

Vergaderjaar 2007–2008

29 735

Fysieke controles op Europese subsidies voor boter

Nr. 3

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 27 maart 2008

Hierbij bieden wij u het op 14 maart 2008 door ons vastgestelde rapport «Fysieke controles op Europese subsidies voor boter. Terugblik 2008» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W. M. de Brauw,
secretaris

Vergaderjaar 2007–2008

29 735

Fysieke controles op Europese subsidies voor boter

Nr. 4

RAPPORT: TERUGBLIK 2008

Inhoud		blz.
1	Over dit onderzoek	5
1.1	De bedoeling van terugblikonderzoeken	5
1.2	Onze aanbevelingen uit 2004	5
1.3	Relevante ontwikkelingen	6
1.4	Conclusies over stand van zaken in 2007	8
2	Uitvoering regelgeving verbeterd	9
2.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2004	9
2.2	Stand van zaken in 2007	9
3	Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	13
3.1	Reactie ministers	13
3.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	13
Bijlage 1	Overzicht aanbevelingen en reacties oorspronkelijke rapport 2004	14
Bijlage 2	Gebruikte afkortingen	15
Literatuur		16

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 De bedoeling van terugblikonderzoeken

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen opvolging gekregen? Deze vragen willen we graag beantwoorden. Niet alleen omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen, maar ook omdat we willen beoordelen of onze aanbevelingen aan hun doel beantwoorden: zijn ze concreet genoeg, kunnen de ministeries er iets mee?

In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een systeem opgezet om de effecten van haar aanbevelingen te toetsen. Wij monitoren over een langere periode – zo nodig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. Wij voeren daarvoor niet alleen gesprekken met ambtenaren, maar steunen ook zoveel mogelijk op de (voortgangs)informatie van de ministeries zelf.

Wij bekijken voor ieder onderzoek afzonderlijk hoe lang wij blijven toetsen en welke aanbevelingen en toezeggingen wij volgen. Dat is ook logisch: sommige aanbevelingen gaan over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn gerealiseerd worden.

In dit rapport blikken wij terug op het onderzoek *Fysieke controles op Europese subsidies voor boter* (Algemene Rekenkamer, 2004).¹

1.2 Onze aanbevelingen uit 2004

In het rapport *Fysieke controles op Europese subsidies voor boter* (Algemene Rekenkamer, 2004) waren vier aanbevelingen opgenomen (zie bijlage 1). De eerste aanbeveling had betrekking op het aantal controles dat de lidstaat Nederland moet uitvoeren en de tijdigheid van die controles. De tweede aanbeveling betrof de verslaglegging over de controles. De derde aanbeveling ging over de evaluatie. De vierde aanbeveling, ten slotte, ging over vereenvoudiging van Europese regelgeving.

Wij leggen in dit rapport de nadruk op de eerste twee aanbevelingen, die de kern raken: er moeten voldoende en tijdige controles plaatsvinden en de verslaglegging daarvan moet helder en betrouwbaar zijn. Ons onderzoek naar deze twee aanbevelingen komt in hoofdstuk 2 uitgebreid aan de orde. Hieronder gaan we kort in op de derde en vierde aanbeveling.

Evaluatie

De derde aanbeveling ging over evaluatie. In de systematiek van permanente evaluatie en monitoring van de controlestructuur en -aanpak zijn niet goed verbeteringen aan te wijzen, behalve bij de Douane. Daar functioneert het systeem nu beter en is er sprake van voldoende overleg.

Waar gewenst zijn aanvullende overleggen ingesteld. In de bijlage bij de «Kaderovereenkomst inzake de samenwerking tussen het Ministerie van

¹ In juli 2007 heeft de Algemene Rekenkamer haar *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2006* uitgebracht (Algemene Rekenkamer, 2007). Van de soorten inspecties die in dat rapport genoemd worden, komen hier alleen de fysieke controles aan de orde.

Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Ministerie van Financiën bij de uitvoering van niet-fiscale douanetaken ten behoeve van LNV» zijn afspraken opgenomen tussen de Douane en LNV. Deze afspraken vormen een goede basis om jaarlijks eventuele problemen te bespreken en om te zien of er behoefte is aan nadere informatie. De Algemene Rekenkamer beschouwt deze jaarlijkse bijeenkomsten als een expliciete evaluatie. Naar aanleiding van deze evaluatie is een halfjaarlijks overleg georganiseerd tussen de Douane en de productschappen, waarbij ook de Dienst Regelingen en de directie Juridische Zaken van LNV zijn uitgenodigd. Dat overleg is bedoeld om lopende problemen tussen de Douane en de productschappen in de specifieke casuïstiek op te lossen en om relevante wijzigingen die de productschappen en de Douane raken te bespreken.

De nakoming van de geldende normen wordt ook gevolgd op basis van een jaarlijkse verklaring van de Auditdienst Financiën.

De productschappen ontvangen voorts per kwartaal een mededeling met betrekking tot de aantallen verrichte fysieke controles.

Vereenvoudiging regelgeving

De vierde aanbeveling ging over vereenvoudiging van regelgeving. Voor het gehele communautaire landbouwbeleid loopt op dit moment het project «Simplification of the Common Agricultural Policy». Dit project beoogt de communautaire landbouwregelgeving te vereenvoudigen. Nederland doet hier actief aan mee en heeft zeventien voorstellen ingediend voor mogelijke vereenvoudiging.

Meer specifiek op het gebied van boter verscheen, mede door Nederlandse inspanningen, op 25 november 2005 Verordening (EG) nr. 1898/2005 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1255/1999. De verordening bevat maatregelen voor de afzet van room, boter en boterconcentraat op de interne markt. Door deze verordening worden zes Europese verordeningen overbodig. Dit leidt tot een overzichtelijker stelsel van afzetsubsidies voor boter.

De Europese Commissie heeft besluiten genomen waardoor de interventieregeling boter is vereenvoudigd. Zo is de regeling van particuliere opslag van room komen te vervallen. Ook is de nationale kwaliteitsklasse voor boter niet langer voorgeschreven om voor interventiesteun of afzetsteun in aanmerking te komen. Hiervoor zijn minder strenge Europese kwaliteitseisen in de plaats gekomen.

Ten slotte is op 13 juli 2007 de Regeling interventie melk en zuivelproducten gepubliceerd. Deze regeling is het resultaat van een grote vereenvoudigingsoperatie van het nationaalrechtelijk kader op het gebied van interventie. Zeven ministeriële regelingen zijn ingetrokken. De nationale regels om de Europese verordeningen uit te voeren, zijn geactualiseerd en overzichtelijk geordend in één regeling.

1.3 Relevante ontwikkelingen

Belang van de onderzochte regelingen

Het belang van de regelingen die in het onderzoek van 2004 centraal stonden, is behoorlijk afgenomen. Vanaf medio 2007 worden voor zuivelproducten geen restituties meer verstrekt. Dit is een rechtstreeks gevolg van de prijsontwikkelingen op de interne EU-markt en de wereldmarkt. Overigens zou ook zonder deze prijsontwikkelingen de subsidieverlening sterk zijn teruggelopen, omdat het beleid van de EU sinds 2004

is veranderd: de steun is minder productgericht en wordt vervangen door grotendeels van productie losgekoppelde inkomenssteun in de agrarische sector. Het bedrag dat de EU aan exportrestituties heeft uitbetaald is de afgelopen jaren fors gedaald. Het logische gevolg van de dalende restitutiebedragen is dat de uitvoeringskosten per uitbetaalde restitutie relatief stijgen.

De steunbedragen voor de boterregelingen werden de afgelopen jaren verlaagd of zelfs beëindigd. Voor de Regeling sociale boter (boter bestemd voor instellingen zonder winstoogmerk) daalde het steunbedrag in drie jaar tijd met 60%. Verder was er de Regeling bakkersboter en de Regeling bak- en braadboter, waardoor bedrijven zich konden inschrijven voor de toekenning van steun voor room, boter en boterconcentraat. Met ingang van 12 september 2007 heeft de Europese Commissie deze permanente openbare inschrijving officieel beëindigd.

De deelname aan de Particuliere opslagregeling boter (en room) is de afgelopen jaren teruggelopen van 56 000 ton in 2003/2004 naar 32 000 ton voor 2007/2008. In 2003, 2004 en 2005 werd in Nederland geen boter aangekocht voor openbare opslag.

Ontwikkelingen in regelgeving en organisatie

De regelgeving en de organisatie rondom de uitvoering van de subsidie-regelingen is verduidelijkt en aangescherpt.

- Verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad van 17 mei 1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is vervangen door Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid;
- Verordening (EG) nr. 1663/95 van de Commissie van 7 juli 1995 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad aangaande de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie is vervangen door Verordening (EG) nr. 885/2006 van de Commissie van 21 juni 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad met betrekking tot de erkenning van de betaalorganen en andere instanties en de goedkeuring van de rekeningen inzake het ELGF en het ELFPO.

Vanaf 16 oktober 2006 zijn er nog maar twee betaalorganen in Nederland: Dienst Regelingen en Dienst Landelijk Gebied. Wat boter betreft verricht de Dienst Regelingen nu alle betalingen.

Voor de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Douane, die controles uitvoeren in opdracht van de Dienst Regelingen, blijft de bestaande beheersverslaglegging over de kwaliteit, kwantiteit en effectiviteit van «controles ter plaatse» van toepassing. Deze verslaglegging bevat een bevestiging van de afspraken met het betaalorgaan over de taakuitvoering en een mededeling van de interne controleafdeling van de controledienst over de betrouwbare totstandkoming van aangeleverde informatie.

Correcties

De afgelopen jaren zijn aan Nederland, op een enkele uitzondering na, geen grote correcties opgelegd. In de jaren 2004 tot en met 2006 heeft de Europese Commissie de volgende correcties op de Nederlandse declaraties van Europese, productgerichte landbouwsubsidies, opgelegd.

Jaar beschikking	Bedrag x € 1 miljoen	Sector/Reden	Jaar begroting
2004	0,1	Groenten en fruit	2001/2002
2004	1,0	Runderpremies/tekortkoming essentiële controles	2002/2003
2004	1,1	Uitvoerrestituties runderen/tekortkoming essentiële controles	1999/2001
2004	0,5	Betalingstermijn niet in acht genomen	2002
2005	0,1	Groenten en fruit	2003
2005	0,7	Dierpremies	2002/2004
2005	0,8	Betalingstermijn niet nageleefd	2003
2006	0,2	Zuivel/ontoereikende bemonstering	2002/2003
2006	0,3	Betalingstermijn niet nageleefd	2004

Bron: Ministerie van LNV

Het financiële belang van de correcties is over het algemeen beperkt als we ze afzetten tegen het totale budget uit de Europese landbouwfondsen, waaronder het fonds waaruit de in het onderzoek betrokken botersubsidies worden gefinancierd. Het Nederlandse aandeel in de bedoelde fondsen bedraagt momenteel op jaarbasis namelijk ongeveer €1,2 miljard (Algemene Rekenkamer, 2007).

Wel heeft de Commissie in 2007 een beschikking afgegeven waaruit volgt dat de declaratie van de lidstaat Nederland voor een bedrag van circa € 27 miljoen negatief wordt bijgesteld. Deze uitschieter betrof verkeerde uitvoering van regelgeving in de periode 1999–2001, die voorafging aan het Rekenkameronderzoek.

1.4 Conclusies over stand van zaken in 2007

De betrokken bewindspersonen hebben zich ingespannen om onze aanbevelingen op te volgen. Het niveau van uitvoering is gestegen door de evaluatie- en verantwoordingsmomenten die in het systeem zijn ingebouwd en de controle die er van buitenaf op is uitgeoefend.

2 UITVOERING REGELGEVING VERBETERD

2.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2004

In het Rekenkameronderzoek uit 2004 werd geconstateerd dat het niet altijd duidelijk was of het aantal en de tijdigheid van de fysieke en administratieve controles aan de EU-normen voldeed. Dit had voor een deel te maken met het feit dat de verslaglegging door de instanties die fysieke controles uitvoeren voor verbetering vatbaar was. Het ging hierbij om de Douane (Financiën) en de AID (LNV).

De Algemene Rekenkamer deed de aanbeveling te zorgen voor tijdige en voldoende controles en voor duidelijke informatie om aantal en tijdigheid vast te kunnen stellen. Tevens raadde de Algemene Rekenkamer het Ministerie van LNV en de betrokken betaalorganen aan om van de Douane en de AID duidelijke beheersverslagen over de controles te eisen, met beheersinformatie die voor de gebruikers (vooral de betaalorganen) gemakkelijk toegankelijk is.

De betrokken bewindspersonen gaven in hun reactie aan dat zij zorg zouden blijven dragen voor tijdige en voldoende controles en dat inmiddels actie was ondernomen om te zorgen voor duidelijke informatie hierover. Er zouden concrete afspraken gemaakt zijn tussen LNV, Financiën en de Douane over de informatie-uitwisseling. Zo zouden 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.

2.2 Stand van zaken in 2007

Het niveau van uitvoering is gestegen door de evaluatie- en verantwoordingsmomenten die in het systeem zijn ingebouwd en de controle die er van buitenaf (onder andere door de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer) op is uitgeoefend. Voorbeelden hiervan zijn de jaarlijkse evaluatie van de afspraken tussen Financiën (Douane) en LNV over de fysieke controles en (de opvolging van) aanbevelingen die voortkomen uit controlebezoeken van de Europese Commissie.

Douane

Het uitvoeren van de fysieke controles is de eigen verantwoordelijkheid van de Douane als het gaat om de kwaliteit en inhoud van de controles die zij voor LNV uitvoert. LNV kan de Douane niet direct aansturen. Wel maakt LNV afspraken met de Douane over de taken die de Douane uitvoert op landbouwgebied. De basisovereenkomst tussen Financiën en LNV is de «Kaderovereenkomst inzake de samenwerking tussen het Ministerie van LNV en het Ministerie van Financiën bij de uitvoering van niet-fiscale douanetaken ten behoeve van LNV». Bijlage 1 bij deze kaderovereenkomst bevat de afspraken tussen de Ministeries van LNV en van Financiën inzake de samenwerking op het gebied van de fysieke controles. De bijlage omvat onder andere een beschrijving van:

- de verantwoordelijkheden van alle bij deze werkzaamheden betrokken partijen;
- de afspraken over de uitwisseling van informatie (tijdstip, geadresseerden enzovoort);
- de Europese rapportageverplichtingen.

In de jaarlijkse evaluatie van de bijlage wordt nagegaan of de afspraken die in de bijlage staan, zijn nagekomen, of er problemen zijn, en of er behoefte is aan nadere informatie. Door deze jaarlijkse evaluatie is er een structureel contact voor eventuele problemen bij de uitvoering van de afspraken. De productschappen en de Douane blijven hierdoor beter op de hoogte van de ontwikkelingen en knelpunten bij elkaar en weten elkaar beter te vinden bij problemen.

Het Douane-informatiecentrum wisselt informatie uit met de productschappen over de 5%-controles. Er is frequent informeel overleg. Formeel overleg is er twee maal per jaar, in april en oktober. Ieder kwartaal sturen de vier douaneregio's, Noord, Rotterdam, West en Zuid, rapportages over de 5%-controles naar de productschappen.² Die kunnen daarover contact opnemen met de Douane, als zij daar behoefte aan hebben.

Voor een regelmatig overzicht houdt de Douane de vinger aan de pols met realisatieoverzichten van de 5%-controles. Aan de hand van de overzichten kunnen de douaneregio's worden aangespoord op bepaalde producten meer controles uit te voeren om de 5%-norm te halen. Er is met dit systeem een permanent overzicht van het aantal aangiften en controles beschikbaar.

Het doel van de Douane is om in elke douaneregio voor elke productsector de 5%-norm te realiseren. De producten die onder dezelfde communautaire landbouwmarktordening vallen, worden geacht deel uit te maken van eenzelfde productsector. Op regioniveau wordt deze doelstelling gehaald.

De Douane heeft niet alleen de overlegstructuur verbeterd, maar ook de kwaliteit van de controledossiers verhoogd. Er is standaard een collegiale toetsing op de dossiers. Daarnaast toetst de buitenafdeling controleopdrachten van degene die de exportaangiften behandelt. De buitenafdeling beoordeelt daarbij of de controleopdracht helder is. Zo niet, dan moet de aangiftebehandelaar de opdracht aanpassen. De controleresultaten worden weer getoetst door de exportaangifte-behandelaar.

Er wordt een checklist gebruikt om te controleren of een dossier aan de eisen voldoet. Als een dossier aan deze checklist voldoet, weet de Douane zeker dat de Europese Commissie ermee akkoord gaat dat het dossier meetelt voor de 5%-controles. Als het dossier niet in orde is, keurt de Douane het dossier zelf af. Het dossier telt dan niet mee voor de bepaling van het aantal 5%-controles.

De verschillende douaneregio's doen een gezamenlijke review op dossiers als aanvullende kwaliteitsborging.

Over de periode tot en met 2003 heeft de Douane onvoldoende controles uitgevoerd (Financiën, 2005a). De Douane verwacht een aanvullende claim van de Europese Commissie omdat zij vooral niet voldoende substitutiecontroles heeft uitgevoerd (Financiën, 2006).

In 2004 hebben alle douaneregio's de 5%-doelstelling per productsector op regioniveau gerealiseerd. Wanneer we kijken naar de aangiftepunten in plaats van naar de regio's, zijn voor enkele aangiftepunten en productsectoren de percentages niet gerealiseerd (Financiën, 2005b).

Het is onduidelijk of de Europese Commissie hier een punt van zal maken. Uit een controleverslag van de Commissie uit 2004 kunnen we afleiden dat de controleurs van de Commissie van mening zijn dat de 5% per aangiftepunt gehaald moet worden. Na een reactie van de Nederlandse autoriteiten hierop en na een hoorzitting in mei 2005 heeft de Europese

² Deze indeling geldt sinds de reorganisatie van 2003.

Commissie hierover echter geen formeel standpunt ingenomen en het is onduidelijk of dat nog gaat gebeuren. De Douane heeft vanaf 2003 de cijfers op regioniveau aan de Commissie verantwoord. Intern is volgens de Douane wel zo veel mogelijk gestuurd op een 5%-doelstelling per aangiftepunt, voor zover dat na de reorganisatie nog mogelijk was.

In 2005 is de norm van 5% gerealiseerd, hoewel incidenteel voor een aangiftepunt en productsector niet volledig (Financiën, 2006). In 2006 heeft de Douane bijna aan de norm voor het aantal controles per aangiftepunt voldaan. Twee controles zijn op twee verschillende aangiftepunten niet gerealiseerd (Financiën, 2007). Het is voor de Douane vooral bij kleine aangiftepunten moeilijk om aan de meest rigide norm (5% per aangiftepunt per productsector) te voldoen. Op een totaal van enkele duizenden Nederlandse restitutiecontroles per jaar, is het niet realiseren van een paar controles echter een zeer geringe afwijking.

Algemene Inspectiedienst

De betaalorganen zijn verantwoordelijk voor de werkzaamheden die aan de controle instanties zijn gedelegeerd en zij moeten op grond van Europese regelgeving toezicht houden op de kwaliteit van deze werkzaamheden.

Het betaalorgaan voor de landbouwsubsidies is op dit moment de Dienst Regelingen. De Dienst Regelingen heeft met de AID afspraken op managementniveau gemaakt. Verder zijn er controleafspraken per regeling.

De AID verantwoordt zich aan de Dienst Regelingen met jaarlijkse beheersverslagen over de kwaliteit, kwantiteit en effectiviteit van controles ter plaatse. Volgens de nog te ondertekenen Managementafpraak DR-AID 2008, zal de AID zich vanaf 2008 gaan verantwoorden door middel van halfjaarlijkse beheersverslagen.

De Dienst Regelingen toetst de beheersverslagen op naleving van de generieke managementafspraken en de specifieke controleafspraken. De directie FEZ van LNV beoordeelt als erkenner van betaalorganen en als concerncontroller namens de Bestuursraad van LNV of de AID de afspraken over de controles nakomt en de verantwoording door de AID toereikend is.

De Dienst Regelingen heeft een systeem ontwikkeld waarin elke opdracht aan de AID wordt vastgelegd in een register. Aan de hand van dit register controleert de Dienst Regelingen of de controle op tijd wordt uitgevoerd en gerapporteerd. De Dienst Regelingen heeft dus zelf een actievere houding aangenomen.

In de beheersverslagen van de AID is inmiddels een accountantsmededeling opgenomen over de betrouwbaarheid van de kwantitatieve en kwalitatieve gegevens in de verslagen. De mededeling is afkomstig van de interne auditor van de AID: Bureau Auditing. Bureau Auditing beoordeelt de juistheid en toereikendheid van de beheersverslagen van de AID. Sinds 2005 zijn de Interne Auditdiensten (IAD's) van de betaalorganen zelf belast met de review op het werk van Bureau Auditing van de AID. Voorheen werd die review voornamelijk uitgevoerd door de Auditdienst van LNV. In de tijd dat de productschappen nog betaalorgaan waren, coördineerde de IAD van Dienst Regelingen de review vanuit de betaalorganen. De IAD van de Dienst Regelingen reviewde de betaalorganen afwisselend met een IAD van een van de andere betaalorganen. In 2005

was die samenwerkingspartner de IAD van de Productschappen voor Vee, Vlees en Eieren, in 2006 was dat de IAD van Productschap Tuinbouw. Deze samenwerking blijft gehandhaafd, ook nu de productschappen geen betaalorgaan meer zijn. De Auditdienst van LNV blijft ook betrokken bij de review. Er vindt tweewekelijks overleg plaats tussen de Auditdienst van LNV en de IAD van de Dienst Regelingen.

Zowel de controle door het Bureau Auditing van de AID als de review van de IAD's van de Dienst Regelingen en de productschappen (die nu als gedelegeerde organen optreden) is logischerwijs nog in ontwikkeling. Het verslag van de review door de IAD's wordt uitgebracht aan het management van de Dienst Regelingen en de productschappen.

Onder leiding van de IAD van de Dienst Regelingen worden jaarlijks vooraf afspraken gemaakt met Bureau Auditing van de AID over de aard, de omvang en de timing van de werkzaamheden van dit Bureau. Het gaat daarbij om afspraken over het bijwonen van fysieke inspecties en over de auditwerkzaamheden van het bureau.

De IAD's zien 2005 als een opstartjaar. De bezetting van het Bureau Auditing van de AID is in dat jaar verdubbeld door de instroom van twee registeraccountants. Hierdoor acht de IAD van de Dienst Regelingen Bureau Auditing van de AID in principe voldoende geëquipeerd om zekerheid te kunnen geven over de kwaliteit van controletaken die de Dienst Regelingen gedelegeerd heeft. De reviewende IAD's (waaronder die van de Dienst Regelingen) zijn echter van mening dat de werkwijze van Bureau Auditing nog verder verbeterd kan worden. Zo vonden de IAD's die de review op Bureau Auditing van de AID over het jaar 2006 uitgevoerd hebben, dat er nog een grotere controle-inspanning van dit Bureau nodig is om vast te stellen dat er sprake is van een beheerst inspectieproces.

Het beheersverslag van de AID is naar het oordeel van de IAD's ordelijk en controleerbaar tot stand gekomen.

3 REACTIE MINISTERS EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

3.1 Reactie ministers

De ministers van LNV en van Financiën hebben respectievelijk op 5 maart 2008 en 14 maart 2008 gereageerd op de conclusies en bevindingen van de Algemene Rekenkamer. De volledige reacties staan op www.rekenkamer.nl.

De minister van LNV onderschrijft onze conclusies over de stijging van het niveau van uitvoering van de betreffende regelgeving en de inspanningen die gepleegd zijn om dat te bewerkstelligen. Over de door de Douane uit te voeren fysieke controles is zij met ons van mening dat door de getroffen maatregelen sprake is van een adequaat monitoringssysteem.

De minister van Financiën heeft onze conclusies over de eerste drie aanbevelingen uit het rapport uit 2004 met instemming gelezen. Hij geeft in zijn reactie aan dat sinds 2004 de vereiste controleaantallen worden gerealiseerd en dat de aansturing op de controleaantallen verbeterd is. Verder schrijft hij dat de kwaliteit van de uitvoering van de controles en de vastlegging daarvan in controledossiers is verhoogd en dat ook de informatievoorziening en de evaluatie zijn verbeterd.

Bij de vierde aanbeveling uit het oorspronkelijke rapport vult de minister aan dat, ondanks de goede voorbeelden, vereenvoudiging van Europese wetgeving vaak een zaak van lange adem is. Ter illustratie verwijst hij naar nieuwe Europese regelgeving op het gebied van de douanecontroles, die ondanks een kritische houding van Nederland is ingevoerd en die in elk geval in Nederland tot meer controles leidt.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer kan zich vinden in het beeld dat de ministers op het punt van de eerste drie aanbevelingen uit het oorspronkelijke rapport schetsen. Wij onthouden ons van een oordeel over de door de minister van Financiën aangehaalde nieuwe Europese regelgeving: dit terugblikonderzoek heeft zich niet tot deze nieuwe regelgeving uitgestrekt.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen/reacties bewindspersonen
Het beheer- 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 van LNV 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.
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.
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 van LNV 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.

BIJLAGE 2

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AID	Algemene Inspectiedienst
IAD	Interne Auditdienst
FEZ	Financieel Economische Zaken
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2004). *Fysiske controles op Europese subsidies voor boter*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 735, nr. 2. Den Haag: Sdu.

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

Financiën (2005a). Brief aan LNV van de staatssecretaris van Financiën d.d. 5 oktober 2005. Kenmerk DGB 2005-05033 M. Den Haag: Directoraat-generaal Belastingdienst.

Financiën (2005b). *Beheersverslag Belastingdienst 2004*. Den Haag: Financiën, Directoraat-generaal Belastingdienst.

Financiën (2006). *Beheersverslag Belastingdienst 2005*. Den Haag: Financiën, Directoraat-generaal Belastingdienst.

Financiën (2007). *Beheersverslag Belastingdienst 2006*. Den Haag: Financiën, Directoraat-generaal Belastingdienst.