voldoende wijze, op basis van EU-regels, gecontroleerd door middel van zogenoemde certificerende audits.
- Het bovenbedoelde systeem van erkenning en certificerende audits maakt deel uit van een voldoende functionerend coördinatiemodel, dat voor een belangrijk deel door EU-regels bepaald is.
- Nederland voldoet aan de Europese informatieverplichtingen en verslaggevingseisen.
- Het toezicht op laboratoria die de bij de fysieke controles genomen monsters analyseren is voldoende.
- De Europese Commissie heeft de afgelopen jaren, over alle EU-landbouwregelingen gerekend, slechts in beperkte mate correcties op de Nederlandse declaratie toegepast.

De Algemene Rekenkamer heeft echter ook vastgesteld dat het niet altijd duidelijk is of het aantal en de tijdigheid van de fysieke en administratieve controles geheel voldoen aan de EU-normen.

Afgezien van Europese vereisten aan de controles kunnen lidstaten op nationaal niveau nog aanvullende instrumenten inzetten voor de coördinatie, planning en verantwoording van de controlewerkzaamheden. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat er bij twee van deze aanvullende instrumenten nog verbetering mogelijk is:

- De *beheersverslagen* van de betrokken diensten zijn niet op alle punten bruikbaar en helder, en de betrouwbaarheid van de verslagen is nog niet optimaal gewaarborgd.
- Er is geen sprake van een duidelijke, *periodieke evaluatie* van het nationale controlebeleid.

Tot slot heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat de EU-regelingen voor boter vaak ingewikkeld zijn en een intensieve controle door deskundige controleurs vergen. Bij de Regeling bakkersboter bedroegen de uitvoeringskosten 3% van het ontvangen subsidiebedrag. De administratieve lasten voor het bedrijfsleven komen hier nog bij, maar deze zijn niet onderzocht. De uitvoeringskosten zullen naar verhouding ook nog stijgen door de voorgenomen verlaging van het subsidiebedrag.

Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om de oplevering van duidelijke beheersverslagen te eisen van de instanties die de fysieke controles uitvoeren.

Verder doet de Algemene Rekenkamer de aanbeveling om op gezette

tijden de effectiviteit en de efficiëntie van de fysieke controles expliciet te evalueren.

Tot slot beveelt de Algemene Rekenkamer de minister aan in Brussel aan te dringen op vereenvoudiging van ingewikkelde regelingen, zodat minder controle-inspanning vereist is en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven in elk geval niet stijgen.

Reactie minister van LNV en staatssecretaris van Financiën

Mede namens de staatssecretaris van Financiën heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) bij brief van 20 augustus 2004 gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer.¹

De minister onderschrijft de conclusies van de Algemene Rekenkamer en heeft inmiddels de nodige acties ondernomen om de aanbevelingen op te volgen.

De minister meldt dat er een verschil van mening bestaat tussen het Ministerie van LNV en de douane over de vraag welke fysieke controles mogen meetellen voor de 5%-norm. Dit wordt momenteel onderzocht. De minister merkt hierbij op dat er geen extra risico's worden gelopen, aangezien de douane wellicht meer controles mag meetellen voor de 5%-norm dan nu gedaan wordt.

In reactie op het voorstel van de Algemene Rekenkamer om periodieke evaluaties uit te voeren van de controlestructuur en de controleaanpak schrijft de minister dat binnen de huidige systematiek al sprake is van permanente evaluatie en monitoring. Deze systematiek wordt de komende tijd nog op diverse punten verbeterd. Voor de douanecontroles is op dit moment al voorzien in een evaluatiemoment van de controlestructuur en controleaanpak.

De minister onderschrijft de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de Europese botersubsidies vaak ingewikkeld zijn en een intensieve controle door deskundige controleurs vergen. Daarom ook onderzoekt hij de mogelijkheden om de regelingen te vereenvoudigen. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie wordt het onderwerp «vermindering administratieve lastendruk» nadrukkelijk op de agenda geplaatst, waarbij de minister wel aantekent dat Nederland afhankelijk is van de besluitvormingsstructuren in Brussel.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer stelt met genoegen vast dat de minister instemt met de conclusies van het onderzoek, dat de aanbevelingen worden overgenomen en dat daartoe inmiddels de nodige acties worden ondernomen.

De minister geeft aan dat er geen extra risico's worden gelopen door onduidelijkheid over welke fysieke controles de douane mag meetellen voor de 5%-norm. De Algemene Rekenkamer merkt hierover op dat tot het ontbreken van een extra risico pas kan worden geconcludeerd als vaststaat welke fysieke controles precies mogen worden meegeteld. De minister meldt dat hij voor de douanecontroles een expliciet evaluatiemoment voor de controlestructuur en controleaanpak is overeengekomen met de staatssecretaris van Financiën. Het is de Algemene Rekenkamer echter nog niet duidelijk op welke manier de evaluatie van de controlestructuur en de controleaanpak voor de andere controles wordt opgezet en uitgevoerd.

¹ De integrale reactie van de minister van LNV is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).

De Algemene Rekenkamer stelt het op prijs dat de minister zich inzet voor vereenvoudiging van de Europese regelgeving. Zij vindt dit van groot

belang, mede omdat de uitvoeringskosten naar verhouding toenemen naarmate de subsidiebedragen dalen. Zij onderschrijft in dit verband de opmerkingen van de minister over de noodzaak van controles en erkent dat de Europese besluitvormingsstructuren vereenvoudiging van regelgeving kunnen bemoeilijken.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Onderwerp en doel van het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode mei 2003 tot en met februari 2004 onderzoek verricht naar de fysieke controles bij Nederlandse eindbegunstigden van Europese subsidies voor boter.

Met het doen van onderzoek naar de controle- en toezichtketens voor Europese subsidies wil de Algemene Rekenkamer bereiken dat de verantwoordelijke bewindspersonen (zie § 1.2) zorgdragen voor naleving van de Europese regels rond subsidies, dat zij voor elke subsidiestroom een goed functionerende controle- en toezichtketen realiseren en dat zij over de afdracht en besteding van deze gelden adequate verantwoording afleggen aan de Staten-Generaal.

De inspecties die ter plaatse worden uitgevoerd bij eindbegunstigden vormen een elementair onderdeel van de controle- en toezichtketen van Europese subsidies. Doordat de hoogte van deze subsidies afhankelijk is van door de eindbegunstigde verstrekte gegevens, moeten die gegevens ter plaatse goed gecontroleerd worden om misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeenschapsgeld te voorkomen.

Het onderzoek is toegespitst op een terrein waar veel verschillende fysieke controles plaatsvinden: de Europese *botersubsidieregelingen*. Deze regelingen maken deel uit van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie (EU).

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid bestaat al sinds 1968 en is erop gericht om binnen de EU te komen tot een grotere productiviteit van de landbouw, redelijke prijzen voor landbouwproducten (zoals graan, zuivel, suiker), een stabiele landbouwmarkt en een redelijke levensstandaard voor degenen die in de landbouw werken. Het beleid wordt uitgevoerd met gelden uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-G). Het beleid houdt onder meer in dat subsidies worden gegeven:

1. om de uitvoer van Europese landbouwproducten – grondstoffen en bewerkte producten – naar landen buiten de EU te bevorderen;
2. om de afzet van Europese landbouwproducten op de Europese markt te bevorderen;
3. om fluctuaties op de markt voor landbouwproducten op te vangen.

Subsidies worden toegekend aan bedrijven die landbouwproducten fabriceren, verwerken en/of exporteren (dit heet *interventiesteun*²). Daarnaast wordt aan individuele boeren *productiesteun* verstrekt in de vorm van premies voor de productie van onder meer suiker, aardappelzetmeel en vlees.

De laatste jaren worden steeds meer vraagtekens gezet bij de noodzaak van deze subsidies.³ Verder maakt ook de uitbreiding van de EU een hervorming van het Europese landbouwbeleid noodzakelijk. De interventiesteun wordt dan ook tot en met 2008 verminderd met 25%. Het accent in de subsidies aan boeren zal vanaf 2005 verschuiven naar rechtstreekse inkomenssteun ongeacht de omvang van de productie.⁴ Boeren kunnen nog een beperkte subsidie krijgen voor bepaalde producties, maar alleen

² Het betreft hier een vorm van subsidiëring waarbij de Europese Commissie intervenueert in de markt, met de bedoeling om de prijs van de Europese landbouwproducten op peil te houden en de afzet te bevorderen. Zie verder § 1.3.

³ Zie ook de recente discussie over het eenzijdig afschaffen van de Europese export-restituties en de nieuwe WTO-afspraken over de afschaffing van landbouwsteun door de Verenigde Staten en Europa.

⁴ Lidstaten kunnen hier ook later mee beginnen. Nederland begint in 2006 met deze nieuwe subsidies.

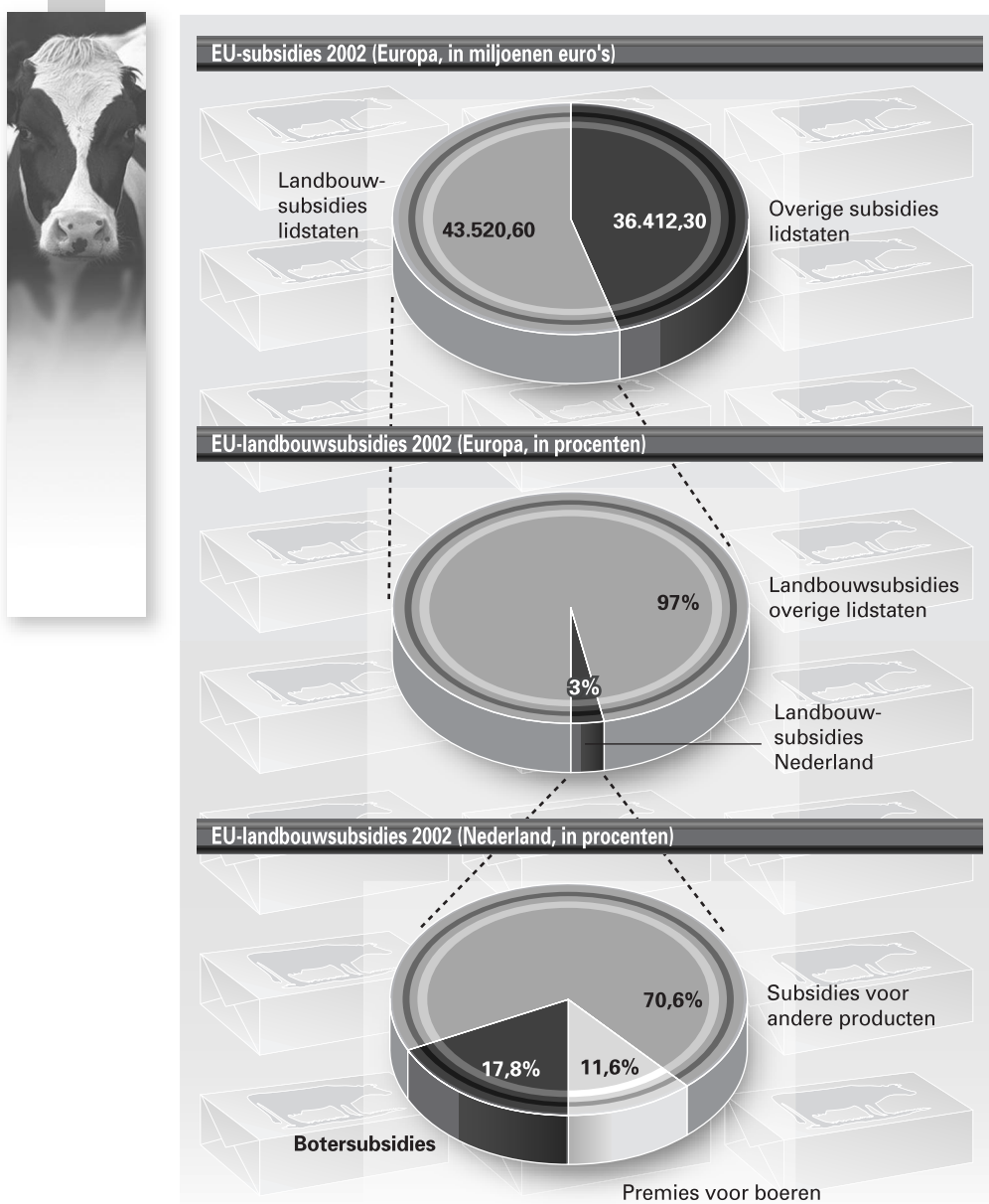
als zij voldoen aan vastgestelde normen voor milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn.

Financieel belang

De subsidies in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vormen ongeveer de helft van de Europese begroting en zijn voor Nederland de grootste EU-geldstroom (zie figuur 1).

A Aandeel botersubsidies Nederland in totale EU-subsidies

Figuur 1



Het grootste deel van de EU-landbouwsubsidies die Nederland ontvangt (in 2003 € 1141 miljoen) wordt uitgekeerd in de vorm van interventiesteun, waaronder steun voor boter (€ 230 miljoen, dat is 20,1% van de interventiesteun). Een relatief klein deel van de landbouwsubsidies voor Nederland is de productiesteun voor boeren (€ 150 miljoen). De totale Nederlandse export van zuivel bedroeg in 2003 € 3,7 miljard. Het aandeel van boter is daarin ongeveer éénachtste.

1.2 Verantwoordelijke bewindspersonen

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland. Zogenaamde betaalorganen voeren de regelingen uit. In dit onderzoek waren dat het agentschap Landelijke Service bij Regelingen (LASER) van het Ministerie van LNV, en twee productschappen: het Productschap Zuivel en het Hoofdproductschap Akkerbouw. De staatssecretaris van Financiën is verantwoordelijk voor de uitvoering van de controles die de douane (onderdeel van de Belastingdienst) verricht voor landbouwgoederen waarop subsidie wordt verleend door de Europese Commissie. Het betreft hier zogenaamde niet-fiscale douanetaken ten behoeve van het Ministerie van LNV, waarover afspraken waren vastgelegd in een convenant tussen de minister van LNV en de staatssecretaris van Financiën. Dit convenant is op 22 juni 2004 vervangen door een nieuwe kaderovereenkomst tussen de beide bewindspersonen. In de praktijk werkte de douane al volgens de uitvoeringsafspraken in de bijlage bij deze nieuwe overeenkomst.

1.3 Botersubsidies

Exportsubsidies voor boter

Met exportsubsidies («exportrestituties») wil de EU de uitvoer van Europese landbouwproducten – grondstoffen en bewerkte producten – naar landen buiten de EU bevorderen. Boter is zo'n landbouwproduct. De subsidie voor boterexporteurs wordt verstrekt als compensatie voor de lage prijs die zij – vanwege de lage boterprijzen op de wereldmarkt – van afnemers buiten de EU kunnen vragen.⁵ In 2003 stelde de Europese Commissie de restitutie voor boter vast op € 185 per 100 kilo. Exporteurs ontvingen dus voor elk geëxporteerd pakje boter van 250 gram⁶ ruim 45 eurocent Europese subsidie.

In 2003 bedroeg de totale exportrestitutie voor Nederlandse boter/boterolie⁷ circa € 165 miljoen en werd circa 61 000 ton boter en 23 000 ton boterolie onder deze regeling geëxporteerd naar landen buiten de EU. Het gaat om drie verordeningen, uitgevoerd door het Productschap Zuivel. De Nederlandse douane moet door middel van fysieke controles vaststellen dat Europese boter inderdaad naar een land buiten de EU wordt getransporteerd. Ook de douane van het land waarheen geëxporteerd wordt verricht controles. De Algemene Rekenkamer heeft in het onderzoek vier (Nederlandse) douanecontroles voor deze regeling bijgewoond (zie hoofdstuk 5).

Exportsubsidies voor producten met boter

Exporteurs kunnen ook restituties ontvangen voor boter die is verwerkt in industriële landbouwproducten (zoals koekjes en *candy bars*) die worden geëxporteerd naar landen buiten de EU.⁸ De subsidie is gelijk aan de subsidie voor niet-verwerkte boter: € 185 per 100 kilo, in 2003 een bedrag van in totaal € 17 miljoen.

De regeling wordt uitgevoerd door het Hoofdproductschap Akkerbouw.

⁵ Omdat het systeem bedoeld is als compensatie wordt voor deze subsidies de term «restitutie» gebruikt.

⁶ In de praktijk worden verpakkingen van 25 kilo geëxporteerd.

⁷ Boterolie is boter waaruit water en niet-vette stoffen zijn verwijderd. Voor de productie van 23 000 ton boterolie wordt ongeveer 27 500 ton boter gebruikt.

⁸ In verordening 1520/2000 worden de eindproducten vermeld die in aanmerking komen voor deze restitutie.

Ook voor deze regeling moet de Nederlandse douane door middel van fysieke controles vaststellen dat de producten waarin Europese boter is verwerkt inderdaad naar een land buiten de EU wordt getransporteerd. En ook hier verricht de douane van het land waarheen geëxporteerd wordt controles.

De Algemene Inspectiedienst (AID) van het Ministerie van LNV voert controles uit om vast te stellen of bij de fabricage inderdaad de afgesproken hoeveelheden Europese boter worden verwerkt in eindproducten voor de export.

De Algemene Rekenkamer heeft één douanecontrole en één AID-controle voor deze regeling bijgewoond.

Subsidies voor aankoop van boter binnen EU

Er zijn drie speciale steunmaatregelen om de afzet van Europese boter binnen de EU te bevorderen: de regelingen voor banketbakkers en ijsboter (boter die verwerkt wordt in bakkersproducten en in de ijsindustrie), voor bak- en braadboter en voor «sociale boter» (boter voor sociale instellingen zoals ziekenhuizen en verzorgingshuizen). Bedrijven die Europese boter leveren voor bakkersproducten, en instellingen die Europese boter aankopen, krijgen daarvoor subsidie.

Een en ander is geregeld in diverse EU-verordeningen. De nationale uitvoeringsvoorschriften zijn uitgewerkt in «Mededelingen» van het agentschap LASER en in ministeriële regelingen. De regelingen worden uitgevoerd door LASER. Fysieke controles op de sociale boter worden uitgevoerd door de Buitendienst van LASER. Fysieke controles op de bak- en braadboter en de bakkersboter worden door zowel door de Buitendienst van LASER als door de AID uitgevoerd.

In het Europese begrotingsjaar 2003⁹ werd op grond van de Regeling bakkersboter ongeveer 50 000 ton boter gesubsidieerd met een bedrag van ruim 23 eurocent per pakje van 250 gram,¹⁰ in totaal ruim € 46 miljoen.

De Algemene Rekenkamer heeft in het onderzoek alleen aandacht besteed aan deze bakkersboterregeling, omdat de andere twee slechts een gering financieel belang vertegenwoordigen.¹¹ Er zijn zes fysieke controles door de AID bijgewoond en twee fysieke controles door de LASER Buitendienst (zie hoofdstuk 4).

Subsidies voor particuliere opslag van boter

Om seizoensgebonden schommelingen in de boterproductie op te vangen en zo de boterprijs op peil te houden, geeft de EU subsidies aan bedrijven (zuivelfabrieken en handelaren) die in het voorjaar en de zomer een bepaalde hoeveelheid boter opslaan voor een afgesproken tijdsduur. De bedrijven krijgen daarvoor een vergoeding voor opslagkosten en rentederving.

In het jaar 2003/2004¹² werd via deze regeling circa 56 155 ton boter opgeslagen tegen een steunbedrag van bijna € 7,1 miljoen (12,6 eurocent per kilo boter). Fysieke controle vindt plaats door de LASER Buitendienst in de vrieshuizen en door de AID in de bedrijven die boter produceren. De Algemene Rekenkamer heeft één fysieke controle door de LASER Buitendienst voor deze regeling bijgewoond.

Subsidies voor openbare opslag van boter

Naast de subsidieregeling voor particuliere opslag van boter is er een regeling die de opslag van boter door een lidstaat mogelijk maakt. Deze regeling is eveneens bedoeld om de prijs van Europese boter op peil te houden.

⁹ 16 oktober 2002 tot en met 15 oktober 2003.

¹⁰ In de praktijk wordt met verpakkingen van 25 kilo gewerkt.

¹¹ Bak- en braadboter en sociale boter: 0,6 miljoen respectievelijk 0,15 miljoen in 2003.

¹² Het seizoen loopt van maart tot maart. Inslag is mogelijk van maart tot augustus.

De Europese Commissie stelt jaarlijks de zogenaamde interventieprijs voor boter vast. Deze prijs is sinds 1995 € 328,20 per 100 kilo.¹³ Als de prijs voor boter in een bepaalde lidstaat gedurende twee weken lager is dan 92% van de interventieprijs, kan de EU de inschrijving voor openbare opslag openstellen. Dit houdt in dat de lidstaat boter uit de markt aankoopt en voor langere tijd in opslag houdt.

Voor Nederland wordt de regeling uitgevoerd door het agentschap LASER. LASER koopt boter aan om deze op te slaan tot het moment dat de EU aangeeft dat deze verkocht kan worden. Fysieke controle op de boteropslag vindt plaats door de LASER Buitendienst in de vrieshuizen en door de AID in de bedrijven die boter produceren.

Het financieel belang van de regeling fluctueert door de jaren heen en kan variëren van € 1 miljoen tot ruim € 70 miljoen per jaar. LASER ontvangt voor de openbare opslag van boter van de Europese Commissie een forfaitaire vergoeding voor inslag-, opslag- en uitslagkosten. In 2003 vond geen aankoop plaats, dus bestond de vergoeding alleen uit een bedrag voor opslagkosten. De Algemene Rekenkamer heeft één fysieke controle voor deze regeling bijgewoond.

1.4 Eerder relevant onderzoek

Botersubsidies zijn de laatste jaren zowel bij de Europese Rekenkamer als bij de Europese Commissie onderwerp van onderzoek geweest; zie het onderstaande overzicht.¹⁴

Jaar	Onderwerp	Bevinding of aanbeveling
Europese Rekenkamer		
1998	Exportrestitutie	Aanbevelingen: risicoanalyses uitvoeren voor fysieke controles bij export; in- en exportcontroles aan elkaar relateren
2000	Bakkersboter	Bevinding: Europese boter wordt ook zonder subsidie toegepast in bakkersproducten
2001	Exportrestitutie	Bevinding: risico van carousel-constructie bij export boter naar Estland*
2003/2004	Afwerking dossiers waaronder een boterdossier	Nog niet bekend
Europese Commissie		
2003	Bakkersboter	Wordt over gecorrespondeerd met de Europese Commissie
2003	Openbare opslag boter	Idem
2003/04	Exportsubsidies controle op oorsprong	Nog niet bekend
2003/04	Betaalorganen en AID; verhouding betaalorganen met de douane	Nog niet bekend

¹³ De interventieprijs zal per 1 juli 2004 worden verlaagd in het kader van de hervorming van het Europese landbouwbeleid.

¹⁴ De nationale rekenkamers van de grootste boterproducerende lidstaten (België, Duitsland, Groot-Brittannië) hebben botersubsidies de laatste jaren niet onderzocht. De rekenkamers van twee andere grote boterproducenten, Ierland en Frankrijk, gaven geen reactie op de vraag van de Algemene Rekenkamer.

* Voor Estland gold een verlaagd importtarief, zodat het herinvoeren voordelig zou kunnen zijn.

De Algemene Rekenkamer heeft – voorzover van toepassing – de resultaten van deze onderzoeken gebruikt als aandachtspunten voor haar eigen onderzoek. Een belangrijk achtergrondgegeven was een conclusie uit het onderzoek van de Europese Rekenkamer naar de Regeling bakkersboter. Uit dat onderzoek bleek dat deze regeling niet effectief is, aangezien de Europese boter ook zonder subsidie toegepast zou zijn in Europese bakkersproducten.

1.5 Opzet onderzoek en rapportage

De Algemene Rekenkamer heeft in dit onderzoek de Europese boterregelingen als gegeven beschouwd en geen aandacht besteed aan de beleidsvoorbereiding en beleidswijzigingen op dit terrein. Het onderzoek heeft zich gericht op de uitvoering van de regelgeving, en met name op de fysieke controles in Nederland.

Om te beginnen is beoordeeld of de *uitvoering* van de subsidieregelingen voor boter, inclusief de fysieke controles, voldoet aan de Europese voorschriften (zie hoofdstuk 2). Onder meer is voor elk van de onderzochte subsidies een *lijncontrole* uitgevoerd bij de betrokken betaalorganen. Bij de beoordeelde rechtmatigheidsaspecten¹⁵ werden geen problemen vastgesteld. Vervolgens heeft de Algemene Rekenkamer onderzocht op welke manier het Ministerie van LNV *toezicht* houdt op de uitvoering van de subsidieregelingen voor boter. Zij heeft daarbij specifiek gekeken naar aspecten waarin nog verbetering mogelijk is (zie hoofdstuk 3).

Ten slotte is de Algemene Rekenkamer nagegaan hoe de fysieke controles op de uitvoering van de botersubsidieregelingen in de *praktijk* worden uitgevoerd. Bij wijze van illustratie is van twee regelingen (die tezamen het grootste financiële belang vertegenwoordigen) de praktijk van de fysieke controles beschreven: de bakkersboterregeling (hoofdstuk 4) en de exportrestituties (hoofdstuk 5).

Voor een overzicht van de in het onderzoek gehanteerde normen wordt verwezen naar bijlage 2 van dit rapport.

De minister van LNV heeft op 20 augustus 2004 op het onderzoek gereageerd, mede namens de staatssecretaris van Financiën. Een weergave van deze reactie en het nawoord van de Algemene Rekenkamer zijn opgenomen in hoofdstuk 6.

¹⁵ De voorwaarden voor subsidieverlening zijn beoordeeld.

2 UITVOERING SUBSIDIEREGELINGEN EN CONTROLES

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of de wijze waarop Nederland de subsidieregelingen voor boter uitvoert, beantwoordt aan de eisen die voortvloeien uit de EU-regelgeving.

Het beheers- en controlesysteem¹⁶ dat is opgezet voor de bedoelde regelingen blijkt op de meeste punten voldoende waarborgen te bieden voor een «EU-conforme» uitvoering.

Deze hoofdconclusie steunt op een aantal deelconclusies die in dit hoofdstuk worden uitgewerkt:

- Er bestaat een Europees systeem van erkenning van uitvoeringsorganen, dat in Nederland in voldoende mate wordt onderhouden (zie § 2.1).
- Het beheer door de uitvoeringsorganen en de daaruit volgende declaraties worden op voldoende wijze, op basis van EU-regels, gecontroleerd in zogenoemde «certificerende audits» (zie § 2.2).
- Het bovenbedoelde systeem van erkenning en certificerende audits maakt deel uit van een voldoende functionerend coördinatiemodel, dat voor een belangrijk deel door EU-regels bepaald is (zie § 2.3).
- Nederland voldoet aan de Europese informatieverplichtingen en verslaggevingseisen (zie § 2.4).
- Als bij de fysieke en administratieve controles selectie aan de orde is dan is die wel van voldoende kwaliteit, maar het is niet altijd duidelijk of het aantal en de tijdigheid van deze controles geheel voldoen aan de EU-normen; (zie § 2.5).
- Het toezicht op laboratoria die de bij de fysieke controles genomen monsters analyseren is voldoende (zie § 2.6).
- De Europese Commissie heeft de afgelopen jaren, over alle EU-landbouwregelingen gerekend, slechts in beperkte mate correcties op de Nederlandse declaratie toegepast (zie § 2.7).

2.1 Erkenning betaalorganen

Het Europese landbouwbeleid mag uitsluitend uitgevoerd worden door «betaalorganen» die de individuele lidstaat heeft erkend.¹⁷ Het verrichten van transacties ten laste van de begroting van het EOGFL-G is dus voorbehouden aan deze betaalorganen.

In Nederland worden de boterregelingen uitgevoerd door drie betaalorganen: het agentschap LASER, het Hoofdproductschap voor Akkerbouwproducten en het Productschap Zuivel.

De directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van LNV is namens de minister binnen Nederland verantwoordelijk voor de erkenning van en het toezicht op het functioneren van de EOGFL-betalorganen. Dit toezicht bestaat uit het monitoren van de organisatie van de betaalorganen.

Het toezicht van FEZ is voor een belangrijk deel gebaseerd op de rapportages van de auditdienst (AD) van het Ministerie van LNV. Het belangrijkste AD-rapport is het jaarlijkse certificerende rapport per betaalorgaan, waarin de AD systematisch rapporteert of het betreffende betaalorgaan in het afgelopen jaar voldeed aan de erkenningseisen. De AD rapporteert ook halverwege elk kalenderjaar over de actuele situatie bij het betaalorgaan. De leiding van het betaalorgaan verantwoordt zich daarnaast tweemaal per jaar door middel van een mededeling aan FEZ over het «in control» zijn. FEZ houdt de vinger aan de pols in de diverse overlegvergaderingen en via contacten met medewerkers en de leiding van de betaalorganen.

¹⁶ Het beheers- en controlesysteem dat de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven moet waarborgen is onderzocht vanuit het perspectief van de boterregelingen, maar geldt op hoofdlijnen ook voor andere EU-subsidieregelingen van het EOGFL-garantiefonds.

¹⁷ Krachtens Verordening (EG) nr. 1258/99.

De directie FEZ heeft vóór de erkenning van de betaalorganen zelf de administratieve organisatie en interne controle van deze organen beoordeeld. Sindsdien wordt ook de opzet en werking van de administratieve organisatie en interne controle jaarlijks door de AD beoordeeld. FEZ ziet toe op de implementatie van eventuele verbeterpunten. Voor de jaarlijkse beoordeling werkt FEZ met een Toetsingskader Erkenning EOGFL-betalorganen, dat direct aansluit op de erkenningseisen van de Europese Commissie.¹⁸

2.2 Certificerende audits

2.2.1 Accountantscontrole bij betaalorganen

Voor ieder erkend EOGFL-betalorgaan dient jaarlijks een accountantsonderzoek te worden uitgevoerd door een certificerende of verklarende instantie.¹⁹ Deze instantie moet functioneel onafhankelijk zijn van het betaalorgaan, de erkennende instantie (FEZ) en de coördinerende instantie (zie § 2.4).

De minister van LNV heeft zijn AD aangewezen als certificerende instantie. Deze dienst voert jaarlijks de accountantscontrole uit bij de betaalorganen. Op grond van deze controles certificeert de AD de jaarlijkse declaratie van de betaalorganen aan de Europese Commissie, waarin ook de kosten voor de EU-boterregelingen verantwoord worden. De certificerende audits resulteren in jaarlijkse certificerende rapporten per betaalorgaan, die gericht zijn aan de Europese Commissie.

Ten behoeve van de controle van de declaraties beoordeelt de AD jaarlijks de verbijzonderde interne controle van de betaalorganen. Als sluitstuk voert de AD een gegevensgerichte controle uit om zich ook zelf een oordeel te vormen over de werking van de administratieve organisatie en interne controle en de rechtmatigheid van de door het betaalorgaan verrichte en gedeclareerde uitgaven.

2.2.2 Beoordeling technische diensten en douane

De AD beoordeelt in opdracht van FEZ de kwaliteitsborging van de fysieke en/of administratieve inspecties zoals die worden uitgevoerd door de technische diensten van het Ministerie van LNV (de AID en LASER Buitendienst) en door de douane. Door middel van een review heeft de Algemene Rekenkamer vastgesteld dat de AD bij de beoordeling van de administratieve organisatie en interne controle van de betaalorganen ook aandacht besteedt aan de aansturing en de behandeling van controle-rapporten van de technische diensten en de douane.

In opdracht van FEZ voert de AD voorts reviews uit op de werkzaamheden van de interne auditor van de AID. De controle op de interne auditor van LASER Buitendienst maakt deel uit van de AD-controle op het betaalorgaan LASER. Bij de douane voert de AD collegiaal overleg met de Interne Accountantsdienst Belastingen, die de controles op de douane uitvoert. Tussen de Ministeries van LNV en Financiën zijn hierover afspraken gemaakt.

2.3 Coördinatiemodel

Indien in een lidstaat verscheidene betaalorganen erkend zijn, moet er een coördinerende instantie ingesteld worden.²⁰ In Nederland is dat het Coördinerend Bureau, onderdeel van de directie Internationale Zaken van het Ministerie van LNV.

¹⁸ Deze eisen zijn vastgelegd in (richtsnoeren bij) Verordening (EG) 1663/95.

¹⁹ Ingevolge Verordening 1258/1999 en Verordening 1663/95.

²⁰ Krachtens Verordening 1258/99, artikel 4.

Een belangrijke doelstelling van het Coördinerend Bureau is het voorkomen van financiële kortingen van de kant van de Europese Commissie (negatieve correcties op de Nederlandse declaratie bij het EOGFL). Om dat te bereiken moet EU-regelgeving strikt worden nageleefd, hetgeen met zich meebrengt dat de rechtmatige inning en besteding van Europese middelen bevorderd moet worden.

Het Coördinerend Bureau is verantwoordelijk voor:

- de coördinatie van activiteiten tussen de Europese Commissie en de EOGFL-betalorganen;
- de beschikbaarstelling van financiële en andere gegevens aan de Commissie; en
- de geharmoniseerde toepassing van EU-regelgeving.

Hiertoe organiseert het bureau onder meer verschillende overleggen en coördineert het de samenwerking tussen betaalorganen, de technische diensten en de douane.

Het bureau legt vraagstukken van betaalorganen op het gebied van interpretatie voor aan de directie Juridische Zaken van het Ministerie van LNV.

Het bureau zorgt voorts na afloop van het Europese begrotingsjaar voor de aanbidding van de complete jaaraangifte van de betaalorganen inclusief de bijbehorende certificeringsrapportages aan de Commissie en coördineert vragen/controles van de Commissie, de Europese Rekenkamer en het fraudebureau OLAF van de Europese Commissie.

2.4 Verplichte verslaggeving

Er zijn verscheidene vormen van verplichte verslaggeving aan de Europese Commissie. Het gaat daarbij om financiële en statistische informatie, maar ook om informatie betreffende fysieke en administratieve controles ter plaatse. Nederland voldoet aan deze verplichtingen.

2.5 Fysieke en administratieve controles

2.5.1 Algemene Inspectiedienst

Regelingen

De AID voert in opdracht van de betaalorganen fysieke en administratieve controles ter plaatse uit voor de Europese botterregelingen op het terrein van: bakkers- en ijsboter, bak- en braadboter, actieve veredeling²¹ en exportrestituties voor industriële landbouwproducten.

Selectie

Bij de meeste van deze controles door de AID wordt geen selectie in de vorm van een steekproef toegepast. Bij alle te controleren bedrijven vinden binnen voorgeschreven periodes onaangekondigde controles plaats (aantal controles in 2003: ruim 2500). Alleen voor de Regeling exportrestituties voor industriële landbouwproducten gebeuren de AID-controles op basis van een steekproef. Deze steekproef wordt getrokken op basis van door het Hoofdproductschap Akkerbouw aangeleverde betaalgegevens en is rechtstreeks gerelateerd aan de omvang van het subsidiebedrag, dat wil zeggen: hoe hoger het financieel belang (subsidiebedrag), hoe groter de kans op selectie. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat aan de vereisten wordt voldaan.

²¹ Op grond van deze regeling kunnen landbouwproducten zonder invoerheffing worden ingevoerd als deze na bewerking weer direct geëxporteerd worden naar buiten de EU. Deze regeling is niet in dit onderzoek betrokken.

Aantal en tijdigheid

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de AID voldoende controles uitvoert en dat dit ook tijdig gebeurt. Het bleek echter niet eenvoudig dit vast te stellen. In § 3.1.1 wordt hier nader op ingegaan.

Uitvoering conform regelgeving

De betaalorganen en technische diensten zorgen ervoor dat EU-regelgeving die van belang is voor de fysieke controles wordt vertaald in werkinstructies. Eventuele wijzigingen worden daar ook in opgenomen. De controles die de Algemene Rekenkamer in het kader van het onderhavige onderzoek met AID-functionarissen heeft bijgewoond werden uitgevoerd conform de werkinstructies.²² De wijze waarop de AID de controles uitvoert wordt geïllustreerd in hoofdstuk 4.

2.5.2 LASER Buitendienst

Regelingen

De Buitendienst van LASER voert de controles uit voor de regelingen betreffende openbare en particuliere opslag van boter en de regeling betreffende «sociale boter». De dienst voert ook een deel van de controles voor de regelingen op het terrein van bakkers- en ijsboter uit (aantal controles in 2003: 560).

Selectie

Voor de regelingen betreffende openbare en particuliere opslag van boter geldt een 100%-controle bij de inslag. De uitslagcontrole voor openbare opslag vindt steekproefsgewijs plaats; voor de uitslag van particulier opgeslagen boter geldt een 100%-controle. Verder voert de Buitendienst op basis van een steekproef tussentijdse fysieke controles uit in het pakhuis. Deze steekproef trekt LASER op basis van administratieve gegevens over opgeslagen partijen boter.

Aantal en tijdigheid

Het *Beheersverslag 2002* van de Buitendienst van LASER bevat informatie over de geplande en gerealiseerde aantallen controles per regeling. De realisatie wijkt enigszins af van de planning omdat het precieze aantal gebruikers van de regelingen bij het vaststellen van de planning niet bekend is. Uit het beheersverslag kan niet worden opgemaakt of voldoende controles zijn uitgevoerd en of dit altijd tijdig is gebeurd.

Uitvoering conform regelgeving

Ook hier zorgen de betaalorganen en technische diensten ervoor dat EU-regelgeving die van belang is voor de fysieke controles – inclusief wijzigingen – wordt vertaald in werkinstructies. De Algemene Rekenkamer heeft in het kader van haar onderzoek vier controles van de Buitendienst van LASER bijgewoond. Deze werden conform de werkinstructies uitgevoerd.²³

2.5.3 Douane

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven verricht de douane controles voor landbouwgoederen waarop subsidie wordt verleend door de Europese Commissie. De douane moet door middel van fysieke controles vaststellen dat Europese boter inderdaad naar een derde land wordt getransporteerd.

²² De Algemene Rekenkamer heeft deze werkinstructies niet getoetst aan de Europese regelgeving.

²³ De Algemene Rekenkamer heeft deze werkinstructies niet getoetst aan de Europese regelgeving.

Regelingen

Wat EU-botersubsidies betreft verricht de douane fysieke controles voor verscheidene regelingen. In het hiernavolgende gaat het alleen over de fysieke controle op de uitvoeraangiften met aanspraak op restitutie.

Selectie

De norm is dat ieder douanekantoor 5% van de uitvoeraangiften per productsector onderwerpt aan een onverwachte, onaangekondigde en steekproefsgewijze fysieke controle.²⁴ De steekproef uit de aangiften met aanspraak op restitutie voor boter wordt getrokken door middel van een toevalsgenerator. Deze wordt op meer dan 5% ingesteld om te kunnen compenseren voor controles die achteraf niet kunnen meetellen voor het vereiste aantal, bijvoorbeeld doordat het (verplichte) dossier niet kan worden goedgekeurd.

Als de douane een vermoeden van fraude heeft gaat zij over tot intensievere controles, die overigens niet bij de 5%-controles worden meegeteld.

Aantal en tijdigheid

De Algemene Rekenkamer concludeert op grond van de meest recent beschikbare verantwoordingsgegevens aan de Commissie dat in 2002 voor de EG-verordening waaronder de boterregelingen vallen²⁵ niet voldaan is aan de 5%-norm. Uit dit verslag blijkt dat één douanekantoor het percentage niet heeft gehaald. Verder is het verslag onduidelijk in de zin dat het aantal per douanekantoor uitgevoerde fysieke controles dat na interne controle akkoord is bevonden soms ontbreekt of niet consistent is ingevuld.

Het centrale management van de douane heeft maatregelen getroffen om te garanderen dat de 5%-norm wel wordt gehaald.²⁶ De Interne Auditdienst Belastingen (IAB) van het Ministerie van Financiën ziet toe op de implementatie en voortgang hiervan en geeft periodiek een mededeling af over de kwaliteitsborging van de door de douane uitgevoerde controles.

Een knelpunt bij de berekeningen van de aantallen fysieke controles betreft de eisen waaraan de dossiers van deze controles moeten voldoen. De IAB en de minister van LNV verschillen van mening over de vraag welke fysieke controles mogen meetellen. Volgens de minister van LNV worden er onnodig veel dossiers afgekeurd doordat de douane en de IAB strengere eisen stellen aan de dossiers dan de EU voorschrijft. De IAB verricht thans een onderzoek naar de checklist die de douane gebruikt om de kwaliteit van de dossiers van fysieke controles te beoordelen.

Uitvoering

De Algemene Rekenkamer heeft in drie douaneregio's in totaal vijf fysieke controles bijgewoond. Deze controles betroffen vier exportaangiften van partijen boter waarop exportrestitutie werd geclaimd en één exportaangifte voor een product met verwerkte boter. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de controles worden uitgevoerd in overeenstemming met de nationale uitvoeringsvoorschriften (het Handboek Douane). Wel bleken er verschillen te bestaan tussen de regio's in de wijze waarop voor boter het aspect «gezonde handelskwaliteit» (een voorwaarde voor restitutieverlening) wordt gecontroleerd.²⁷ Ook hanteert men in de regio's verschillende procedures om te controleren of de door de eindbegunstigde gebruikte meet- en weeginstallaties geijkt zijn²⁸ en verschillende procedures voor het indienen en de daaropvolgende behandeling van schriftelijke aangiften. De Algemene Rekenkamer is van mening dat dergelijke verschillen niet bevorderlijk zijn voor de eenheid

²⁴ Verordening (EG) 386/1990.

²⁵ Verordening (EG) nr. 1255/1999, houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten.

²⁶ Brief aan betaalorganen van directie FEZ naar aanleiding van accountantsmededeling IAB, TRC/FEZ/2003/643, d.d. 30-06-2003.

²⁷ Zo vertelde een controleur dat hij gezonde handelskwaliteit beoordeelt aan de hand van de op de verpakking vermelde uiterste houdbaarheidsdatum, terwijl een andere controleur vertelde dat dit aspect altijd standaard wordt meegenomen in de monsteranalyses.

²⁸ In één regio vertelde men dat men ervan uit gaat dat dit aspect gecontroleerd wordt in een ander werkproces. In een andere regio vertelde men dit altijd ter plekke te controleren.

tussen beleid en uitvoering. In hoeverre de verschillen een EU-conforme toepassing van regelgeving in de weg staan, heeft zij niet onderzocht.²⁹

2.6 Monsteranalyse

De Europese regelgeving bepaalt dat de boter waarvoor subsidie wordt gevraagd in een erkend bedrijf moet zijn geproduceerd. De EU-regelgeving bepaalt verder aan welke kwaliteitseisen de boter moet voldoen. De kwaliteit van de boter wordt vastgesteld door laboratorium-onderzoek. Er zijn in Nederland drie laboratoria die zich hiermee bezig houden: het douanelaboratorium, het RIKILT Instituut voor Voedselveiligheid en het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ). De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat voor alle genoemde laboratoria voorzien is in voldoende toezicht. Zij zijn alle geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie.

2.7 Correcties op de Nederlandse declaratie

De correcties van de Europese Commissie op de Nederlandse declaratie geven een indicatie³⁰ van het functioneren van het beheers- en controlesysteem voor de subsidies uit het EOGFL-garantiefonds. Uit een vergelijking met de gegevens van andere lidstaten blijkt dat de Europese Commissie de declaratie van de lidstaat Nederland de laatste jaren relatief weinig heeft gecorrigeerd. Een uitzondering vormt de sector Dierpremies, waar een bedrag van € 24 miljoen teruggevorderd werd. Daar staat tegenover dat een terugvordering van bijna € 16 miljoen in de sector «melk- en zuivelproducten» ongedaan gemaakt werd op grond van een beslissing van het Europese Hof van Justitie.

2.8 Conclusie

De Algemene Rekenkamer heeft de opzet en de werking van het beheers- en controlesysteem voor de uitvoering van EU-subsidieregelingen voor boter in Nederland onderzocht. Het systeem³¹ blijkt op de meeste punten voldoende waarborgen te bieden voor een EU-conforme uitvoering van de bedoelde regelgeving. Het is echter niet altijd duidelijk of het aantal en de tijdigheid van de fysieke en administratieve controles geheel voldoen aan de EU-normen. Ook zou de douane verschillen in controlemethoden tussen douaneregio's zo veel mogelijk moeten opheffen met het oog op een goede aansluiting tussen beleid en uitvoering.

²⁹ De regelgeving van de douane op het punt van de controleprocedures is dermate complex dat een beoordeling van dit aspect binnen het tijdsbestek van het onderhavige onderzoek niet mogelijk was.

³⁰ Niet meer dan een indicatie omdat soms beperkt en soms in het geheel niet wordt gecontroleerd.

³¹ Zie voetnoot 16.

3 TOEZICHT OP DE UITVOERING

In het vorige hoofdstuk is het Nederlandse beheers- en controlesysteem beschreven dat is opgezet om een EU-conforme uitvoering van de subsidieregelingen voor boter te waarborgen. Lidstaten kunnen op nationaal niveau nog aanvullende instrumenten inzetten voor de coördinatie, planning en verantwoording van de controlewerkzaamheden. Twee van dergelijke instrumenten die Nederland hanteert zijn: *controle-memoranda* voor de verschillende Europese subsidieregelingen voor landbouwproducten, en een overlegstructuur tussen de Ministeries van LNV en Financiën, de betaalorganen en de diensten die de fysieke controles uitvoeren. Deze instrumenten, die van belang zijn voor het toezicht van de minister op de uitvoering, worden momenteel aangepast en verbeterd naar aanleiding van een evaluatie daarvan in opdracht van het Ministerie van LNV in 2003.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat er ook bij sommige andere aanvullende instrumenten nog verbetering mogelijk is:

- De *beheersverslagen* van de betrokken diensten zijn niet op alle punten bruikbaar en helder, en de betrouwbaarheid van de verslagen is nog niet optimaal gewaarborgd (zie § 3.1).
- Er is geen sprake van een duidelijke, *periodieke evaluatie* van het nationale controlebeleid (zie § 3.2).

3.1 Beheersverslagen

Beheersverslagen zijn periodieke verantwoordingen van de technische diensten van het Ministerie van LNV (de AID en de LASER Buitendienst) of van de douane aan de betaalorganen en de directie FEZ van het betrokken ministerie over de kwantiteit en de kwaliteit van de controles ter plaatse. De beheersverslagen van de douane en de AID zijn voorzien van een rapportage van een auditor, waarop jaarlijks een review wordt uitgevoerd door de auditdienst van LNV.

De betaalorganen zijn eindverantwoordelijk voor de administratieve en fysieke controles.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de aansturing, de informatievoorziening en de beoordeling van de verstrekte informatie deugdelijk is. Dit leverde enkele knelpunten op (zie § 3.1.1 tot en met § 3.1.3).

3.1.1 Beheersverslagen AID

Tussentijdse en jaarlijkse beheersverslagen

Na afloop van ieder kwartaal informeert de AID de betaalorganen over de aantallen uitgevoerde controles.

Verder rapporteert de AID in zijn jaarlijks beheersverslag over de kwantiteit en kwaliteit van de uitgevoerde controlewerkzaamheden. In dit jaarlijkse verslag is een rapportage opgenomen van de interne auditor van de AID over de maatregelen die in het verslagjaar zijn getroffen om de uitvoering en kwaliteit van de controles te waarborgen. Tot op heden ontbreekt echter in de beheersverslagen een accountantsmededeling over de betrouwbaarheid van de daarin opgenomen kwantitatieve en kwalitatieve gegevens. De betaalorganen en de AD dringen volgens de Algemene Rekenkamer terecht daarop aan.

Opbouw beheersverslagen

In de beheersverslagen rapporteert de AID aan de betrokken betaalorganen over de voortgang van de verschillende soorten fysieke en

administratieve bedrijfscontroles die de dienst uitvoert.³² De verslagen, die – ook naar het oordeel van enkele betaalorganen – moeilijk leesbaar en moeilijk toetsbaar zijn, bevatten onder meer informatie over de voortgang van de controles (gepland en gerealiseerd aantal fysieke en administratieve controles per betaalorgaan en per regeling), een beschrijving van ontwikkelingen binnen de AID, de bedrijfsvoering en de uitvoering van maatregelen ter borging en verbetering van de kwaliteit van het werk van de AID. Verder is in de beheersverslagen zeer summier informatie opgenomen over de «opvolging» van fysieke en administratieve controles, zoals het aantal processen-verbaal en waarschuwingen, het aantal uren besteed aan opsporingsonderzoeken en het aantal geregistreerde afwijkingen en onregelmatigheidsmeldingen. De verslagen bevatten weinig specifieke informatie over de afzonderlijke regelingen. Zo ontbreken inhoudelijke analyses van de per regeling uitgevoerde controles en de daarbij geconstateerde afwijkingen en onregelmatigheden. De beheersverslagen van de AID leveren ook vraagtekens op als het gaat om de aantallen en de tijdigheid van de controles. Blijkens het *Beheersverslag TAB 2002* van de AID omvatte de operationele planning van dat jaar in totaal 6504 TAB's (over alle landbouwregelingen tezamen), waarvan er 5813 gerealiseerd waren.³³ Dit betekent dat 691 controles niet afgerond waren. De daadwerkelijke achterstand bedroeg volgens de AID 151 controles. Een belangrijk deel daarvan had betrekking op de bakkersboterregeling (zie onderstaand overzicht).

Handhavingsaspect	Totaal TAB's (niet alleen boter)	LASER: bakkersboter	LASER: braadboter	LASER: aankoop boter	HPA: industriële landbouw- producten*	PZ: actieve veredeling*
Operationele planning	6 504	2 611	61	44	264	81
Realisatie verificatiecontroles	5 813	2 465	57	42	212	75
Verificatiecontroles niet af	691	202	4	2	52	6
Waarvan achterstand**	151	49	–	1	17	–
Achterstand ten opzichte van planning	2,3%	1,9%	–	2,3%	6,4%	–

Bron: Beheersverslag TAB 2002, AID

* Niet bekend is in hoeverre dit boter betreft.

** Volgens definitie van de AID.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat op basis van het beheersverslag van de AID moeilijk is na te gaan of alle controles op tijd worden uitgevoerd. Ter illustratie: het beheersverslag over 2002 vermeldt zeven achterstallige controles in het kader van de Regeling bakkersboter. Volgens de gegevens in het bedrijfsinformatiesysteem van de AID zijn deze controles wél voor het verstrijken van de deadline uitgevoerd, maar ontbreken ze in het beheersverslag 2002 omdat ze pas in 2003 in het systeem zijn geregistreerd.

Interne auditing AID

De AD voert periodiek een audit uit om zich een beeld te vormen van de mate waarin betaalorganen inzicht hebben in de primaire procesbeheersing bij de technische diensten. Hiertoe reviewt de AD onder meer de interne auditor van de AID. De centrale vraag die de AD zich daarbij stelt is of de aanpak, verslaglegging en dossiervorming bij de interne auditor zodanig zijn dat deze een gefundeerd oordeel kan geven over de primaire procesbeheersing bij de AID en de rapportage hierover in beheersverslagen.

³² De AID noemt deze controles «technische en administratieve bedrijfscontroles» (TAB's).

³³ Een controle wordt als gerealiseerd beschouwd wanneer de rapportage terzake inclusief eventuele analyseverslagen van monsters de voorgeschreven interne controle heeft ondergaan en aan de opdrachtgever is verzonden.

In een rapport van juni 2003 concludeert de AD dat de interne auditstructuur nog niet geheel voldoet aan de AD-normen. Een aantal audits is nog niet of met een te beperkte scope uitgevoerd, en de uitgebrachte rapportages zijn niet zodanig dat deze leiden tot tijdige correctieve acties. De uitkomsten van de interne audits duiden vooralsnog op het niet voldoende werken van het stelsel van kwaliteitsbeheersing bij de AID. Aanvullende controles, teneinde met een voldoende betrouwbaarheid tot een oordeel over de kwaliteit van inspecties en rapporten te komen, lijken noodzakelijk.

Bij deze bevindingen plaatst de AD als kanttekening dat er vanuit het Ministerie van LNV maar ook binnen de AID zelf geen expliciete eisen worden gesteld aan de beheersing van het primaire proces van de AID.

3.1.2 Beheersverslagen douane

In het meest recente beheersverslag over 2002 van de Belastingdienst wordt in het hoofdstuk over de douane gerapporteerd over fysieke controles op de in- en uitvoer van landbouwgoederen met restitutie-aanvraag. Het verslag bevat nauwelijks tot geen kwalitatieve of evaluatieve informatie over de uitvoering van fysieke controles. Verder worden de in dit verslag opgenomen gegevens gepresenteerd op landelijk niveau zonder uitsplitsing naar productsector.

De bruikbaarheid van dit verslag voor toezichthouders (de minister van LNV) en opdrachtgevers (de betaalorganen) om zich een beeld te vormen over de uitvoering en EU-conformiteit van fysieke controles is naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer daarom beperkt.

Daarbij moet wel in aanmerking worden genomen dat de recent in werking getreden kaderovereenkomst tussen de minister van LNV en de staatssecretaris van Financiën voorziet in zogeheten «beperkte beheersverslagen» over de inzet van de douane voor fysieke controles op landbouwgoederen. In deze beheersverslagen wordt informatie gegeven over bestaande en te verwachten knelpunten die van invloed zijn op de kwaliteit en de kwantiteit van de uit te voeren controles en verslaglegging.

3.2 Evaluatie van de controleaanpak

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat betaalorganen geen overzichten bijhouden van de uitkomsten van fysieke controles.³⁴ Evenmin wordt het controlebeleid expliciet geëvalueerd. Tijdens de verschillende overlegmomenten tussen de betrokken wordt wel gesproken over het beleid voor de preventie van misbruik en oneigenlijk gebruik van de onderzochte regelingen. Er wordt echter niet expliciet vastgesteld of dit beleid effectief en efficiënt is. Aangezien de EU-regelgeving ruimte geeft voor een gedeeltelijk eigen invulling van het controlebeleid verbaast de Algemene Rekenkamer zich over het ontbreken van een expliciete, periodieke evaluatie van dit beleid.

Wel heeft de directie Internationale Zaken (IZ) in 2002 het instrument van de pre-audits geïntroduceerd. Daarmee worden controleonderzoeken van de Europese Commissie gesimuleerd, om zo claims van de Europese Commissie te voorkomen. Verder heeft de directie IZ in 2002 het Landbouw Economisch Instituut opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de efficiency van het nationale controlebeleid.³⁵ De Algemene Rekenkamer constateert echter dat deze beide onderzoeken geen expliciete periodieke evaluatie van het controlebeleid omvatten.

³⁴ Ze weten wel «uit ervaring» waar zich problemen hebben voorgedaan.

³⁵ Dit is gedaan ten behoeve van de zogenaamde betaalorganenconferentie die in het najaar van 2004, dus tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EU, wordt gehouden. Daar zal het thema «uitvoeringskosten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid» centraal staan.

3.3 Conclusie

Verschillende nationale instrumenten voor de uitvoering van Europese subsidieregelingen rond boter zijn voor verbetering vatbaar. Twee daarvan – de toepassing van controlememoranda en de overlegstructuur tussen het Ministerie van LNV en de andere betrokken partijen – worden momenteel door het ministerie aangepast en verbeterd op grond van bevindingen uit eigen onderzoek.

De Algemene Rekenkamer constateert dat ook het instrument *beheersverslagen* voor verbetering vatbaar is. Deze verslagen zouden beheersinformatie moeten bevatten die voor de gebruikers (de toezichthouder en de andere partijen in de controlestructuur) gemakkelijk toegankelijk is. Verder constateert de Algemene Rekenkamer dat een geregelde expliciete *evaluatie* van de controlestructuur en de controleaanpak ontbreekt. Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer is een dergelijke evaluatie wel noodzakelijk. Duidelijke beheersverslagen zijn daarbij onontbeerlijk.

4 BAKKERSBOTER

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de Europese boter-subsidieregelingen erg complex zijn en een intensieve controle door deskundige controleurs vergen. Om dit te illustreren beschrijft dit hoofdstuk de Regeling bakkersboter, die wordt uitgevoerd door LASER.³⁶

4.1 Directe en indirecte begunstigen

Directe eindbegunstigen van de Regeling bakkersboter zijn – in Nederland – vijftien zuivelfabrieken³⁷ die subsidie ontvangen voor Europese boter en room die zij – al dan niet in bewerkte vorm en al dan niet via handelaren – verkopen aan Europese bakkersbedrijven en aan producenten van ijs en aanverwante voedingsmiddelen. In de verordening wordt aangegeven wat toegestane eind- en tussenproducten zijn. De boter moet binnen vier maanden na de maand van inschrijving op de subsidie verwerkt zijn en dit moet binnen nog eens twaalf maanden zijn aangetoond. Ongeveer 2 650 producenten van eindproducten³⁸ profiteren *indirect* van deze Europese subsidie, omdat zij bij de begunstigde producenten goedkopere boter en room kunnen aankopen.

4.2 Opzet van de controle

Verklikstoffen

Boter, boterconcentraat of room kan rechtstreeks verwerkt worden in een eindproduct, zoals stroopwafels of consumptie-ijs, of in een tussenproduct zoals bladerdeeg.

Aan boter, boterconcentraat of room die voldoen aan de kwaliteitseisen kunnen ook eerst «verklikstoffen» (vanille, caroteen of suiker, gecombineerd met een chemische mengstof) worden toegevoegd. Dat maakt deze «verklikte boter» niet meer geschikt voor andere dan de toegestane toepassingen. Deze procedure wordt toegepast omdat op die manier de toepassing van deze boter minder streng gecontroleerd hoeft te worden.

Stappen in de controle

De uitvoering van de regeling en de controles die daarvoor plaatsvinden, wordt hieronder schematisch weergegeven.

³⁶ Verordening (EG) 2571/97 van de Commissie van 15 december 1997 betreffende de verkoop van boter tegen verlaagde prijs en de toekenning van steun voor room, boter en boterconcentraat voor de vervaardiging van banketbakkerswerk, consumptie-ijs en andere voedingsmiddelen (PB L 350 van 20-12-1997, blz. 3).

³⁷ Gegevens 2003.

³⁸ Gegevens 2003.

Stap	Controle door LASER	Fysieke en/of administratieve controle
1. Inschrijving en steunaanvraag		
Aanvragers (meestal zuivelfabrieken of handelaren) schrijven zich bij LASER in voor steun voor de bewerking of verwerking van bepaalde hoeveelheid boter en stellen een inschrijvingswaarborg. LASER bericht omvang inschrijving aan EU en EU stelt steunbedrag en hoogte verwerkingswaarborg vast LASER kent steun toe per contract met de inschrijver (hoeveelheid + uiterste verwerkingsdatum).	Inschrijvingsvoorwaarden	Erkenning door LASER na controle door AID (aandachtspunt bij alle volgende fysieke en administratieve controles)
2. Productie grondstoffen		
Zuivelfabrieken produceren boter, boterconcentraat en/of room en leveren deze af bij verwerkende bedrijven.	Bijhouden contractregister op basis van controle AID-rapporten inclusief verantwoordingsstaten en analyse-certificaten COKZ	Erkenningscontrole (als onder 1). Fysieke en administratieve controle door AID, gebruikmakend van monsteruitslagen van COKZ
Handelaren leveren (verklikte) boter, boterconcentraat en/of room af bij verwerkende bedrijven.	Bijhouden contractregister op basis van verantwoordingsstaten	Administratieve controle door AID of LASER Buitendienst
3. Verwerking grondstoffen in eindproduct		
Zuivelfabrikanten verwerken onverklikte boter, boterconcentraat en/of room in tussenproduct of eindproduct.	Bijhouden contractregister op basis van controle AID-rapporten inclusief verantwoordingsstaten en analyse-certificaten COKZ; uitbetaling steun indien verwerkingswaarborg is gesteld	Erkenningscontrole (als onder 1) Fysieke en administratieve controle door AID, gebruikmakend van monsteruitslagen van COKZ
Zuivelfabrikanten leveren de tussen- of eindproducten waarin de verklikte boter, boterconcentraat en/of room is verwerkt af bij verwerkende bedrijven	Idem	Fysieke en administratieve controle door AID (bij kleine bakkers door LASER Buitendienst), gebruikmakend van monsteruitslagen van COKZ
De tussen- of eindproducten worden door exporteurs geëxporteerd naar landen binnen de EU.	Controle douaneformulieren (T5)	Controle door autoriteiten van de betreffende lidstaat
4. Uitbetaling		
Betaling aan aanvrager (vrijgave verwerkingswaarborg)	Controle op verwerking binnen vier maanden en bewijs binnen vier + twaalf maanden na inschrijvingsmaand	

4.3 Fysieke controles

Elke gecontracteerde (gesubsidieerde) partij bakkersboter moet gevolgd kunnen worden tot en met de eindverwerking. Alle schakels in de keten moeten daarom verantwoordingsgegevens verstrekken aan LASER, die deze gegevens gebruikt om te beoordelen of de steun uitbetaald kan worden aan de aanvrager. De AID voert fysieke controles uit om deze gegevens te verifiëren. Sinds de jaren tachtig is vanwege personele krapte een deel van dit werk uitbesteed aan de LASER Buitendienst.³⁹ In verband met de controleerbaarheid van de verantwoordingsgegevens stelt LASER kwaliteitseisen aan de administraties van de bedrijven in de productieketen. De AID maakt namelijk voor haar controles gebruik van bedrijfsgegevens over in- en verkoop, voorraden en productie. Bovendien moeten de grondstoffen voor de bakkersbotersubsidie apart opgeslagen kunnen worden. Na beoordeling en goedkeuring door de AID geeft LASER een erkenning af aan bedrijven om te mogen deelnemen in de keten voor de bakkersboterregeling. De AID checkt vervolgens bij alle fysieke controles of de betrokken bedrijven (nog steeds) werken volgens de erkenningsvoorwaarden.

³⁹ Om onafhankelijkheid te waarborgen hebben beide een eigen teammanager en maken LASER en de Buitendienst jaarlijks een controleafspraak. Verder werkt de LASER Buitendienst aan een contract met de AID.

Handelaren in en verwerkers van «verklikte boter» hoeven niet erkend te zijn.

Tabel: Fysieke controles bakkersboter (gegevens 2003)

Soort controle	Door	Frequentie
Productie/aflevering (boterconcentraat, room, verklikte boter, tussenproducten)	AID	Eenmaal per twee weken fysiek en administratief, nacontrole: één tot vier keer per jaar
Verwerking door erkende bedrijven (groot)	AID	Eenmaal per vier weken fysiek en administratief, nacontrole: twee keer per jaar
Verwerking door erkende bedrijven (middelgroot)	AID	Eenmaal per vier weken fysiek en administratief, nacontrole: twee keer per jaar
Verwerking door erkende bedrijven (klein)	AID	Eenmaal per vier weken fysiek en administratief, nacontrole: eenmaal per jaar
Verwerking door niet-erkende bedrijven (groot / middelgroot)	AID	Fysiek en administratief eenmaal per vier weken
Aflevering verklikte grondstoffen (handelsbedrijf)	AID of LASER Buitendienst	Administratief vier keer per jaar
Verwerking door bakker met verklaring	LASER Buitendienst	Administratief vier keer per jaar
Verwerking door bakker zonder verklaring	LASER Buitendienst	Administratief vier keer per jaar
Verwerking in een andere lidstaat	Andere lidstaat	Niet bekend. Loopt in Nederland mee in reguliere controles met rapportage naar andere lidstaat.

4.4 Controles door de AID

Zoals uit de bovenstaande tabel blijkt voert de AID bij de productiebedrijven, de erkende verwerkingsbedrijven en bij niet-erkende grote en middelgrote bedrijven fysieke en administratieve controles uit. De frequentie van deze controles is conform de verordening, evenals de zogenaamde nacontroles. Deze nacontroles zijn gericht op risico's die bij de al uitgevoerde fysieke en administratieve controles over de betreffende periode niet of niet geheel waren afgedekt.

Geautomatiseerd systeem voor AID-controles

De AID maakt voor de planning, selectie en uitvoering van de fysieke en administratieve controles gebruik van een geautomatiseerd systeem waarop de functionarissen die betrokken zijn bij een verificatie (zoals controlespecialisten, teamleiders, controleurs) kunnen inloggen. De fysieke en administratieve controles worden uitgevoerd op basis van centraal opgestelde verificatieprogramma's en bijbehorende bedrijfs-specifieke verificatieopdrachten. Per bedrijf kunnen verschillende verificatieprogramma's van toepassing zijn. Voor elk bedrijf heeft de AID een apart plan van aanpak, gebaseerd op de verplichte controles en de bedrijfsspecifieke situatie.

De Algemene Rekenkamer heeft verschillende fysieke en administratieve controles van de AID bijgewoond. Hierbij bleek dat de controleurs – die gedurende een beperkt aantal jaren⁴⁰ achtereenvolgend hetzelfde bedrijf controleren – voor de controles veel gegevens nodig hebben. Naast de rapportage in het geautomatiseerde systeem houden zij een groot aantal gegevens bij in een elektronisch bestand. Vastgelegd wordt bijvoorbeeld: uiterste verwerkingsdatum, soort verklikstof en mengstof, goedkeuringsdatum, hoeveelheid verwerkte boter, contractverloop, overzicht en beoordeling van monsteraanalyses van het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ).

Per individueel bedrijf is er ook een fysiek controledossier. Deze gegevens in fysieke en elektronische dossiers zijn noodzakelijk in verband met de administratieve controle, die steeds bij een volgend controlebezoek wordt uitgevoerd, alsmede voor de nacontrole.

⁴⁰ De controleurs rouleren elke twee jaar voor de maandelijkse controles en elke vier jaar voor kwartaalcontroles en controles met een langer interval. In de praktijk is dit niet altijd mogelijk, onder meer doordat niet in alle regio's voldoende controleurs beschikbaar zijn om te kunnen rouleren. Jaarlijks bekijken controlespecialisten en teamleiders hoe dergelijke problemen moeten worden opgelost.

4.5 Monstername en analyse door COKZ

In het kader van de bakkersboterregeling moet de AID minimaal eens per week per contractnummer monsters nemen en laten analyseren. Deze monsters betreffen zowel boter als verklikstoffen en mengstoffen. De monstername wordt uitgevoerd voor en onder toezicht van de AID door het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ) volgens schriftelijke afspraken. In opdracht van en onder toezicht van RIKILT Instituut voor voedselveiligheid voert het COKZ ook de analyses uit. Het COKZ rapporteert over analyseresultaten aan het RIKILT en rechtstreeks aan de AID.

De Algemene Rekenkamer heeft van de betaalorganen vernomen dat monstername, monsteranalyse en rapportage door het COKZ in de praktijk geen problemen opleveren.

4.6 Controles door LASER Buitendienst

Zoals hierboven vermeld besteedt de AID een deel van de fysieke controles uit aan de LASER Buitendienst. Deze voert elk kwartaal administratieve controles uit bij de kleinere eindverwerkers die alleen «verklikte» grondstoffen verwerken. Bakkers die jaarlijks tot 24 ton boter⁴¹ verwerken moeten een boteradministratie per dag bijhouden. Bakkers die jaarlijks minder dan negen ton boter verwerken kunnen een verklaring afgeven aan hun leverancier (handelaren), waarna ze geen boteradministratie per dag maar per week moeten bijhouden. Dit maakt het mogelijk om voor de controles gebruik te maken van de administratieve gegevens van de handelaren. Ook de handelaren worden eenmaal per kwartaal gecontroleerd. Deze controle bij handelaren is niet verplicht op grond van de EU-verordening, maar wordt uitgevoerd met het oog op een sluitende controleketen.

De controles van de LASER Buitendienst vinden plaats op afspraak met de betreffende bedrijven. Het format voor het controlerapport dat de controleur moet opstellen is leidend voor de te controleren items. De controleur gebruikt de werkinstructies voor de LASER Buitendienst.

4.7 Rapportage en opvolging

Standaardrapporten

De controleurs van de AID vullen de controlegegevens in in het geautomatiseerde systeem, dat automatisch een standaardrapport aanmaakt voor LASER. Na controle door de teamleider wordt dit rapport aan LASER gestuurd.

Ook de LASER Buitendienst hanteert standaardrapportages. LASER overlegt zowel met de AID als met de LASER Buitendienst geregeld over mogelijke verbeteringen in de controles en de rapportages.

Fouten

Bij de fysieke controles van bakkersboter treffen de inspecteurs regelmatig dezelfde soort fouten aan. Bij een grote groep kleine bakkers blijkt de vereiste dagelijkse administratie te ontbreken. Verder blijkt dat bakkers de hoeveelheid boter die zij in een bepaald jaar gaan verwerken vaak te laag opgeven, waardoor LASER hen in een te soepel controleregime indeelt. Tot slot wordt de uiterste verwerkingsdatum relatief vaak overschreden.

⁴¹ Dit is inclusief boterconcentraat en room.

Opvolging

Als incidentele afwijkingen worden geconstateerd, dan leidt dat tot een aanpassing van het subsidiebedrag. Bij herhaalde «overtredingen» kan LASER bij wijze van sanctie de erkenning van een bedrijf intrekken. Dit gebeurt zo'n één à twee keer per jaar.

Elk kwartaal levert LASER bij het Ministerie van LNV informatie aan over onregelmatigheden. Een onregelmatigheid is een fout van een marktdeelnemer die achteraf wordt geconstateerd en die kan leiden tot een terugvordering door de Europese Commissie. Dit is de laatste jaren bij boter niet aan de orde geweest.

4.8 Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten voor de bakkersboterregeling in termen van personeel bedroegen in 2003 twintig fte bij LASER,⁴² elf fte bij de AID en twee fte bij LASER Buitendienst. Hiermee is naar schatting een bedrag gemoeid van ruim € 1,5 miljoen. De personeelskosten van de fysieke controles alleen bedragen bijna 1,5% van het uitgekeerde subsidiebedrag, dat in 2003 € 46 miljoen bedroeg. Als ook de inzet van LASER wordt meegerekend bedragen de uitvoeringskosten 3% van het subsidiebedrag. Door de voorgenomen verlaging van het subsidiebedrag zullen de uitvoeringskosten naar verhouding stijgen. De administratieve lasten voor het bedrijfsleven die nog bovenop deze uitvoeringskosten komen heeft de Algemene Rekenkamer niet onderzocht.

4.9 Conclusie

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de Europese botersubsidies, waaronder de regeling bakkersboter, vaak ingewikkeld zijn en een intensieve controle door deskundige controleurs vergen. Zij beveelt de minister aan in Brussel aan te dringen op vereenvoudiging van de regeling zodat minder controle-inspanning vereist is en de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven niet toeneemt.

⁴² Inclusief ontwikkeling en beheer, exclusief financiële afhandeling.

5 EXPORTSUBSIDIES

Het grootste bedrag aan botersubsidies wordt uitbetaald in de vorm van *restituties* voor boter die, al dan niet verwerkt in andere producten, wordt geëxporteerd naar landen buiten de EU. Het gaat om ongeveer € 165 miljoen plus € 17 miljoen voor boter in industriële landbouwproducten. De uitvoering van de restitutieregeling voor boter en boterproducten berust bij het Productschap Zuivel (boter) en het Hoofdproductschap Akkerbouw (verwerkte boter). De fysieke controle is de verantwoordelijkheid van de douane. Dit hoofdstuk beschrijft deze douanecontroles.

5.1 Wettelijk kader

Het kader voor de fysieke controles door de douane ligt vast in specifieke douaneregelgeving. Verordening (EEG) 386/90 van de Raad⁴³ is daarbij de basisverordening voor fysieke controles door de douane. Op Europees niveau geldt het communautair Douanewetboek⁴⁴ en verder bevat het Handboek Douane de nationale regelgeving. Ten slotte hebben fysieke controles verbanden met de Douanewet en de Regeling in- en uitvoer landbouwgoederen.

5.2 Eindbegunstigden

Eindbegunstigden van de exportrestitutieregelingen voor boter zijn bedrijven die Europese boter en producten waarin Europese boter is verwerkt exporteren naar landen buiten de EU.

5.3 Fysieke controles

Handelaren die een partij boter of producten met boter exporteren naar een bestemming buiten de EU en die in aanmerking willen komen voor exportrestitutie, moeten aan verschillende voorwaarden voldoen.⁴⁵ De douane (zowel in de lidstaat waar de boter wordt ingeladen voor transport naar buiten de EU, als de lidstaat waar de boter het grondgebied van de EU verlaat) controleert de gegevens van de aangifte en de daarop gebaseerde restitutieaanvraag.

Het doel van de controle bij het inladen is na te gaan of de in te laden goederen overeenkomen met de op de aangifte vermelde gegevens over EU-oorsprong, hoeveelheid en kwaliteit. Voor het aspect «kwaliteit» neemt de douane monsters die door het douanelaboratorium worden geanalyseerd. Per douanekantoor moet voor elke productsector (waaronder zuivel) jaarlijks 5% van de aangiften met restitutieaanvraag onverwacht en steekproefsgewijs aan een fysieke controle worden onderworpen.⁴⁶

De Algemene Rekenkamer heeft tijdens het onderzoek vijf douanecontroles bijgewoond in drie districten. De controles werden uitgevoerd door één of meer controleurs aan de hand van een vooraf opgestelde controleopdracht. Standaardaandachtspunten voor de controle zijn:

- vaststelling identiteit van het vervoermiddel/container, inclusief controle op mogelijkheden om de verzegeling van het transportmiddel te verbreken;
- controle van merken, nummers, etiketten van de goederen en/of verpakkingen, onder andere om de oorsprong en de uiterste houdbaarheidsdatum⁴⁷ te bepalen;
- openen van verpakkingen en nemen van zichtmonsters;
- tellen van het aantal verpakkingen en vaststelling van de inhoud van één daarvan;

⁴³ Inclusief diverse uitvoeringsverordeningen en aanvullende richtsnoeren van de Commissie.

⁴⁴ Verordening (EEG), nr. 2913/92 van de Raad en toepassingverordening (EEG) nr. 2454/93

⁴⁵ Verordening (EG) 800/1999.

⁴⁶ Verordening (EG) 386/90.

⁴⁷ Dit is een indicatie voor het aspect «gezonde handelskwaliteit».

- wegen van de verpakkingen en overslaan van de uitkomst over de gehele partij; hierbij specifieke aandacht voor het geijkt-zijn van de weegschaal;⁴⁸
- nemen van monsters om de aard, samenstelling, en kwaliteit van de goederen vast te stellen.

5.4 Rapportage en opvolging

Na afloop van de fysieke controle vult de controleur de douane-documenten in die vereist zijn voor het transport en het claimen van de restitutie. De controlebevindingen worden ingevuld op een voorgescreven EU-formulier voor dit soort aangiften. Ook het zogeheten T-5-formulier⁴⁹ moet worden ingevuld en afgetekend.

Per 1 januari 2003 is de douane gereorganiseerd. De voorbereiding (risicobeoordeling en selectie van aangiften), de uitvoering van fysieke controles en het daaropvolgende rapportage-traject (inclusief interne kwaliteitsbewaking) vindt thans niet langer integraal plaats, maar in verschillende min of meer van elkaar gescheiden werkprocessen. Na afloop van de fysieke controle vormen de controlebevindingen input voor de aangiftebehandeling. In dat werkproces worden de op schrift gestelde controlebevindingen ingevoerd in het computersysteem Sagitta Uitvoer, waarbij wordt aangegeven in hoeverre de bevindingen in overeenstemming waren met de door de aanvrager op de aangifte vermelde gegevens. Ook vindt bij de aangiftebehandeling de verdere afhandeling plaats van de monsters die zijn genomen tijdens de fysieke controle. De monsters worden voor analyse opgestuurd aan het douanelaboratorium.

Opvolging

Het douanelaboratorium informeert de eindbegunstigde en het betrokken betaalorgaan. Als de eindbegunstigde geen bezwaarprocedure instelt, is de aanvraag definitief afgehandeld. De afgelopen jaren heeft het douanelaboratorium vrijwel altijd vastgesteld dat de analyseresultaten in overeenstemming waren met de gegevens op de aanvraag. Bijstelling van het subsidiebedrag door het betaalorgaan vanwege analyseresultaten was daardoor zelden aan de orde.

In de kaderovereenkomst over de inzet van de douane voor controles op het gebied van landbouw is vastgelegd dat de douane de betaalorganen ieder kwartaal informeert over de voortgang en bevindingen van fysieke controles. Zoals is opgemerkt in hoofdstuk 3 vinden de betaalorganen dat het informatiegehalte van de huidige voortgangsrapportage weinig aangrijpingspunten biedt voor de beoordeling van de kwaliteit van de fysieke controles door de douane. Het Ministerie van Financiën heeft hier overigens bij aangetekend dat de betaalorganen dit niet aan hen kenbaar gemaakt hebben. Financiën heeft ook aangegeven dat de Interne Auditdienst Belastingen (IAB) een oordeel geeft over kwaliteit van de uitvoering van de fysieke controles door de douane en dat in de bijlage bij de kaderovereenkomst afspraken zijn gemaakt over welke informatie door de douane verstrekt moet worden.

⁴⁸ Dit wordt beoordeeld door na te gaan of de weegschaal voorzien is van een geldige ijkingsticker en ijkcertificaat.

⁴⁹ Dit formulier wordt afgetekend op het moment dat de goederen de EU verlaten en verstuurd naar het betreffende betaalorgaan als bewijs dat de goederen de EU daadwerkelijk hebben verlaten.

5.5 Uitvoeringskosten

De douane gaf aan dat de uitvoeringskosten moeilijk te berekenen zijn in termen van aantal fte's voor botercontroles, omdat de aangiften worden gerubriceerd onder de meer algemene noemer Zuivel. Wel is bekend dat een fysieke controle gemiddeld ruim drie uur duurt. Het gaat hierbij om

activiteiten als naar de controlelocatie rijden, bestuderen van de controleopdracht, het uitvoeren van de opname en het rapporteren van de controlebevindingen.

5.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is ter illustratie weergegeven hoe douanecontroles plaatsvinden. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de bijgewoone controles volgens een standaardprocedure werden uitgevoerd.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Conclusies

De Algemene Rekenkamer komt op grond van het onderzoek tot de conclusie dat het beheers- en controlesysteem dat is opgezet voor de bedoelde regelingen op de meeste punten voldoende waarborgen biedt voor een «EU-conforme» uitvoering.

Zij heeft echter ook vastgesteld dat het niet altijd duidelijk is of het aantal en de tijdigheid van de fysieke en administratieve controles geheel voldoen aan de EU-normen.

Afgezien van Europese vereisten aan de controles kunnen lidstaten op nationaal niveau nog aanvullende instrumenten inzetten voor de coördinatie, planning en verantwoording van de controlewerkzaamheden. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat er bij twee van deze aanvullende instrumenten nog verbetering mogelijk is:

- De *beheersverslagen* van de betrokken diensten zijn niet op alle punten bruikbaar en helder, en de betrouwbaarheid van de verslagen is nog niet optimaal gewaarborgd.
- Er is geen sprake van een duidelijke, *periodieke evaluatie* van het nationale controlebeleid.

Tot slot heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat de EU-regelingen voor boter vaak ingewikkeld zijn en een intensieve controle door deskundige controleurs vergen. Bij de Regeling bakkersboter bedroegen de uitvoeringskosten 3% van het ontvangen subsidiebedrag. Daarbovenop komen nog de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, die in dit onderzoek overigens niet zijn onderzocht.

6.2 Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan te zorgen voor tijdige en voldoende controles en voor duidelijke informatie om aantal en tijdigheid vast te stellen. Daartoe zou de minister duidelijke beheersverslagen moeten eisen van de instanties die de fysieke controles uitvoeren. Verder doet de Algemene Rekenkamer de aanbeveling om op gezette tijden de effectiviteit en de efficiëntie van de fysieke controles expliciet te evalueren.

Tot slot beveelt de Algemene Rekenkamer de minister aan in Brussel aan te dringen op vereenvoudiging van de regeling zodat minder controle-inspanning vereist is en de administratieve lastendruk niet toeneemt.

7 REACTIE BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

7.1 Inleiding

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft bij brief van 20 augustus 2004 gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer, mede namens de staatssecretaris van Financiën.⁵⁰ Hieronder volgt eerst een weergave van de reactie van de minister en daarna een nawoord van de Algemene Rekenkamer op deze reactie.

7.2 Reactie minister van LNV mede namens staatssecretaris van Financiën

De minister gaat in zijn reactie puntsgewijs in op de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

Beheers- en controlesysteem

De minister reageert om te beginnen op de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat het beheers- en controlesysteem voor de uitvoering van EU-subsidieregelingen voor boter in Nederland op de meeste punten voldoende waarborgen biedt voor een EU-conforme uitvoering van de bedoelde regeling. Hij stelt vast dat de Algemene Rekenkamer bij de beoordeelde rechtmatigheidsaspecten geen problemen heeft geconstateerd. De minister onderschrijft de aanbeveling om de rapportages te verbeteren die met name betrekking hebben op het aantal en de tijdigheid van de controles. Hij zegt toe zorg te zullen blijven dragen voor tijdige en voldoende controles.

Aantal en tijdigheid controles

De minister gaat vervolgens in op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om zorg te dragen voor tijdige en voldoende controles en voor duidelijke informatie om aantal en tijdigheid vast te stellen. De minister onderschrijft de noodzaak van fysieke controles en het belang van duidelijke informatie over het aantal en de tijdigheid van deze controles. Er zijn, stelt hij, inmiddels de nodige acties ondernomen om deze aanbeveling te realiseren.

Ook gaat de minister in op de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer over de onduidelijkheid van de informatie over de doeltreffendheid van de fysieke controles op restitutiegoederen, zoals opgenomen in het evaluatieverslag dat jaarlijks aan de Europese Commissie moet worden gestuurd. De minister schrijft dat deze onduidelijkheid is ontstaan doordat het rapportagemodel dat aan de betreffende informatie ten grondslag ligt, voor twee doelen wordt gebruikt. Enerzijds verschaft het model informatie voor het evaluatieverslag voor de Europese Commissie. Anderzijds wordt het model door sommige regio's ook gebruikt voor interne rapportage. Om verwarring te voorkomen zal de informatie die voor interne doeleinden bedoeld is, niet meer in het evaluatieverslag worden opgenomen, aldus de minister.

De minister meldt dat er een verschil van mening bestaat tussen het Ministerie van LNV en de douane over de vraag welke fysieke controles mogen meetellen voor de 5%-norm. Dit wordt momenteel door de Interne Auditdienst Belastingen onderzocht. Zodra de uitkomst daarvan bekend is, zal overleg plaatsvinden tussen LNV en Financiën. Hierbij merkt de minister op dat er geen extra risico's worden gelopen, aangezien de

⁵⁰ De integrale reactie van de minister van LNV is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).

douane wellicht meer controles mag meetellen voor de 5%-norm dan nu gedaan wordt.

De minister onderschrijft in het algemeen de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer dat de douane verschillen in controlemethodieken tussen douaneregio's zo veel mogelijk zou moeten opheffen met het oog op een goede aansluiting tussen beleid en uitvoering. Het volgen van een uniforme controlemethodiek kan volgens de minister echter leiden tot onnodige lastenverzwaring voor zowel bedrijfsleven als douane. Hij wijst erop dat om die reden het Handboek Douane, waarin instructies van de douane zijn opgenomen, in sommige gevallen ruimte biedt voor lokale procedures, zodat op een zo efficiënt mogelijke manier controles kunnen worden uitgevoerd. Zo is bij de weging van boter van belang dat dit plaatsvindt met een geijkte weeginstallatie. De vaststelling daarvan is belangrijker dan de wijze waarop dit wordt vastgesteld, vindt de minister.

Beheersverslagen

De minister onderschrijft ook de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer dat beheersverslagen over de kwaliteit en kwantiteit van uitgevoerde fysieke controles duidelijk moeten zijn, zodat de beheersinformatie voor de gebruikers (in casu betaalorganen) gemakkelijk toegankelijk is. Hij meldt dat er inmiddels concrete afspraken zijn gemaakt tussen het Ministerie van LNV en Financiën en douane over de informatie-uitwisseling. Deze afspraken zijn vastgelegd in de op 22 juni 2004 ondertekende Bijlage inzake fysieke controles bij de Kaderovereenkomst inzake samenwerking tussen de ministeries van LNV en Financiën. Een van de afspraken is dat elk kwartaal een beperkt beheersverslag verstrekt wordt aan de betaalorganen. Daarin wordt informatie gegeven over alle (verwachte) knelpunten die invloed kunnen hebben op de kwaliteit en kwantiteit van de uit te voeren controles en/of verslaglegging daarvan.

Evaluatie controlestructuur

In reactie op het voorstel van de Algemene Rekenkamer om periodieke evaluaties uit te voeren van de controlestructuur en de controleaanpak, schrijft de minister dat binnen de huidige systematiek al sprake is van permanente evaluatie en monitoring. Deze systematiek wordt de komende tijd nog op diverse punten verbeterd. Bij de nadere aanpassing van het instrument «controlememorandum» bijvoorbeeld, bedoeld om de controlestructuur en controleaanpak permanent kritisch te bezien zal expliciet aandacht worden besteed aan de efficiency van de controlestructuur.

De minister meldt in dit verband tevens dat binnen LNV het zogenaamd coördinerend overleg wordt gehouden, waaraan alle betrokken directies en de AID deelnemen. In dit overleg komen de diverse aandachtspunten aan bod die met de uitvoering van de communautaire regelgeving te maken hebben. Het coördinerend overleg rapporteert vervolgens aan de Bestuursraad. Bekeken zal worden in hoeverre de AID in het coördinerend overleg periodiek over de voortgang (en daarmee de efficiency en effectiviteit) van de controleaanpak kan rapporteren, aldus de minister.

Tot slot merkt de minister op dat in de eerdergenoemde bijlage bij de Kaderovereenkomst in een evaluatiemoment van de controlestructuur en controleaanpak is voorzien.

Vereenvoudiging

De minister onderschrijft de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de Europese botersubsidies vaak ingewikkeld zijn en een intensieve controle door deskundige controleurs vergen. Daarom ook onderzoekt de minister de mogelijkheden om de regelingen te vereenvoudigen, zodat minder controle inspanning vereist is en de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven niet toeneemt. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie wordt het onderwerp «vermindering administratieve lastendruk» nadrukkelijk op de agenda geplaatst, aldus de minister. In dat kader moet onder andere de EU-betalorganenconferentie bezien worden, die dit najaar door LNV wordt georganiseerd. Hier zal het thema «uitvoeringslasten van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid» worden behandeld.

Bij vereenvoudiging van communautaire regelgeving dient volgens de minister echter wel met twee aandachtspunten rekening te worden gehouden.

In de eerste plaats is Nederland afhankelijk van de besluitvormingsstructuren in Brussel. Nederland kan onderwerpen in Europees verband onder de aandacht brengen, maar is uiteindelijk afhankelijk van de medewerking en instemming van de andere lidstaten.

In de tweede plaats is er tijdens de uitvoering van communautaire regelgeving altijd een zekere spanning tussen enerzijds het borgen van een EU-conforme implementatie en anderzijds een zo efficiënt mogelijke implementatie voor zowel de overheid als de begunstigen.

De minister besluit met de opmerking dat hij graag wil dat het beheers- en controlesysteem voldoende waarborgen blijft bieden voor een EU-conforme uitvoering, ook al vergt dat soms de nodige controle-inspanningen.

7.3 Nawoord van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer stelt met genoegen vast dat de minister instemmend reageert op de conclusies van het onderzoek naar fysieke controles op Europese subsidies voor boter. Met genoegen constateert zij ook dat de aanbevelingen worden overgenomen en dat daartoe inmiddels de nodige acties worden ondernomen.

De minister zegt toe de onduidelijkheden in de evaluatieverslagen van de douane te zullen opheffen. Tevens geeft hij aan dat er geen extra risico's worden gelopen door onduidelijkheid over welke fysieke controles de douane mag meetellen voor de 5%-norm. De Algemene Rekenkamer merkt hierbij op dat tot het ontbreken van een extra risico pas kan worden geconcludeerd als vaststaat welke fysieke controles precies mogen worden meegeteld.

De minister geeft aan dat hij voor de douanecontroles een expliciet evaluatiemoment voor de controlestructuur en controleaanpak is overeengekomen met de staatssecretaris van Financiën. Het is de Algemene Rekenkamer echter nog niet duidelijk op welke manier de evaluatie van de controlestructuur en de controleaanpak voor de andere controles wordt opgezet en uitgevoerd.

De Algemene Rekenkamer stelt het op prijs dat de minister zich inzet voor vereenvoudiging van de Europese regelgeving. Zij vindt dit van groot belang, mede omdat de uitvoeringskosten naar verhouding toenemen

naarmate de subsidiebedragen dalen. Zij onderschrijft in dit verband de opmerkingen van de minister over de noodzaak van controles en erkent dat de Europese besluitvormingsstructuren vereenvoudiging van regelgeving kunnen bemoeilijken.

Overzicht belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen/reacties bewindspersonen	Nawoord Algemene Rekenkamer
Het beheers- en controlesysteem voor de uitvoering van EU-subsidieregelingen voor boter in Nederland biedt op de meeste punten voldoende waarborgen voor een EU-conforme uitvoering van de bedoelde regelgeving.			
Het is niet altijd duidelijk of het aantal en de tijdigheid van de fysieke en administratieve controles voldoet aan de EU-normen.	Zorg voor tijdige en voldoende controles en voor duidelijke informatie om aantal en tijdigheid vast te stellen.	De minister blijft zorgdragen voor tijdige en voldoende controles. Inmiddels is actie ondernomen om te zorgen voor duidelijke informatie hierover. Momenteel wordt uitgezocht welke controles mogen meetellen voor de 5%-berekening, maar er is geen sprake van een extra risico voor afwijking van de regelgeving.	De Algemene Rekenkamer merkt op dat tot het ontbreken van een extra risico pas kan worden geconcludeerd als vaststaat welke fysieke controles precies mogen worden meegeteld.
Het instrument <i>beheersverslagen</i> is voor verbetering vatbaar.	Eis duidelijke beheersverslagen met beheersinformatie die voor de gebruikers (de toezichthouder en de andere partijen in de controlestructuur) gemakkelijk toegankelijk is.	Er zijn concrete afspraken gemaakt tussen LNV, Financiën en de douane over informatie-uitwisseling. Zo zullen de betaalorganen elk kwartaal geïnformeerd worden over mogelijke knelpunten die invloed kunnen hebben op kwantiteit of kwaliteit van de fysieke controles en/of de verslaglegging daarvan.	
Een geregelde expliciete <i>evaluatie</i> van de controlestructuur en de controleaanpak ontbreekt.	Voer periodieke evaluaties uit van de controlestructuur en de controleaanpak.	De systematiek van permanente evaluatie en monitoring van de controlestructuur en controleaanpak wordt op diverse punten verbeterd. Onder meer zal expliciet aandacht worden besteed aan de efficiency van de controlestructuur.	Het is de Algemene Rekenkamer nog niet duidelijk op welke manier de evaluatie van de controlestructuur – afgezien van de douanetaken – wordt opgezet en uitgevoerd.
De Europese botersubsidies, waaronder de Regeling bakkersboter, zijn vaak ingewikkeld en vergen een intensieve controle door deskundige controleurs.	Onderzoek de mogelijkheden om de regelingen te vereenvoudigen, zodat minder controle-inspanning vereist is en de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven niet toeneemt.	De minister onderzoekt de mogelijkheden tot vereenvoudiging voorzover mogelijk binnen de Europese besluitvormingsstructuren. De minister wijst er daarbij wel op dat EU-conforme uitvoering de nodige controle-inspanningen blijft vereisen.	

Normen*Herkomst van de normen*

De normen die in het onderzoek zijn gehanteerd zijn grotendeels ontleend aan het onderzoek van de Algemene Rekenkamer *Toezicht op keuringen in Nederland* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 400, nrs. 1–2).

Deze normen zijn ontleend aan: criteria van de Organization for Standardization (ISO), vigerende bestuurskundige theorieën, nota's van het Ministerie van Economische Zaken (zoals *Normen, Certificaten en Open Grenzen* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 21 670, nr. 8), de rapportage van de werkgroep Certificering in het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) van februari 1996 en de Rekenkamerrapporten *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid, Keuring van vleeskalveren* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 23 685) en *Toezicht op uitvoering publieke taken* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 956). Verder legt de Europese regelgeving de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de onderzochte regelingen bij de minister van LNV.

Invulling ministeriële verantwoordelijkheid

- De minister beschikt over relevante, actuele en betrouwbare informatie over de kwaliteit, de activiteiten en de uitkomsten van de fysieke controles en het toezicht door het betaalorgaan op de technische diensten. Deze informatie kan betrekking hebben op de kwaliteit van de fysieke controles, de uitkomsten van deze controles, de omvang van de controleactiviteiten, de kwaliteit van het toezicht en dergelijke.
- De minister stelt vast of de Europese boterregelingen conform de Europese richtlijnen worden uitgevoerd.
- De minister beschikt over voldoende bijsturingmogelijkheden voor het beleid en maakt hier, indien noodzakelijk, gebruik van.

Betaalorganen

- Het betaalorgaan en de technische dienst hebben een duidelijk beeld op grond van welke (Europese) wet- en regelgeving zij bij fysieke controles taken moeten uitvoeren.
- Het betaalorgaan beschikt voor de aansturing van zijn activiteiten over voldoende informatie over het veld, waarop het actief is.
- Het betaalorgaan beschikt over relevante, actuele en betrouwbare informatie over de kwaliteit, de activiteiten en de uitkomsten van de fysieke controles.
- Het betaalorgaan waarborgt de kwaliteit van de informatieverzameling en beoordeling.

Technische dienst

- De technische dienst beschikt voor de aansturing van zijn activiteiten over actuele informatie over het veld, waarop hij actief is.
- De technische dienst verricht goed gefundeerde controles.
- De technische dienst waarborgt de kwaliteit van de controles.
- De technische dienst beschikt over maatregelen om de integriteit van de medewerkers te waarborgen.