



# Rapport bij de Nationale Verklaring 2019

Oordeel bij de verantwoording van lidstaat Nederland over Europese fondsen in gedeeld beheer

2019





# Rapport bij de Nationale Verklaring 2019





## Vooraf

Nederland legt ieder jaar in een Nationale Verklaring verantwoording af over het beheer en de rechtmatigheid van de uitgaven die bij de Europese Commissie zijn gedeclareerd voor in ons land uitgevoerde EU-projecten en verleende EU-steun. In de *Nationale Verklaring 2019* ging het daarbij in totaal om € 1.202,5 miljoen. Dat geld is besteed via EU-fondsen die door de Europese Commissie en de lidstaat Nederland samen worden beheerd; zogenoemde 'fondsen in gedeeld beheer'.

De Algemene Rekenkamer is positief over het feit dat Nederland een Nationale Verklaring opstelt. Het is een verklaring die wordt opgesteld door het kabinet. Doordat het kabinet daarmee politieke verantwoordelijkheid neemt voor de inhoud, heeft de verklaring meerwaarde ten opzichte van andere documenten waarin verantwoording wordt afgelegd over de besteding van EU-subsidies.

Jaarlijks geven wij een oordeel over de deugdelijkheid van de Nationale Verklaring. Dat oordeel meldt de minister van Financiën vervolgens bij de Europese Commissie. In dit rapport geven wij een oordeel over de *Nationale Verklaring 2019* en gaan wij nader in op enkele verbeterpunten. Daarnaast besteden wij aandacht aan de effectiviteit van de Europese inkomenssteun aan boeren.

De tekst in dit document is vastgesteld op 9 mei 2019. Dit document is op 15 mei 2019 aangeboden aan de Tweede Kamer. De overige publicaties van de Algemene Rekenkamer op 15 mei 2019 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018).



## Inhoud

<b>1</b>	<b>Onze conclusies</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Feiten en cijfers</b>	<b>9</b>
2.1	Verantwoording over EU-geld in Nationale Verklaring	9
2.2	Fondsen in gedeeld beheer	13
2.3	Betrokken instanties	16
2.4	Overzicht per fonds	16
<b>3</b>	<b>Beheer- en controlesystemen</b>	<b>25</b>
3.1	Oordeel Algemene Rekenkamer	25
3.2	Functioneren beheer- en controlesystemen	25
3.3	Landbouwfondsen	27
3.4	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling	29
3.5	Europees Sociaal Fonds en Europees Sociaal Fonds voor Meest Behoeftigen	30
3.6	Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij	30
3.7	Migratie- en veiligheidsfondsen	31
<b>4</b>	<b>Rechtmatigheid en totstandkoming</b>	<b>33</b>
4.1	Kwalificatie getrouwheid en rechtmatigheid: oordeel Algemene Rekenkamer	33
4.2	Oordeel over totstandkoming Nationale Verklaring	34
<b>5</b>	<b>Effectiviteit van EU-inkomenssubsidies aan boeren</b>	<b>35</b>
5.1	Inleiding	35
5.2	Onderzochte groep boeren	36
5.3	Inzicht in levensstandaard van boeren	38
5.4	Uitsplitsing naar sectoren en bedrijfsgrootte	43
5.5	Conclusie	48
<b>6</b>	<b>Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>50</b>
6.1	Reactie kabinet op aanbevelingen Algemene Rekenkamer	50
6.2	Reactie minister van LNV op onderzoek EU-inkomenssteun voor boeren	51
6.3	Nawoord Algemene Rekenkamer	52



 1 Conclusies	 2 Feiten & cijfers	 3 Systemen	 4 Financieel	 5 EU-subsidie boeren	 6 Reactie	 Bijlage
---	---	---	---	---	--	--

<b>Bijlage 1 - Overzicht van verbeter- en aandachtspunten</b>	54
<b>Bijlage 2 - Opgevolgde verbeterpunten en aanbevelingen</b> <i>Rapport bij de Nationale Verklaring 2018</i>	56
<b>Bijlage 3 - Methodologische verantwoording</b>	57
<b>Bijlage 4 - Gebruikte afkortingen</b>	66
<b>Bijlage 5 - Literatuur</b>	67
<b>Bijlage 6 - Eindnoten</b>	68



## 1 Onze conclusies

De *Nationale Verklaring 2019* geeft naar ons oordeel een deugdelijke kwalificatie van het functioneren van de beheer- en controlesystemen rond de in Nederland bestede EU-subsidies. Ook geeft de verklaring een deugdelijke kwalificatie van de getrouwheid van de rekeningen die door Nederland zijn ingediend bij de Europese Commissie, en van de rechtmatigheid van de netto-uitgaven tot op het niveau van de eindbegunstigen.

De verklaring is naar ons oordeel ook deugdelijk tot stand gekomen. Daarmee geeft de *Nationale Verklaring 2019* een goed beeld van het beheer, de rechtmatigheid en de verantwoording van de EU-subsidies in Nederland. Dat beeld is, samenvattend, als volgt: de beheer- en controlesystemen bij de EU-fondsen hebben voldoende gefunctioneerd en de subsidies zijn rechtmatig besteed en correct verantwoord.

Bij de Europese landbouwfondsen zijn er 2 verbeterpunten die aandacht vragen.

1. Bij het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) is de controle op de redelijkheid van de kosten onvoldoende bij een deel van de kosten die subsidiebegunstigen hebben opgevoerd. Het gaat hier specifiek om:
  - de kosten van een weersverzekering voor boeren (€ 5,5 miljoen verantwoord in de *Nationale Verklaring 2019*);
  - de kosten voor deelname van boeren aan een kwaliteitsregeling voor de kalversector (€ 5,3 miljoen verantwoord in de *Nationale Verklaring 2019*); en
  - de kosten die worden vergoed op grond van provinciale subsidieregelingen voor plattelandsontwikkeling (€ 8,8 miljoen verantwoord in de *Nationale Verklaring 2019*).

Het ontbreken van voldoende controle op deze kosten kan leiden tot ondoelmatige besteding van EU- (en Nederlandse) subsidies (zie ook het onderdeel 'Verbeterpunt ELFPO: controle op redelijkheid van de kosten' in § 3.3).

2. Bij het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) is in 2018 een risico naar voren gekomen door het beschikbaar komen van open data over perceelgegevens. Door een vergoeding voor stukken grond te claimen die niet door andere boeren worden geclaimd, kan een boer meer inkomenssteun aanvragen dan waarop hij in werkelijkheid recht heeft. Onderzoek wijst uit dat over 2017 naar schatting in totaal voor circa € 0,3 miljoen aan subsidie is aangevraagd en uitbetaald voor percelen die niet feitelijk ter beschikking stonden van boeren. De uitkomsten van onderzoek over 2018 zijn nog niet bekend (zie ook het onderdeel 'Verbeterpunt ELGF: nieuw risico als gevolg van gebruik van open data' in § 3.3).



We bevelen de minister van LNV bij deze verbeterpunten aan erop toe te zien dat het betaalorgaan (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) nader controleert. Het kabinet neemt in zijn reactie deze aanbeveling over.

Verder benadrukken we in dit rapport het belang van een goede verantwoording over de resultaten en effecten van de EU-subsidies. In hoofdstuk 5 geven we daartoe een voorzet, in de vorm van een onderzoek naar de wijze waarop de effectiviteit kan worden vastgesteld van de inkomenssteun die de Europese Commissie uit het ELGF aan boeren uitkeert. We hebben op basis van beschikbare gegevens een analyse gemaakt van zowel het bruto als netto inkomen van een omvangrijke groep boeren, inclusief het aandeel van de EU-inkomenssteun. Deze onderzochte groep ontving in 2014 € 426 miljoen EU-inkomenssteun.

We zijn van mening dat de politiek verantwoordelijken op basis van de door ons gebruikte, beschikbare informatie over inkomensgegevens van en EU-inkomenssteun aan boeren, uitspraken over de effectiviteit van de EU-inkomenssteun kunnen doen. Deze informatie biedt inzicht in de vraag bij welke groepen van boeren de inkomenssteun terecht is gekomen, wat voor deze groep het besteedbaar inkomen was en welk deel van dat inkomen uit inkomenssteun bestond.

Met deze informatie geven we inzicht in de levensstandaard van boeren in Nederland. We hebben indicaties dat de inkomenssteun deels effectief is om boeren te voorzien van een redelijke levensstandaard. Zo zien we in ons onderzoek dat zonder subsidies het bruto bedrijfsinkomen van boeren in iets meer de helft van de onderzochte gevallen onder het wettelijk minimumloon ligt, terwijl met de toegekende EU-subsidies dat aandeel daalt tot ruim een derde. Het zijn indicaties van effectiviteit, omdat wat precies een redelijke levensstandaard is, door de Europese Commissie en de lidstaten niet nader is uitgewerkt.

We constateren in ons onderzoek echter ook dat in 2014 ruim een derde van de EU-inkomenssteun terecht kwam bij boeren met een bruto bedrijfsinkomen van 2 keer modaal en meer. Verder kunnen we op basis van gegevens over het netto huishoudinkomen uitspraken doen over het besteedbaar inkomen van boeren. We zien dan bijvoorbeeld dat 13% van alle onderzochte boeren met inkomenssubsidie in 2014 een (bruto) bedrijfsinkomen had dat onder het wettelijk minimumloon lag, maar uiteindelijk een netto huishoudinkomen ontving dat hoger lag dan het doorsnee huishoudinkomen van alle werkenden in Nederland. Verder laten we op basis van een simulatie zien wat de overgang van inkomenssteun gebaseerd op de omvang van de productie van de boer naar inkomenssteun gebaseerd op de omvang van zijn grond betekent voor het subsidiebedrag dat verschillende groepen





boeren ontvangen. We zien dan dat het aandeel van de inkomenssteun in het inkomen van boeren voor met name de zetmeelaardappelbedrijven en de vleeskalverenbedrijven mogelijk kleiner wordt.

Vragen die naar aanleiding van ons onderzoek naar voren komen zijn onder andere:

- Welke levensstandaard vinden we ‘redelijk’? Moet de levensstandaard worden gedefinieerd in termen van bruto inkomen uit bedrijf of netto huishoudinkomen?
- In hoeverre zijn EU-inkomenssubsidies doelmatig indien boeren daarmee tweemaal modaal of meer verdienen?
- Zijn EU-inkomenssubsidies voldoende doeltreffend als een derde van de boeren zelfs met inkomenssteun nog steeds onder het wettelijk minimumloon verdient?

Deze vragen zijn voor de politiek verantwoordelijken relevant in het licht van de onderhandelingen over de herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) voor de periode 2021-2027. De Nederlandse inzet bij deze onderhandelingen is namelijk gericht op een verschuiving van directe inkomenssteun naar steun voor innovatie, vergroening en het realiseren van maatschappelijke opgaven.

De minister van LNV meldt in haar reactie dat het kabinet inzet op maatregelen om de positie van boeren te versterken en de GLB-middelen effectiever in te zetten. Ondanks het feit dat het exacte inkomen van boeren naast EU-inkomenssubsidies ook afhankelijk is van andere factoren constateert de minister dat veel boeren een beperkt inkomen hebben en tegelijkertijd worden geacht om duurzamer te produceren. De minister verwijst naar maatregelen om onder andere het verdienvermogen van agrarische ondernemers te versterken en de inkomenssteun per bedrijf af te toppen.

## 2 Feiten en cijfers

Nederland legt ieder jaar in een Nationale Verklaring verantwoording af over de uitgaven die het bij de EU heeft gedeclareerd voor Europese projecten. In de *Nationale Verklaring 2019* (die betrekking heeft op de in het boekjaar 2018 gedeclareerde uitgaven) ging het daarbij in totaal om € 1.202,5 miljoen.<sup>1</sup> Dit geld is gedurende verschillende verantwoordingsperiodes (in 2017 en 2018) uitgegeven aan projecten op uiteenlopende terreinen: landbouw, plattelandsontwikkeling, visserij, maritieme zaken, werkgelegenheid, economische ontwikkeling, migratie, veiligheid en ondersteuning van kwetsbare ouderen.

We gaan hieronder in § 2.1 eerst in op de verantwoording die in de Nationale Verklaring wordt afgelegd over het beheer en de besteding van het EU-geld. In § 2.2 geven we een overzicht van de EU-fondsen die Nederland samen met de Europese Commissie beheert en de uitgaven die Nederland ten laste van deze fondsen heeft gedeclareerd. Aansluitend lichten we in § 2.3 toe welke instanties betrokken zijn bij het beheer en de controle van deze fondsen in Nederland. In § 2.4 ten slotte, vermelden we de doelstellingen en het financieel belang van de fondsen.

### 2.1 Verantwoording over EU-geld in Nationale Verklaring

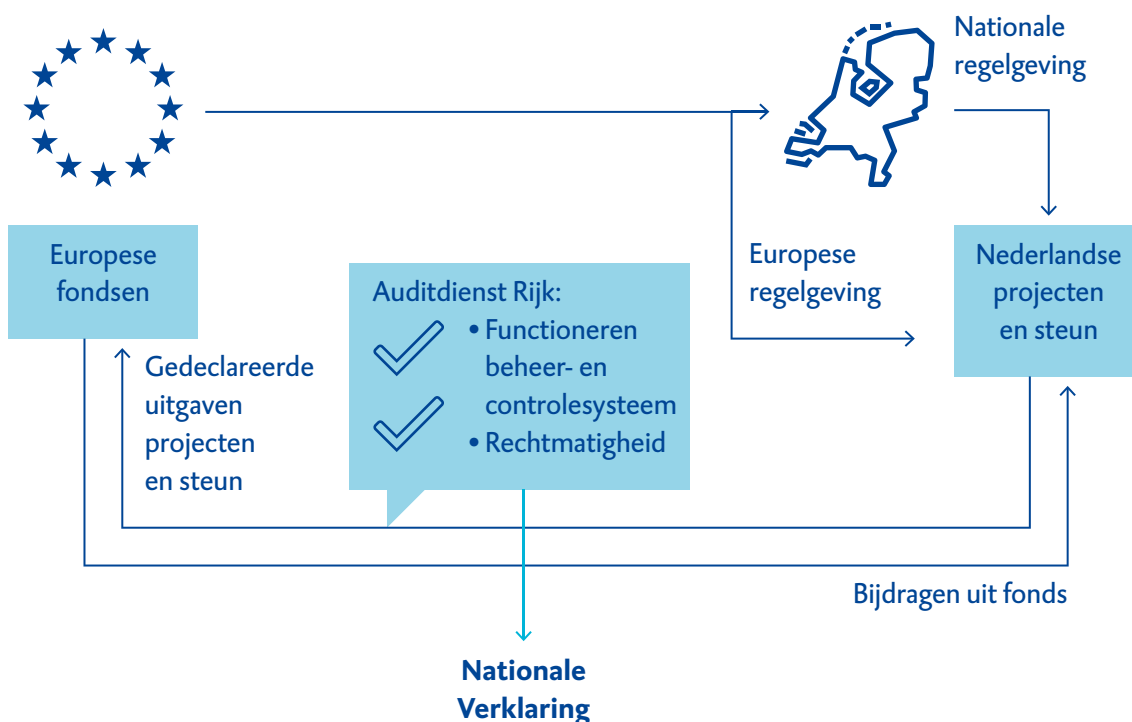
#### Reikwijdte Nationale Verklaring

Sinds 2007 legt het Nederlandse kabinet in de jaarlijkse Nationale Verklaring verantwoording af over het beheer en de besteding van Europese subsidies. Daarbij komen de volgende aspecten aan de orde:

- het functioneren van de beheer- en controlesystemen;
- de getrouwheid van de bij de Europese Commissie ingediende rekeningen;
- de rechtmatigheid (ook wel: 'wettigheid en regelmatigheid') van de netto-uitgaven (saldo van uitgaven en ontvangsten) die ter vergoeding bij de Europese Commissie zijn ingediend, en vastgesteld op grond van Europese en nationale wet- en regelgeving.<sup>2</sup>

De Algemene Rekenkamer geeft jaarlijks een oordeel over de deugdelijkheid van de Nationale Verklaring, conform de wettelijke taak in de Comptabiliteitswet 2016, artikel 7.31 en 7.32. In een schema kan dat als volgt worden weergegeven:

## Het Nederlandse kabinet legt in de jaarlijkse Nationale Verklaring verantwoording af over het beheer en de besteding van Europese subsidies



**Figuur 1** De Nationale Verklaring in beeld

Het initiatief tot het jaarlijks afgeven van een Nationale Verklaring is afkomstig van enkele individuele EU-lidstaten. Behalve Nederland hebben ook Zweden en Denemarken de afgelopen jaren een jaarlijkse Nationale Verklaring afgegeven.

Een Nationale Verklaring is bedoeld om op een transparante manier de volksvertegenwoordiging en de Europese Commissie inzicht te geven in de besteding van en het toezicht op EU-geld in de betreffende lidstaat (in dit geval Nederland) en om de kwaliteit van het beheer van het EU-geld te versterken. De Nationale Verklaring reikt verder dan de verantwoordingsdocumenten die de EU-lidstaten jaarlijks aan de Europese Commissie moeten toesturen, zoals jaarlijkse samenvattingen van controlebevindingen ('annual summaries') en verklaringen over het financieel beheer rond EU-projecten ('management statements') van de uitvoerende instanties. De meerwaarde van de Nationale Verklaring ten opzichte van de jaarlijkse samenvattingen kan als volgt worden gekenschetst:

## De Nationale Verklaring reikt verder dan de annual summaries

### Kenmerken annual summary

**Annual Summary**

- Oordeel over afzonderlijke fondsen
- Opgesteld door ambtenaren
- (In veel lidstaten) niet openbaar

Verantwoording aan Europese Commissie

### Kenmerken Nationale Verklaring

**Nationale Verklaring**

- Overkoepelend oordeel over alle bij de EU gedeclareerde uitgaven
- Opgesteld door regering, dus politieke verantwoordelijkheid
- Openbaar, dus elke burger kan er kennis van nemen

Verantwoording aan de Tweede Kamer en Europese Commissie

**Rapport bij de Nationale Verklaring**

Door de Algemene Rekenkamer. De AR geeft hierin een oordeel over de deugdelijkheid van de Nationale Verklaring

Tweede Kamer extra zekerheid bieden over Nationale Verklaring  
De minister van Financiën meldt het oordeel bij de Europese Commissie

**Figuur 2** Annual summary en Nationale Verklaring vergeleken

### Informatiegehalte Financieel Jaarverslag van het Rijk

De minister van Financiën heeft de *Nationale Verklaring 2019* opgenomen als bijlage bij het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2018*. De (internet)bijlagen van de Nationale Verklaring zijn terug te vinden op de website van het Ministerie van Financiën. Deze bijlagen bevatten per fonds informatie over onder andere:

- oordelen over de beheer- en controlesystemen;
- percentages onrechtmatige betalingen; en
- beheerverklaringen van de autoriteiten die bij de betreffende EU-projecten betrokken zijn.

In het Financieel Jaarverslag van het Rijk zelf is beleidsinformatie opgenomen over het EU-geld dat aan Nederland is toegekend en over de bedragen die Nederland heeft afgedragen aan de EU.

### **Uitvoeringskosten EU-fondsen in gedeeld beheer**

In het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2018* staat vermeld dat de uitvoeringskosten voor Nederlandse overheden voor alle EU-fondsen tezamen gemiddeld € 148 miljoen per jaar bedragen. Dat betekent dat 13 tot 15% van de EU-bijdrage wordt uitgegeven aan uitvoeringskosten; als we naar de totale subsidieomvang kijken, inclusief overige (bijvoorbeeld provinciale) bijdragen, gaat het om 10 tot 13%.

Eerder hebben we aangegeven dat flexibiliteit en vereenvoudiging in het financieel beheer nuttig en nodig is om de EU doelmatiger te laten functioneren (Algemene Rekenkamer, 2016). Autoriteiten zouden nu reeds meer gebruik kunnen maken van de mogelijkheden om op elkaars werkzaamheden te steunen (single audit principe). Daarnaast zouden uitvoeringskosten omlaag kunnen wanneer Europese regels minder gedetailleerde voorschriften zouden bevatten. Hier kunnen het Europees Parlement én de vakministers van de lidstaten invloed op uitoefenen. Zij stellen immers samen de regels vast waarin voor de EU-fondsen de hoofdlijnen en algemene normstellingen en uitgangspunten zijn opgenomen. De Europese Commissie stelt de nadere regelgeving (uitvoeringsverordeningen en -richtlijnen) vast.<sup>3</sup>

### **Informatie over resultaten en effecten van EU-subsidies**

Het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2018* bevat geen informatie over resultaten en effecten van de Nederlandse programma's die mede met EU-geld worden uitgevoerd. De informatiewaarde van het Financieel Jaarverslag van het Rijk zou volgens ons groter kunnen worden wanneer hierin ook informatie zou staan over de resultaten en effecten van de EU-subsidies. Voor het opnemen van zulke informatie zouden bijvoorbeeld beschikbare onderzoeksrapporten, evaluaties en jaarverslagen over de Nederlandse EU-programma's kunnen worden benut. Het kabinet zou op die manier ook een inhoudelijke bijdrage kunnen leveren aan het streven van de Europese Commissie om meer inzicht te bieden in de 'toegevoegde waarde' van Europees geld. Het kabinet is van mening dat het verstrekken van dergelijke informatie onder de beleidsverantwoordelijkheid valt van de betreffende ministers en dat het Financieel Jaarverslag van het Rijk dus niet de plaats is om in te gaan op de opbrengsten van Europese

subsidies (Tweede Kamer, 2017). Wij menen echter dat het op fondsniveau meerwaarde zou bieden wanneer het Financieel Jaarverslag van het Rijk aandacht zou besteden aan de rode draden uit rapporten, evaluaties en jaarverslagen over Nederlandse EU-programma's.

In hoofdstuk 5 zoomen we in op een specifieke casus rond de resultaten en effecten van EU-subsidies. We gaan daar in op de vraag in hoeverre we, op basis van beschikbare gegevens over de besteding van EU-geld, inzicht kunnen bieden in het effect van de inkomenssteun uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF). Draagt deze steun bij aan een redelijke levensstandaard? Dit is namelijk een belangrijk doel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

## 2.2 Fondsen in gedeeld beheer

De uitgaven die Nederland bij de EU heeft gedeclareerd voor Europese projecten worden betaald uit de EU-begroting. Deze begroting kende in 2017 € 137,4 miljard aan vastgestelde uitgaven; in 2018 was € 144,6 miljard aan uitgaven gereserveerd (Europese Commissie, 2017; 2018). De Europese Commissie en de EU-lidstaten beheren samen circa 80% van dit geld. De rechtmatige, doeltreffende en doelmatige besteding van deze zogenoemde 'fondsen in gedeeld beheer' is hun gezamenlijke verantwoordelijkheid (EU, 2018). Zowel de Europese Commissie als de lidstaten leggen over de besteding van deze fondsen verantwoording af. In dit rapport kijken wij naar het beheer en de besteding van het geld dat Nederland uit deze fondsen heeft ontvangen.

### Acht fondsen

Nederland heeft in de programmaperiode 2014-2020 8 Europese fondsen samen met de Europese Commissie in beheer. In de *Nationale Verklaring 2019* staan deze fondsen vermeld, onderverdeeld in 3 categorieën:

- *Landbouwfondsen*: het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO);<sup>4</sup>
- *Structuur- en investeringsfondsen*:<sup>5</sup> het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO),<sup>6</sup> het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Sociaal Fonds voor Meest Behoeftigen (EFMB) en het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV);
- *Migratie- en veiligheidsfondsen*: het Asiel-, Migratie- en Integratiefonds (AMIF) en het Fonds voor de Interne Veiligheid (ISF).

De Europese Commissie heeft vanuit deze fondsen voor elke lidstaat (meerjarige) budgetten gereserveerd. Alleen de budgetten uit het landbouwfonds ELGF worden deels anders verstrekt. Bij dit fonds wordt niet alleen geld gereserveerd op lidstaatniveau (voor directe inkomenssteun aan boeren) maar ook op EU-niveau (voor algemeen markt- en prijsbeleid). De Europese Commissie kan de directe inkomenssteun aan agrariërs in lidstaten jaarlijks verlagen, bijvoorbeeld voor de instelling van een reserve voor landbouwcrises. Bij de overige fondsen heeft de Commissie deze bevoegdheid niet.

In figuur 3 geven wij per fonds een overzicht van de meerjarige budgetten die voor Nederland zijn gereserveerd in de periode 2014-2020. Daaruit komt naar voren dat ons land van de Europese Commissie vooral geld ontvangt vanuit de landbouwfondsen, namelijk 80% van alle meerjarige budgetten tezamen.

### De meerjarige gedeeld beheer-budgetten voor lidstaat Nederland gaan in 2014-2020 voor 80% naar landbouw en plattelandsontwikkeling

Totaal: €7.330,9 miljoen



**Figuur 3** Meerjarige budgetten 2014-2020 in Nederland, per fonds

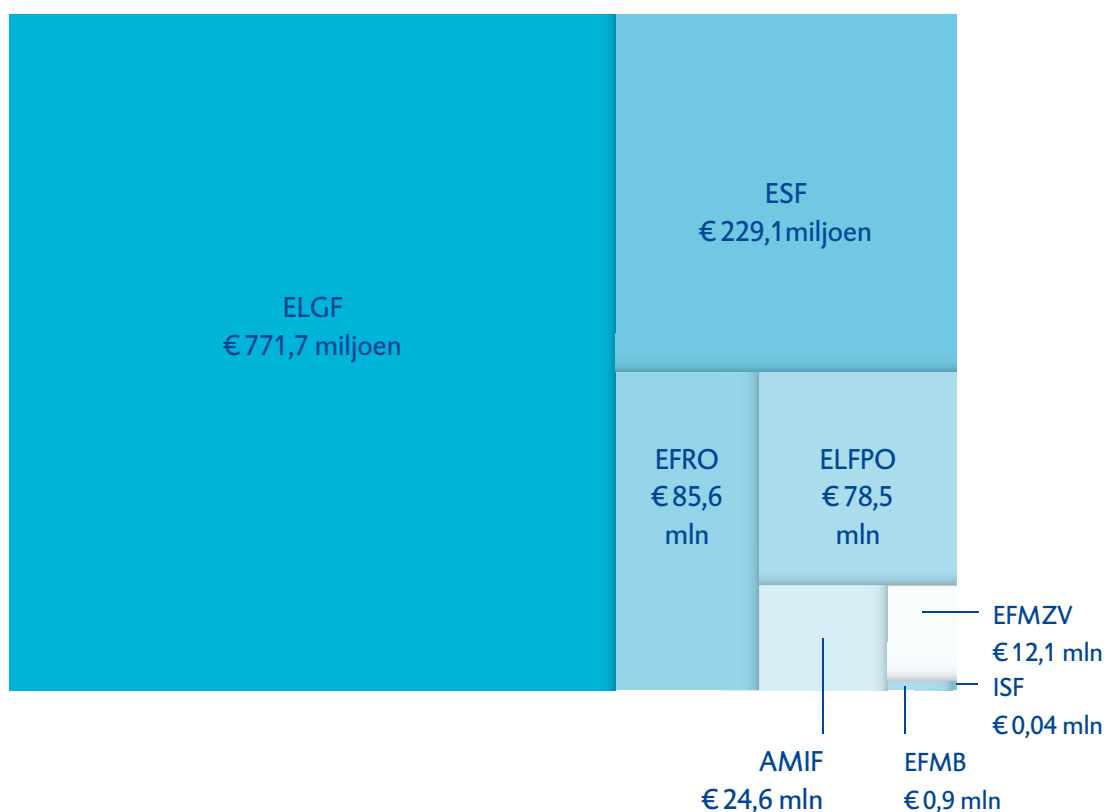
### Gedeclareerde uitgaven

Het kabinet verantwoordt zich in de *Nationale Verklaring 2019* over in totaal € 1.202,5 miljoen aan netto-uitgaven<sup>7</sup> die bij de Europese Commissie zijn gedeclareerd. Nederland ontvangt € 1.028,9 miljoen daarvan in de vorm van EU-subsidies. Het resterende bedrag betreft de verplichte nationale cofinanciering van EU- programma's in het kader van het EFMB, het EFMZV, het EFRO en het ESF.<sup>8</sup>

Uit onderstaand schema blijkt dat het grootste deel van de bij de Europese Commissie gedeclareerde bedragen betrekking heeft op uitgaven ten laste van het landbouwfonds ELGF.

#### 64% van de gedeclareerde bedragen in de Nationale Verklaring 2019 betreft ELGF

Totaal: € 1.202,5 miljoen



**Figuur 4** Door Nederland gedeclareerde bedragen Nationale Verklaring 2019, per fonds

## 2.3 Betrokken instanties

Er zijn veel instanties betrokken bij het beheer en de controle van de Europese fondsen in Nederland. In de toelichtingen per fonds op onze website [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018) worden per fonds de betrokken instanties genoemd. De benamingen van de instanties verschillen per fonds. Drie soorten instanties kunnen worden onderscheiden:

- Instanties die verantwoordelijk zijn voor het *beheer* van een fonds. Bij de landbouwfondsen is dit het *betaalorgaan*, bij de fondsen EFRO, ESF, EFMB en EFMZV is dit de *managementautoriteit*, bij de migratie- en veiligheidsfondsen is dit de *verantwoordelijke autoriteit*.<sup>9</sup>
- Instanties belast met de *certificering* van uitgaven die bij de Europese Commissie worden gedeclareerd. Alleen de fondsen EFRO, ESF, EFMB en EFMZV kennen een dergelijke *certificeringsautoriteit*. In Nederland is dit de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).<sup>10</sup>
- Instanties die verantwoordelijk zijn voor de *externe controle* van het fonds. Bij de landbouwfondsen is dit de *certificerende instantie*; bij alle andere fondsen de *auditautoriteit*. In Nederland is de Auditdienst Rijk zowel de certificerende instantie als de auditautoriteit.

## 2.4 Overzicht per fonds

Wij geven hieronder op basis van de *Nationale Verklaring 2019* een beknopt overzicht van de fondsen, hun doelstellingen en het financieel belang (inclusief de mate waarin de budgetten tot besteding zijn gekomen, oftewel de mate van 'uitputting'). De verantwoordingsperioden verschillen per fonds. Zo gaan de cijfers van de landbouwfondsen en de migratie- en veiligheidsfondsen in de Nationale Verklaring over de periode 16 oktober 2017 tot en met 15 oktober 2018, terwijl bijvoorbeeld de cijfers van de structuurfondsen EFRO, ESF en EFMZV betrekking hebben op de periode 1 juli 2017 tot en met 30 juni 2018. De vermelde totaalbudgetten per fonds voor alle lidstaten gezamenlijk zijn gebaseerd op verordeningen of overzichten van de Europese Commissie.<sup>11</sup> Voor meer informatie verwijzen wij naar de toelichting per fonds op onze website: [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018).

## Fondsoverzicht ELGF



### Doel

Bieden van voedselzekerheid aan Europese burgers en prijs- en inkomensstabiliteit aan Europese agrariërs, door middel van stabilisering inkomens en markt- en prijsbeleid



### Ondersteuning gericht op

- Directe inkomenssteun
- Exportrestituties
- Marktinterventies
- Productiesteun
- Subsidies voor gezamenlijke marktbenadering door producentenorganisaties



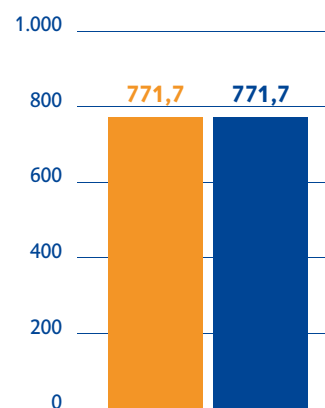
### Verantwoordelijk voor besteding ELGF-geld in Nederland

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

**Totaal ELGF-budget 2014-2020 directe inkomenssteun in EU: € 290,4 miljard**  
**Totaal ELGF-budget 2014-2020 directe inkomenssteun in Nederland: € 5,0 miljard**  
 Uitputting cumulatief (budget 2014-2020): n.v.t.\*

### Financieel belang Nationale Verklaring 2019 (in miljoenen euro's)

■ Gedeclareerde uitgaven bij ELGF  
 ■ Bijdrage uit ELGF



Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF)

**Figuur 5.1** Fondsoverzicht ELGF

\*Voor de directe inkomenssteun gelden jaarbudgetten

## Fondsoverzicht ELFPO



**Doel**  
Ontwikkeling platteland binnen EU-lidstaten versterken en uitvoering nationaal plattelandsbeleid vergemakkelijken.



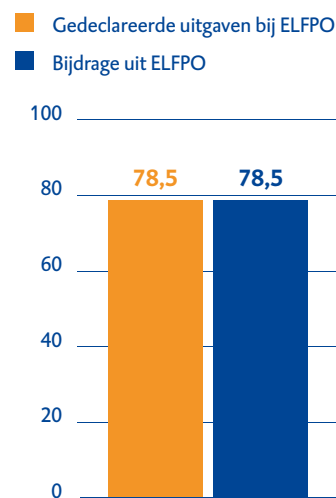
- Ondersteuning gericht op**
- Verbetering van het concurrentievermogen van de landbouwsector
  - Verbetering van milieu en landschap
  - Verbetering van de levenskwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie



**Verantwoordelijk voor besteding ELFPO-geld in Nederland**  
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

**Totaal ELFPO-budget 2014-2020 in EU:**  
€ 101,1 miljard  
**Totaal ELFPO-budget 2014-2020 in Nederland:**  
€ 825,3 miljoen  
Uitputting cumulatief (budget 2014-2020): € 198,2 miljoen

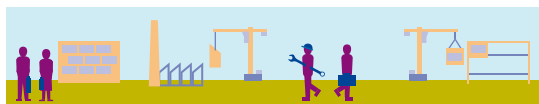
**Financieel belang Nationale Verklaring 2019**  
(in miljoenen euro's)



Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)

Figuur 5.2 Fondsoverzicht ELFPO

## Fondsoverzicht EFRO



### Doel

Belangrijkste economische onevenwigheden tussen Europese regio's terugdringen



### Ondersteuning gericht op

- Innovatie
- Koolstofarme economie
- Duurzame stedelijke ontwikkeling

Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)



### Verantwoordelijk voor besteding EFRO-geld in Nederland

Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat

Totaal EFRO-budget 2014-2020 in EU:

€ 199,2 miljard

Totaal EFRO-budget 2014-2020 in Nederland:

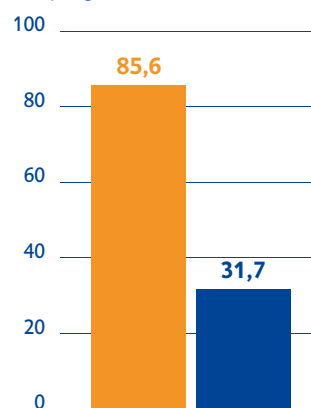
€ 510,3 miljoen

Uitputting cumulatief (budget 2014-2020): € 31,7 miljoen

### Financieel belang Nationale Verklaring 2019

(in miljoenen euro's)

- Gedeclareerde uitgaven bij EFRO
- Bijdrage uit EFRO



Figuur 5.3 Fondsoverzicht EFRO

## Fondsoverzicht ESF



**Doel**  
Werkgelegenheid in de EU-lidstaten bevorderen



**Ondersteuning gericht op**

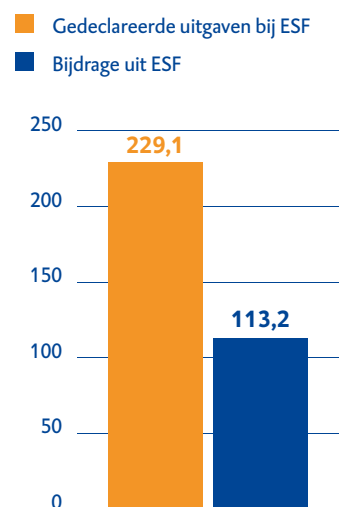
- Bevordering sociale inclusie en bestrijding armoede en discriminatie
- Bevordering van duurzame en kwalitatief hoogstaande werkgelegenheid en ondersteuning van arbeidsmobiliteit
- Duurzame stedelijke ontwikkeling en het tegengaan van een sociaaleconomische tweedeling (GTI)



**Verantwoordelijk voor besteding ESF-geld in Nederland**  
Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

**Totaal ESF-budget 2014-2020 in EU:**  
€ 84 miljard  
**Totaal ESF-budget 2014-2020 in Nederland:**  
€ 510,3 miljoen  
Uitputting cumulatief (budget 2014-2020): € 125,0 miljoen

**Financieel belang Nationale Verklaring 2019**  
(in miljoenen euro's)



Europees Sociaal Fonds (ESF)

Figuur 5.4 Fondsoverzicht ESF

## Fondsoverzicht EFMB



### Doel

Tegengaan van sociale uitsluiting van ouderen met een laag besteedbaar inkomen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt.



### Ondersteuning gericht op

Kwetsbare ouderen meetbaar te activeren en bij gemeentelijke diensten zichtbaar te maken



### Verantwoordelijk voor besteding EFMB-geld in Nederland

Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

**Totaal EFMB-budget 2014-2020 in EU:**

€ 3,8 miljard

**Totaal EFMB-budget 2014-2020 in Nederland:**

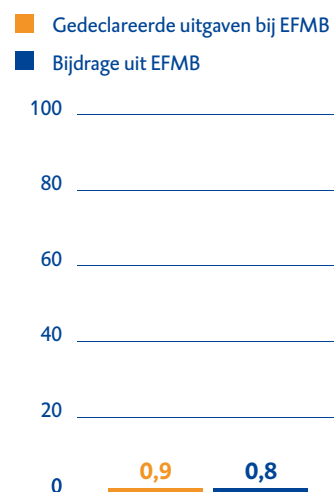
€ 3,9 miljoen

Uitputting cumulatief (budget 2014-2020): € 0,9 miljoen

### Financieel belang

### Nationale Verklaring 2019

(in miljoenen euro's)



Europees Sociaal Fonds voor Meest Behoeftigen (EFMB)

Figuur 5.5 Fondsoverzicht EFMB

## Fondsoverzicht EFMZV



**Doel**  
Uitvoering Europees Gemeenschappelijk Visserijbeleid en Geïntegreerd Maritiem Beleid



**Ondersteuning gericht op o.a.**

- Helpen van vissers bij de overgang naar duurzame visserij
- Ondersteunen van innovaties voor verduurzaming en rendementsverbetering
- Financieren van projecten voor meer nieuwe banen en een betere levenskwaliteit aan de Europese kusten
- Vereenvoudigen van de toegang tot financiering



**Verantwoordelijk voor besteding EFMZV-geld in Nederland**

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

**Totaal EFMZV-budget 2014-2020 in EU:**

€ 5,7 miljard

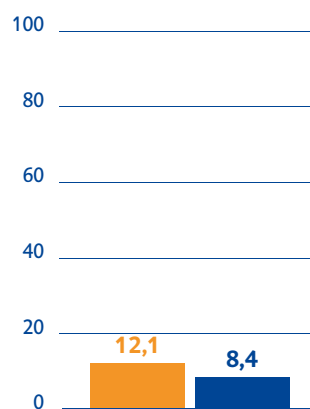
**Totaal EFMZV-budget 2014-2020 in Nederland:**

€ 101,5 miljoen

Uitputting cumulatief (budget 2014-2020): € 8,4 miljoen

**Financieel belang Nationale Verklaring 2019**  
(in miljoenen euro's)

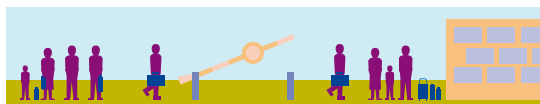
- Gedeclareerde uitgaven bij EFMZV
- Bijdrage uit EFMZV



Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV)

**Figuur 5.6** Fondsoverzicht EFMZV

## Fondsoverzicht AMIF



### Doel

Het behouden en verbeteren van de kwaliteit van het opvang- en asielstelsel, de bevordering van de participatie in de samenleving en de bevordering van terugkeer van vreemdelingen.



### Ondersteuning gericht op

Asiel en opvang

Integratie

Terugkeer



### Verantwoordelijk voor besteding AMIF-geld in Nederland

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Totaal AMIF-budget 2014-2020 in EU:**

€ 3,1 miljard

**Totaal AMIF-budget 2014-2020 in Nederland:**

€ 253,5 miljoen

Uitputting cumulatief (budget 2014-2020): € 103,2 miljoen\*

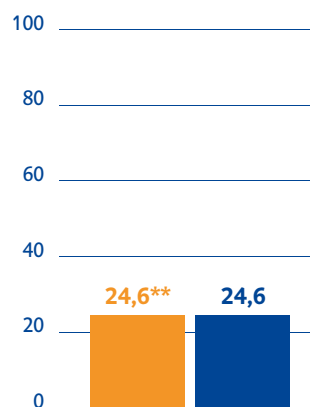
### Financieel belang

### Nationale Verklaring 2019

(in miljoenen euro's)

■ Gedeclareerde uitgaven bij AMIF

■ Bijdrage uit AMIF



Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF)

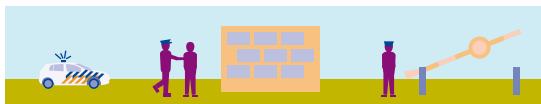
**Figuur 5.7** Fondsoverzicht AMIF

\* Dit bedrag betreft € 55,2 miljoen (cumulatief) betaalde voorschotten aan projectbegunstigden. Dit bedrag is wel opgenomen in de declaratie voor de Europese Commissie, maar nog niet verantwoord in de Nationale Verklaring, omdat deze uitgaven nog niet op het niveau van eindbegunstigde zijn gecontroleerd. Daarnaast is voor technische bijstand en forfaitaire vergoedingen voor personen die internationale bescherming genieten, in totaal € 48 miljoen gedeclareerd.

\*\* De gedeclareerde bedragen van € 24,6 miljoen zijn forfaitaire vergoedingen voor personen die internationale bescherming genieten, die vanuit een derde land worden overgebracht naar een lidstaat waar zij mogen verblijven met een bepaalde status (hervestigers) en voor personen die vanuit Italië, Griekenland of Turkije in een andere lidstaat worden herplaatst (herplaatsers).

Daarnaast is in de declaratie 2017/2018 voor de Europese Commissie een bedrag van € 20,3 miljoen aan voorschotten opgenomen. Dit zijn voorschotten die aan projectbegunstigden zijn betaald, maar die nog niet zijn verantwoord in de Nationale Verklaring omdat deze uitgaven nog niet tot op het niveau van de eindbegunstigde zijn gecontroleerd. Bij het AMIF zijn nog geen eindbetalingen in de declaratie opgenomen.

## Fondsoverzicht ISF



### Doel

Het bevorderen van politieële samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit. Daarnaast richt het ISF zich op crisisbeheersing, versterking van het proces van grensbeheer en het proces rondom verstrekken van visa.



### Ondersteuning gericht op

Visa
Grenzen
Preventie en bestrijding misdaad
Risico- en crisisbeheersing

Fonds voor Interne Veiligheid (ISF)



### Verantwoordelijk voor besteding ISF-geld in Nederland

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

### Totaal ISF-budget 2014-2020 in EU:

€ 3,8 miljard

### Totaal ISF-budget 2014-2020 in Nederland:

€ 80,7 miljoen

Uitputting cumulatief (budget 2014-2020): € 32,4 miljoen\*

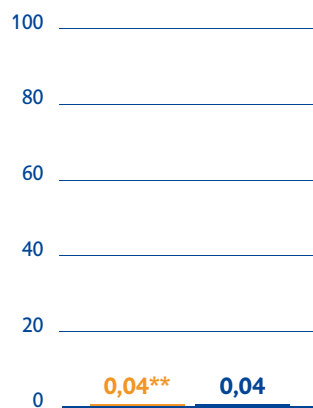
### Financieel belang

### Nationale Verklaring 2019

(in miljoenen euro's)

■ Gedeclareerde uitgaven bij ISF

■ Bijdrage uit ISF



**Figuur 5.8** Fondsoverzicht ISF

\* Dit bedrag betreft € 30,2 miljoen (cumulatief) betaalde bedragen aan projectbegunstigden waarvan € 6,6 miljoen aan voorschotten. Het bedrag aan voorschotten is wel opgenomen in de declaratie voor de Europese Commissie, maar nog niet verantwoord in de Nationale Verklaring, omdat deze uitgaven nog niet op het niveau van eindbegunstigde zijn gecontroleerd. Daarnaast is voor technische bijstand € 2,2 miljoen gedeclareerd.

\*\* De gedeclareerde uitgaven van € 0,04 miljoen zijn de uitgaven voor projecten waarvoor een eindbetaling in 2017/2018 heeft plaatsgevonden. Daarnaast is in de declaratie 2017/2018 voor de Europese Commissie een bedrag van € 6,6 miljoen aan voorschotten opgenomen. Dit zijn voorschotten die aan projectbegunstigden zijn betaald, maar die nog niet zijn verantwoord in de Nationale Verklaring omdat deze uitgaven nog niet tot op het niveau van de eindbegunstigde zijn gecontroleerd.



## 3 Beheer- en controlesystemen

### 3.1 Oordeel Algemene Rekenkamer

De *Nationale Verklaring 2019* geeft een deugdelijke kwalificatie van het functioneren van de beheer- en controlesystemen en de daarin opgenomen maatregelen die Nederland heeft opgezet voor financiële transacties ten laste van de Europese fondsen, die in de *Nationale Verklaring 2019* worden verantwoord.

### 3.2 Functioneren beheer- en controlesystemen

Het beheer en de controle van een Europees fonds vereist een voldoende functionerend systeem voor het toekennen, beheren en controleren van subsidies door autoriteiten die hiervoor zijn aangewezen op grond van Europese verordeningen.<sup>12</sup>

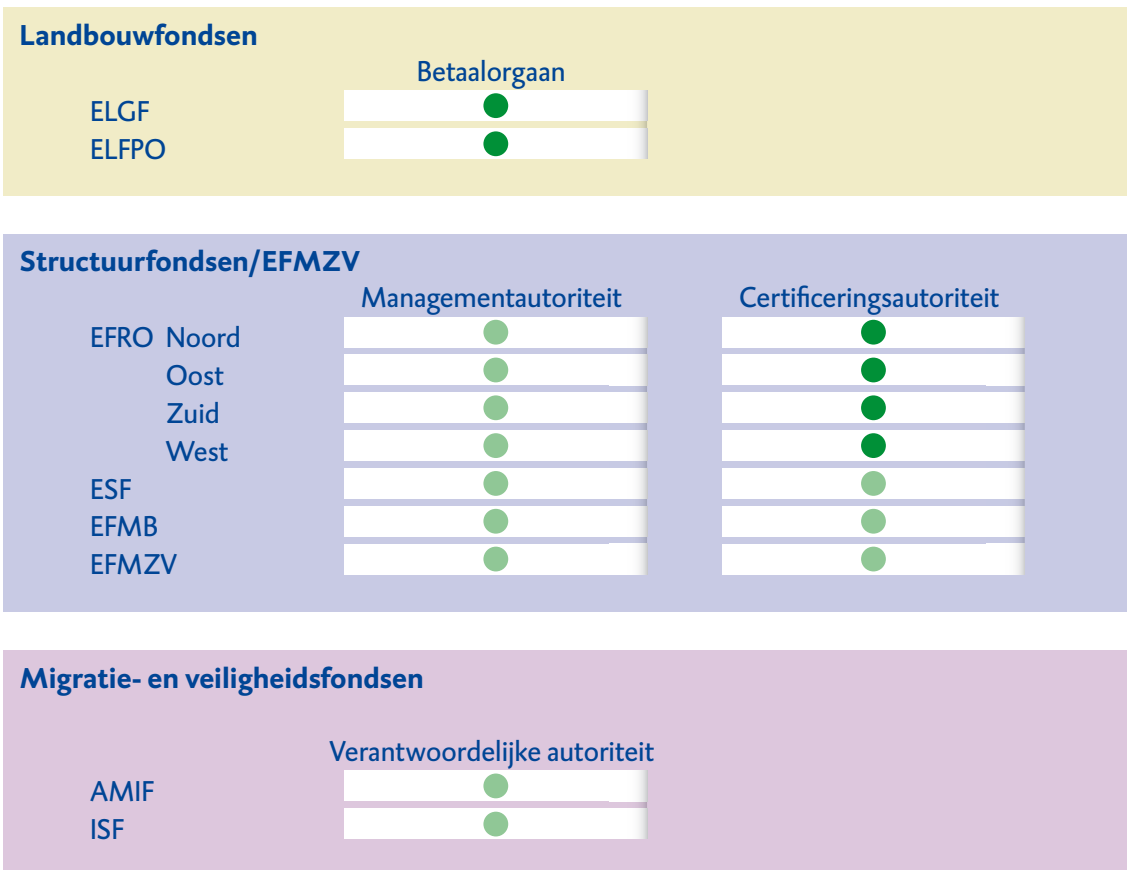
Uit figuur 6 blijkt dat bij alle fondsen de beheer- en controlesystemen in de onderzochte periode voldoende functioneerden.

Bij 2 van de 8 onderzochte fondsen zijn verbeteringen nodig in het beheer- en controle-systeem. Wij lichten de verbeterpunten in de volgende paragrafen per fonds toe. Daarnaast gaan wij afzonderlijk in op eventuele aandachtspunten.<sup>13</sup>

In [bijlage 2](#) staan de aanbevelingen uit ons *Rapport bij de Nationale Verklaring 2018*, die inmiddels zijn opgevolgd of niet meer relevant zijn.

In [bijlage 3](#) lichten wij toe hoe de gebruikte normen tot een oordeel hebben geleid.

**Bij alle fondsen functioneren de beheer- en controlesystemen voldoende tot goed**



- systeem functioneert goed, geringe verbeteringen nodig
- systeem functioneert voldoende, enkele verbeteringen nodig
- systeem functioneert gedeeltelijk, substantiële verbeteringen nodig
- systeem functioneert in essentie niet
- nog geen onderzoek verricht

**Figuur 6** Functioneren beheer- en controlesystemen, per fonds

### 3.3 Landbouwfondsen

De door ons onderzochte beheer- en controlesystemen van de landbouwfondsen ELGF en ELFPO functioneerden in het boekjaar 2018 goed. Wel hebben wij zowel bij het ELFPO als bij het ELGF een verbeterpunt signaleerd.

#### **Verbeterpunt ELFPO: controle op redelijkheid van de kosten**

In boekjaar 2018 heeft Nederland voor € 78,5 miljoen aan uitgaven ten laste van het ELFPO bij de Europese Commissie gedeclareerd. Hiervan had € 34,3 miljoen betrekking op vergoedingen van kosten die subsidiebegunstigden hadden gemaakt. Met het oog op een zuinige aanwending van EU-geld schrijven de EU-regels voor dat het betaalorgaan van het fonds in kwestie (voor het ELFPO is dit in Nederland de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) de redelijkheid beoordeelt van kosten die begunstigden hebben ingediend. Bij een deel van de kosten die bij de EC zijn gedeclareerd, is de controle op de redelijkheid onvoldoende geweest. Dit betreft met name de controle van de kosten die waren gedeclareerd in verband met een weersverzekering voor boeren (in boekjaar 2018: € 5,5 miljoen) en de kosten die waren gedeclareerd in verband met de deelname van boeren aan een kwaliteitsregeling voor de kalversector (in boekjaar 2018: € 5,3 miljoen). Het ontbreken van voldoende controle op de redelijkheid van de ingediende kosten kan leiden tot niet-zuinige en dus ondoelmatige besteding van Europese (en Nederlandse) subsidies (zie kader).

#### **Onvoldoende controle op redelijkheid van kosten: kwaliteitsregeling kalversector**

In 2017 is de kwaliteitsregeling 'Vitaal Kalf' ingevoerd. Het betreft een subsidieregeling voor de kalversector, onder andere bedoeld om het antibioticagebruik bij kalveren te verminderen. Deelnemers aan de regeling ontvangen gedurende 5 jaar jaarlijks maximaal € 3.000. Met dit geld kunnen zij de kosten voldoen die zij moeten maken om te worden gecertificeerd door een erkende instelling. Het certificaat 'Vitaal Kalf' versterkt de positie van de kalversector en de individuele kalverhouder op de nationale en internationale markt. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) heeft geen controle uitgevoerd op de redelijkheid van de tarieven die de betreffende instelling bij de deelnemende veehouders in rekening brengt voor de certificering. Dit had RVO kunnen doen door bijvoorbeeld een vergelijking te maken met de certificeringstarieven voor andere kwaliteitsregelingen. RVO had de erkende instelling ook kunnen laten aantonen dat haar tarieven herleidbaar zijn tot de feitelijke kosten voor de kwaliteitsregeling en dat deze kosten marktconform en passend zijn.

Voor een ander deel van de kosten die door de EU worden vergoed geldt dat de kwaliteit van deze controle in enkele gevallen niet op orde is. Dit geldt voor de controle van kosten die worden vergoed op basis van provinciale subsidieregelingen POP3.<sup>14</sup> In boekjaar 2018 betrof dit € 8,8 miljoen aan ELFPO-uitgaven.

Wij bevelen de minister van LNV aan om erop toe te zien dat de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland verder invulling geeft aan de controle op de redelijkheid van ingediende kosten.

### **Verbeterpunt ELGF: nieuw risico als gevolg van gebruik van open data**

De inkomenssteun die boeren vanuit de EU ontvangen wordt betaald uit het ELGF. Op grond van de Europese regels krijgt een boer inkomenssteun op basis van de percelen die hem ter beschikking staan. Of de opgegeven percelen daadwerkelijk ter beschikking staan van de boer wordt door RVO gecontroleerd door na te gaan of één perceel niet door diverse boeren wordt geclaimd. Ook verricht de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) in opdracht van RVO controles ter plaatse. Bij twijfel vraagt de NVWA aan de boer om bewijsstukken die aantonen dat hij het betreffende perceel tot zijn beschikking heeft. Een boer kan op verschillende manieren 'beschikken' over een perceel: hij kan het stuk grond in eigendom of (erf)pacht hebben, maar hij kan ook gebruiksrecht hebben op grond van een schriftelijke of zelfs mondelinge afspraak. Uit een reactie van de Europese Commissie op een rapport van de Europese Rekenkamer blijkt dat deze combinatie van controles volgens de Commissie toereikend is (Europese Rekenkamer, 2016a).

In mei 2018 heeft RVO echter geconstateerd dat de huidige administratieve controle kan worden omzeild. Naar aanleiding van een externe tip heeft RVO geconstateerd dat een subsidieaanvrager mogelijk misbruik heeft gemaakt van het feit dat perceelgegevens in de vorm van open data voor een ieder beschikbaar zijn. In deze open data is te zien welke stukken grond in Nederland niet worden geclaimd voor subsidie. Door deze stukken grond te claimen, kan een boer meer inkomenssteun aanvragen dan waar hij in werkelijkheid recht op heeft. De betreffende aanvrager vroeg subsidie aan voor percelen die zich ver van zijn verblijfadres bevonden, verspreid over 3 provincies. De NVWA heeft bij deze aanvrager geconstateerd dat hij voor de betreffende percelen geen feitelijk eigendoms- of gebruiksrecht had.

Gelet op dit risico van misbruik van open data over landbouwpercelen heeft de certificerende instantie (de Auditdienst Rijk) aanvullend onderzoek gedaan. De auditdienst heeft

daarbij specifiek gekeken naar het gebruiksrecht van percelen waarvoor subsidie was aangevraagd voor het jaar 2017 en waarvan de subsidiebetalingen zijn verantwoord in deze Nationale Verklaring. Dit onderzoek op basis van een steekproef leidde tot de conclusie dat over het jaar 2017 naar schatting in totaal voor circa €0,3 miljoen aan subsidie was aangevraagd en uitbetaald voor percelen die niet feitelijk ter beschikking stonden van boeren. Bij de steekproefgevallen waarbij percelen ten onrechte zijn geclaimd, zal RVO de te veel betaalde subsidie terugvorderen. In enkele gevallen resteerde (als gevolg van de ingewikkelde regels) onzekerheid over de vraag of percelen ter beschikking stonden van boeren.

Voor subsidieaanvragen over 2018 heeft RVO achteraf (ná betaling van de inkomenssteun) een onderzoek ingesteld naar boeren die, verspreid over een groot gebied, relatief kleine percelen in gebruik zeggen te hebben ('postzegelverzamelaars'). Wij vinden het positief dat RVO dit onderzoek heeft ingesteld, omdat op deze manier eventueel te veel betaalde subsidie alsnog kan worden teruggevorderd. De uitkomsten van het onderzoek zijn bij ons nog niet bekend; we zullen deze uitkomsten betrekken bij onze oordeelsvorming over de *Nationale Verklaring 2020*.

Recent (tussen 1 maart en 15 mei 2019) hebben boeren hun aanvragen voor inkomenssteun voor het jaar 2019 ingediend. Om te voorkomen dat er later dit jaar ten onrechte betalingen worden gedaan aan boeren die de administratieve controle proberen te omzeilen door misbruik te maken van open data, zal RVO vóór de uitbetaling van de inkomenssteun aanvullende controles moeten verrichten.

Wij bevelen de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) aan om erop toe te zien dat RVO tijdig dergelijke aanvullende controles uitvoert.

### 3.4 Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

In het boekjaar 2017-2018 hebben de managementautoriteiten van het EFRO de eerste Nederlandse betaalaanvragen over de periode 2014-2020 bij de Europese Commissie ingediend. De door ons onderzochte beheer- en controlesystemen van het EFRO hebben in genoemd boekjaar voldoende gefunctioneerd. Wij hebben geen specifieke verbeterpunten of aandachtspunten gesignaleerd.

Een positieve ontwikkeling die we hier willen vermelden betreft de wijze waarop EFRO-projectvoorstellen worden beoordeeld. Vanuit het EFRO worden regelmatig subsidies verstrekt aan innovatieve projecten. Bij dit soort projecten is het vaak lastig om de

effectiviteit van de subsidie vast te stellen. De EFRO-managementautoriteiten maken al enkele jaren gebruik van een externe deskundigencommissie (zie kader). Dit draagt bij aan een effectievere en efficiëntere inzet van subsidiegelden bij innovatieve projecten.

### Beoordeling projectvoorstellen door deskundigencommissie

Met ingang van de programmaperiode 2014-2020 laten de EFRO-managementautoriteiten een externe deskundigencommissie de ingediende projectvoorstellen beoordelen. Voorheen besloten medewerkers van provincies en gemeenten of projecten in aanmerking kwamen voor financiering. Nu beoordelen externe experts elk projectvoorstel aan de hand van een vijftal criteria, bijvoorbeeld of het project voldoende innovatief is en of de vereiste business case voldoende kwaliteit heeft.

De managementautoriteiten hebben vastgesteld dat de kwaliteit van de voorstellen de afgelopen jaren is toegenomen en dat de inzet van deskundigencommissies hieraan heeft bijgedragen. Een evaluatie door de Rijksuniversiteit Groningen bevestigt dat beeld: doordat de deskundigencommissies beloftevolle projecten op een objectieve manier weten te scheiden van kansloze projecten, dragen ze bij aan een doeltreffend beoordelingsproces. Hierbij maken alleen de beste projecten die de meeste kans bieden op resultaten, aanspraak op subsidie.

## 3.5 Europees Sociaal Fonds en Europees Sociaal Fonds voor Meest Behoeftigen

De door ons onderzochte beheer- en controlesystemen van het ESF en EFMB functioneerden in boekjaar 2017-2018 voldoende. We hebben geen verbeterpunten of aandachtspunten bij deze fondsen gesignaleerd.

## 3.6 Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij

Wij hebben vastgesteld dat de door ons onderzochte beheer- en controlesystemen van het EFMZV in het boekjaar 2017-2018 voldoende functioneerden.

Vorig jaar signaleerden wij bij dit visserijfonds het risico van 'decommitting': het vervallen van toegekend budget. Uitgaven ten laste van het EFMZV werden namelijk laat bij de Europese Commissie gedeclareerd. Daarnaast vroegen wij aandacht voor het functioneren van het beheer- en controlesysteem voor het EFMZV.

Dit jaar rapporteren wij geen verbeterpunten; in het beheer- en controlesysteem van het EFMZV zijn door de managementautoriteit de nodige verbeteringen aangebracht.

Hoewel het risico van decommitting op de korte termijn gering is, vragen wij nog wel aandacht voor het blijvende risico dat EFMZV-budgetten die zijn toegewezen, uiteindelijk niet worden besteed. Er zijn vorig jaar wel maatregelen getroffen om de benutting van

EFMZV-subsidies te vergroten. Hoewel het aantal subsidieaanvragen is toegenomen, maakt de visserijsector nog weinig gebruik van subsidiemogelijkheden voor bijvoorbeeld projecten ter bevordering van duurzame visserij. Dat leidde ertoe dat ook in 2018 voor programma-onderdelen niet altijd werd voldaan aan tussentijdse, met de Europese Commissie afgesproken mijlpalen (prestatieafspraken). Hierdoor bestaat de kans dat 6% van het budget, dat voor deze onderdelen pas ter beschikking wordt gesteld als voldaan is aan prestatieafspraken (de prestatiereserve), komt te vervallen.<sup>15</sup>

Met het oog op de invoering van de aanlandplicht doet onder andere de visafslag in Den Helder onderzoek naar bijvangst<sup>16</sup> op de Noordzee (zie kader), dat wordt gefinancierd vanuit het EFMZV.

#### Vanuit EFMZV gefinancierd onderzoek naar aanlandplicht

Binnenkort wordt EU-regelgeving van kracht over de zogenoemde aanlandplicht. Dit is het verbod om bijvangst overboord te zetten c.q. de verplichting om bijvangst ‘aan te landen’. Deze maatregel heeft als doel de visvangst selectiever en dus duurzamer te laten zijn. Het achterliggende idee is dat als vissers ook bijvangst aan land moeten brengen, zij worden gestimuleerd hun vismethoden aan te passen om zo de bijvangst te beperken. De aanlandplicht vereist aanpassingen aan de vloot en omschakeling naar een andere vismethode. Vooral de Nederlandse platvissers moeten hiermee aan de slag; voor deze groep gaat namelijk een aanlandplicht gelden voor schol en tong.

Binnen het EFMZV-project ‘Best Practices II’ wordt op de visafslag van Den Helder de binnengebrachte bijvangst met een vissortermachine gesorteerd op grootte. Daaraan voorafgaand is op het schip de bijvangst al gesorteerd naar type vis en schaal- en schelpdieren.

Het project beoogt inzicht te geven in de hoeveelheden bijvangst. Ook moet het project de gevolgen van het invoeren van de aanlandplicht voor de vissers in kaart brengen, zoals de benodigde extra mankracht aan boord voor de sortering van de bijvangst, de benodigde aanpassingen aan het schip en de benodigde extra opslagruimte aan boord voor het bewaren van de bijvangst.

### 3.7 Migratie- en veiligheidsfondsen

Uit ons onderzoek blijkt dat de onderzochte beheer- en controlesystemen van de migratie- en veiligheidsfondsen AMIF en ISF in het boekjaar 2018 voldoende functioneerden. Wij hebben geen specifieke verbeterpunten gesignaleerd. Wel vragen wij aandacht voor het volgende.

Bij de Subsidieregeling AMIF-ISF heeft de verantwoordelijke autoriteit in het verslagjaar 2017/2018 voor het eerst eindbetalingen van projecten bij de Europese Commissie

gedeclareerd.<sup>17</sup> Uit onderzoek naar het functioneren van het beheer- en controlesysteem is gebleken dat gegevens niet altijd worden vastgelegd. Enkele voorbeelden zijn:

- het bijhouden van een inzichtelijke projectadministratie bij begunstigden;
- het duidelijk vastleggen van keuzes en motiveringen;
- het gebruik van betrouwbare (prestatie)indicatoren; en
- het zorgdragen voor een nauwkeurig versiebeheer van documenten.

Wanneer deze punten onvoldoende aandacht krijgen, vraagt de controle achteraf meer tijd en inspanning. Daarnaast bestaat het risico dat minder subsidie kan worden gedeclareerd, omdat niet aan de subsidievoorwaarden wordt voldaan.

## 4 Rechtmatigheid en totstandkoming

### 4.1 Kwalificatie getrouwheid en rechtmatigheid: oordeel Algemene Rekenkamer

De *Nationale Verklaring 2019* geeft een deugdelijke kwalificatie van (a) de getrouwheid van de rekeningen die door Nederland zijn ingediend bij de Europese Commissie, en (b) de rechtmatigheid tot op het niveau van eindbegunstigden van de financiële transacties ten laste van de Europese fondsen.

‘Financiële transacties’ zijn de geldstromen van en naar de begunstigden van EU-subsidies. Het betreft hier enerzijds de toegekende subsidiegelden en anderzijds de correcties daarop. Correcties zijn de vorderingen op begunstigden die ten onrechte EU-subsidie hebben ontvangen.

De Europese Commissie wil weten of de subsidies die aan een lidstaat zijn toegekend volgens haar regels c.q. voorwaarden zijn verstrekt. Om dat te kunnen vaststellen moeten lidstaten een goed werkend beheer- en controlesysteem opzetten. De lidstaten dienen alles te doen om te voorkomen dat subsidies ten onrechte aan begunstigden worden uitbetaald en, indien dit toch is gebeurd, deze terug te vorderen.

Als het aandeel onrechtmatige betalingen meer dan 2% van het totaalbedrag aan uitbetaalde subsidies per fonds is, vindt de Europese Commissie dat niet acceptabel. De Commissie kan dan sancties opleggen, zoals betaalonderbrekingen. Wij rapporteren daarom – net zoals dit in de *Nationale Verklaring* wordt gedaan – foutenpercentages die hoger dan 2% zijn (zie ook bijlage 3, Methodologische verantwoording).

In tabel 1 hieronder staat een samenvatting van de oordelen over het door lidstaat Nederland in de *Nationale Verklaring 2019* gerapporteerde en door de auditautoriteit gecontroleerde percentage rechtmatigheidsfouten in de uitgaven.

**Tabel 1** Samenvatting oordelen percentages rechtmatigheidsfouten in de uitgaven

Uitgaven	Onrechtmatigheid*
Landbouwfondsen	minder dan 2%
EFRO	minder dan 2%
ESF	minder dan 2%
EFMB	minder dan 2%
EFMZV	minder dan 2%
AMIF	minder dan 2%
ISF	minder dan 2%

\* De tolerantiegrens ligt op 2%.

Uit tabel 1 komt naar voren dat bij alle fondsen het percentage rechtmatigheidsfouten in de uitgaven onder de 2% ligt.

Bij het EFRO hebben wij geconstateerd dat de auditautoriteit een bevinding bij managementautoriteit Oost en managementautoriteit Noord, die betrekking had op het gebruik van de Integrale Kostensystematiek (IKS) voor loonkosten, niet heeft opgenomen in de berekening van het foutenpercentage. Als argument hiervoor heeft de auditautoriteit in het jaarlijkse controleverslag aangegeven dat de betrokken managementautoriteiten conform de nationale afspraken rond IKS hebben gehandeld. Wij zijn echter van oordeel dat deze bevinding door de auditautoriteit toch in de berekening van het foutenpercentage had moeten worden meegenomen. De bevinding was niet alleen gebaseerd op een onderzoek van de auditautoriteit, maar heeft ook geleid tot correcties in de jaarrekening van de betrokken managementautoriteiten. Overigens was deze correctie dusdanig beperkt, dat het foutenpercentage ook inclusief deze fout ruim onder de 2% zou uitkomen.

## 4.2 Oordeel over totstandkoming Nationale Verklaring

Naar ons oordeel is de *Nationale Verklaring 2019*, zoals die door de minister van Financiën namens het kabinet is afgegeven, over het geheel genomen deugdelijk tot stand gekomen.

Wij hebben over dit oordeel geen aanvullende opmerkingen.

## 5 Effectiviteit van EU-inkomenssubsidies aan boeren

### 5.1 Inleiding

In § 3.3 en § 4.1 zijn we ingegaan op het beheer en de rechtmatigheid van de uitgaven voor de landbouwfondsen ELGF en ELFPO. In dit hoofdstuk richten we het vizier op de *resultaten en effecten* van EU-subsidies. We bekijken in dat kader de effectiviteit van de inkomenssteun die de Europese Commissie vanuit het ELGF uitkeert aan boeren.<sup>18</sup> Deze inkomenssteun is primair bedoeld om boeren te voorzien van een *redelijke levensstandaard*. In hoeverre beantwoordt de inkomenssteun aan deze doelstelling? Om hier zicht op te krijgen hebben we onderzocht wat de levensstandaard is van boeren in Nederland die vanuit de EU inkomenssteun ontvangen. Dit hebben we gedaan door een analyse te maken van het inkomen van deze boeren en het aandeel van de inkomenssteun daarin. Hierbij zijn we uitgegaan van informatie die reeds beschikbaar is. Dat betekent dat we zelf geen informatie bij begunstigden hebben opgevraagd. We proberen voor zover dat mogelijk is in beeld te brengen waar de inkomenssteun terecht is gekomen. We trekken daarmee geen conclusies over het exacte of toekomstige inkomen van boeren. Dat is immers van veel andere factoren afhankelijk. Ook trekken we geen conclusies over de wenselijke hoogte van de inkomenssteun. Onze analyse biedt helderheid over de vraag bij wie de inkomenssteun terecht is gekomen (de eindontvangers), wat voor deze groep het besteedbaar inkomen was en welk deel van dat inkomen uit inkomenssteun bestond.

Deze informatie is relevant vanwege de onderhandelingen over de herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode 2021-2027. De Nederlandse inzet bij deze onderhandelingen is namelijk gericht op een verschuiving van directe inkomenssteun naar steun voor innovatie, vergroening en het realiseren van maatschappelijke opgaven. Het parlement kan de uitkomsten van ons onderzoek gebruiken bij het beoordelen van dit kabinetsstreven.

We geven in dit hoofdstuk om te beginnen in § 5.2 een beschrijving van de onderzochte groep boeren. In § 5.3 gaan we nader in op de levensstandaard van de landbouwsector. Daarna volgt in § 5.4 een nadere beschrijving aan de hand van 2 indelingen die ook in beleidsinformatie worden gebruikt: naar sectoren en naar bedrijfsgrootte van de landbouwbedrijven.

## 5.2 Onderzochte groep boeren

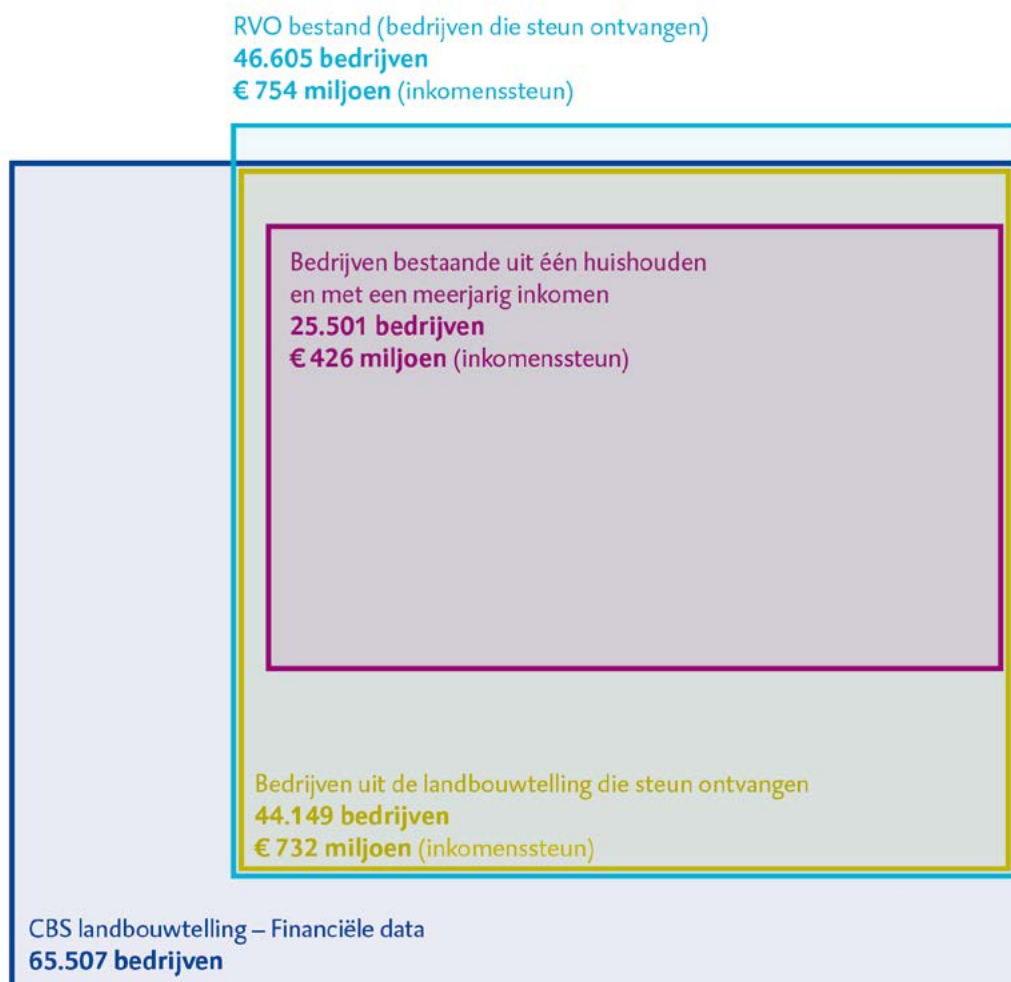
We hebben in dit onderzoek gebruikgemaakt van de landbouwtelling van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en van de RVO-administratie rond de afhandeling van de inkomenssteun. Deze gegevens vinden we bruikbaar dan de gegevens uit de huidige monitoring van de inkomenssteun aan boeren in Nederland.<sup>19</sup> De steekproef die wordt gebruikt voor deze monitoring bevat informatie over het bruto bedrijfsresultaat, maar onvoldoende bruikbare informatie over het besteedbaar (netto) inkomen van boeren. Wij zijn van oordeel, net als de Europese Rekenkamer, dat het besteedbaar (netto) inkomen van boeren de beste maat is voor het bepalen van de levensstandaard (Europese Rekenkamer, 2016b). We lichten dit in bijlage 3 verder toe.

Figuur 7 geeft een overzicht van de CBS- en RVO-gegevens die we hebben gebruikt. We hebben uit die gegevens geen steekproef getrokken, maar een omvangrijke groep landbouwbedrijven geselecteerd die we integraal, dus in zijn geheel, analyseren. Dit is het roze blok in figuur 7. Deze groep omvat 25.501 van de 44.149 landbouwbedrijven die in 2014 inkomenssteun hebben ontvangen. Deze onderzochte bedrijven ontvingen gezamenlijk € 426 miljoen (van de in totaal toegekende € 732 miljoen) aan EU-inkomenssubsidies. De onderzochte groep ontving dus ruim 58% van het totaal aan toegekende inkomenssubsidies.

We hebben alleen landbouwbedrijven meegenomen waarvan de eigenaar of eigenaren deel uitmaken van *één huishouden*. Dit hebben we gedaan omdat we, als een landbouwbedrijf uit verscheidene huishoudens bestaat, niet goed kunnen bepalen welk deel van het bedrijfsinkomen naar welk huishouden gaat. We kunnen dan dus geen goede inschatting maken van het inkomen van een boer.

Verder hebben we, om vertekening van de inkomenssituatie te voorkomen, alleen bedrijven in ons onderzoek betrokken waarvan meerjarige inkomensgegevens waren opgenomen in de CBS-landbouwtelling. In de methodologische bijlage (bijlage 3) van dit rapport lichten we deze keuzes nader toe.

**Bijna 60% van de inkomenssteun aan landbouwbedrijven in de landbouw telling is in ons onderzoek in beeld**



**Figuur 7** Overzicht van gebruikte bronbestanden en bruikbare gegevens

De gegevens in figuur 7 hebben betrekking op 2014. Tot en met dat jaar was de inkomenssteun gebaseerd op de omvang van de productie. Sinds 1 januari 2019 is de inkomenssteun gebaseerd op de omvang van de grond in bezit van boeren. In de tussenliggende periode was er een transitiefase.

Ons onderzoek brengt het inkomen van de boeren in 2014 in beeld en geeft ook een doorkijkje naar de nieuwe situatie in 2019. Van dat jaar zijn de inkomensgegevens weliswaar nog niet beschikbaar, maar wel de omvang van de totale inkomenssteun en wijze waarop deze wordt toebedeeld aan boeren. Deze nieuwe verdeelsleutel passen we toe op het

inkomen dat boeren hadden, niet op het meerjarig gemiddelde van 2014, maar dat van 2015. Dat jaar biedt een betere vergelijkingsgrond voor de situatie met de nieuwe verdeel-sleutel voor inkomenssteun. Een dergelijke ‘simulatie’ voorspelt niet de daadwerkelijke inkomens van boeren,<sup>20</sup> maar geeft wel een *indicatie* van de verdeling van deze landbouw-subsidies in 2019 volgens de nieuwe systematiek. Hiermee willen we het effect laten zien van de veranderde grondslag van de inkomenssteun. Deze situatie duiden we in diverse figuren aan met ‘systeem vanaf 2019’. In de methodologische bijlage van dit rapport lichten we onze keuzes toe.

### 5.3 Inzicht in levensstandaard van boeren

De levensstandaard van boeren kan in beeld worden gebracht aan de hand van het *bruto inkomen uit bedrijf* en het *netto gestandaardiseerd huishoudinkomen*.

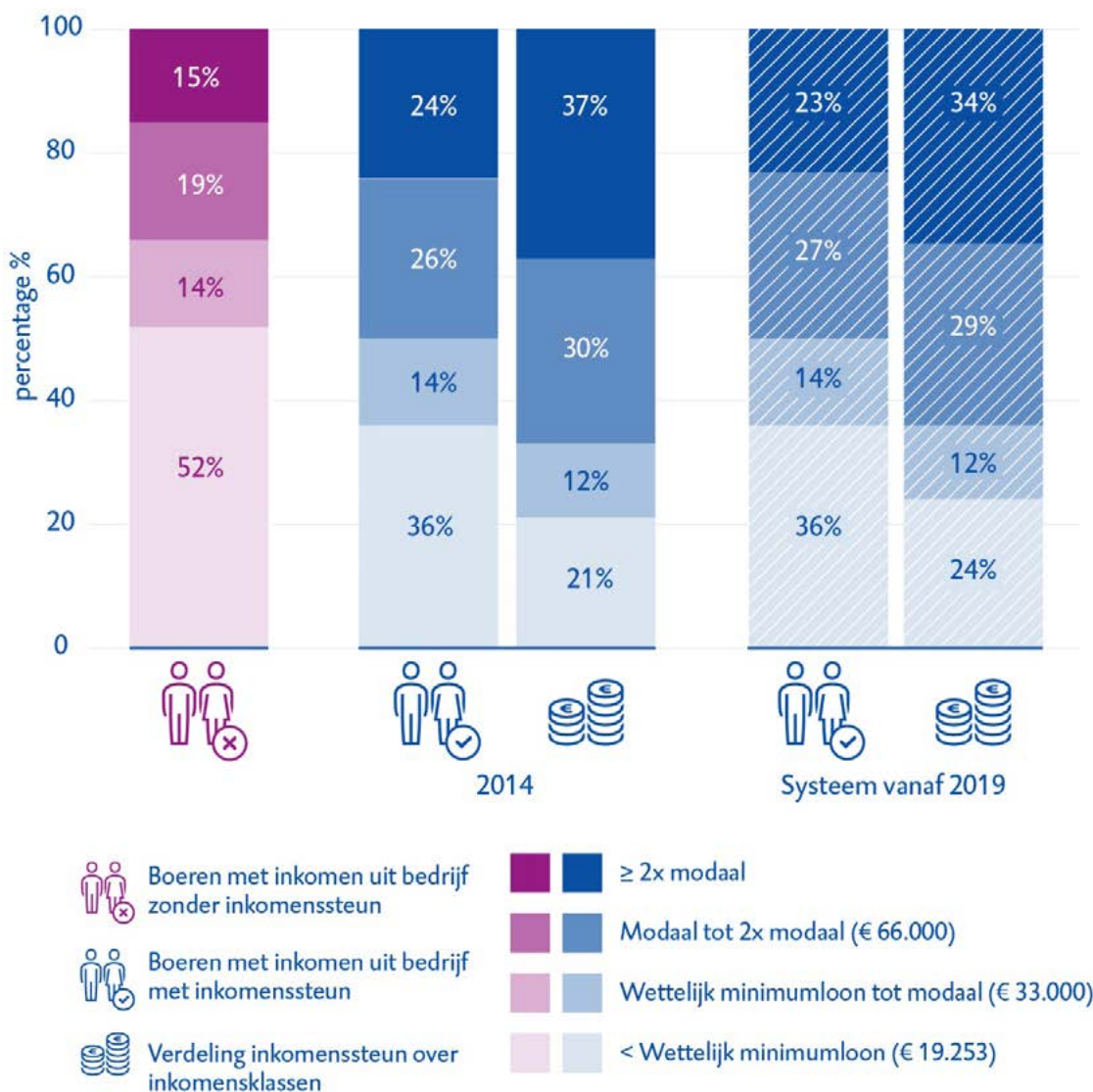
Het voordeel van het gebruik van het bruto inkomen uit bedrijf is dat we daarvan precies kunnen zien welk deel van het inkomen bestaat uit inkomenssteun. Bij het netto gestandaardiseerd huishoudinkomen kunnen we niet zien welk deel daarvan uit inkomenssteun bestaat. Maar deze netto inkomensmaat geeft wel het beste invulling aan de indicator voor een levensstandaard: het beschikbare inkomen voor consumptie. We hebben dus beide inkomenswaarden nodig om tot een goed inzicht te komen.

Voor het verbinden van het (bruto dan wel netto) inkomen van boeren aan een bepaalde levensstandaard gebruiken we in dit onderzoek vergelijkingswaarden voor inkomens die algemeen zijn aanvaard voor beleid en onderzoek in Nederland. Voor het bruto inkomen zijn dat het wettelijk minimumloon, het modale inkomen en het tweemaal modale inkomen. Voor het netto inkomen gebruiken we de mediaan van de werkende bevolking als vergelijkingswaarde (het ‘doorsnee’ inkomen).<sup>21</sup>

#### 5.3.1 Bruto inkomen

Figuur 8 toont de verschillende inkomensklassen van het (bruto) inkomen uit bedrijf van de onderzochte boeren.

**Met inkomenssteun had 36% van de boeren een bruto inkomen onder het wettelijk minimumloon**



**Figuur 8** Percentage boeren per inkomensklasse met en zonder inkomenssteun in 2014, en met inkomenssteun op basis van de omvang van de grond

*Verdeling naar boeren*

In de linker kolom zien we van de onderzochte groep boeren het inkomen in 2014, waarvan we de inkomenssteun hebben afgetrokken. We zien dan dat – bij gelijk blijvende marktomstandigheden – meer dan de helft van de onderzochte boeren (52%) zonder de inkomenssteun een inkomen uit bedrijf zou hebben gehad dat onder het wettelijk minimumloon (€ 19.253 per jaar) lag.<sup>22</sup>

De tweede kolom toont de verdeling van inkomens uit bedrijf in 2014 *inclusief* de inkomenssteun. In dat geval zien we dat meer dan een derde (36%) van de onderzochte boeren in 2014 een bruto inkomen had dat onder het wettelijk minimumloon lag. Dat is 16% minder dan wanneer de inkomenssteun van hun inkomen wordt afgetrokken. De tweede kolom laat verder zien dat er aan de andere kant van het spectrum sprake is van een tegengesteld beeld: ruim een kwart (26%) van de onderzochte boeren verdiende in 2014 inclusief de inkomenssteun modaal tot tweemaal modaal (€ 33.000 tot € 66.000) en bijna eenzelfde aantal boeren (24%) verdiende tweemaal modaal of meer ( $\geq$  € 66.000).

De één na laatste kolom betreft het inkomen van 2015, waarin de verdeling van de inkomenssteun zoals die in 2019 van toepassing zal zijn aan de hand van een simulatie is berekend. Hier zien we de verandering die optreedt als gevolg van invoering van de eerdergenoemde uniforme hectarepremie per 2019. Op het eerste gezicht lijkt het effect van de veranderde grondslag van de inkomenssteun op het bruto inkomen gering; de verdeling blijft vrijwel gelijk aan die van 2014. Dat beeld verandert echter wanneer we inzoomen op de verschillende sectoren. Zoals we in § 5.4.1 zullen toelichten zijn er in specifieke sectoren wél wezenlijke verschillen als we kijken naar de situatie in 2014 en de situatie na de invoering van de uniforme hectarepremie. Een kanttekening is hier echter op zijn plaats: omdat we geen zicht hebben op andere wijzigingen in de sector die invloed hebben op het inkomen van boeren, zoals wijzigingen in kostprijs, marktprijs of uitbreiding van activiteiten, kunnen we geen uitspraak doen over het werkelijke inkomen van boeren in 2019.

#### *Verdeling inkomenssteun*

Als we kijken naar het bedrag aan inkomenssteun dat de onderzochte groep boeren in 2014 heeft ontvangen (€ 426 miljoen), zien we dat ruim een derde van deze subsidies naar boeren ging die met deze steun bruto tweemaal modaal of meer verdienden ( $\geq$  € 66.000). In totaal ging 67% van de subsidies naar boeren die bruto meer dan modaal verdienden ( $\geq$  € 33.000). Ruim een vijfde (21%) van de subsidies ging naar boeren die daarmee nog steeds onder het wettelijk minimum bleven. De ‘simulatie’ gebaseerd op de invoering van de uniforme hectarepremie in de meest rechter kolom laat een vergelijkbaar beeld zien.

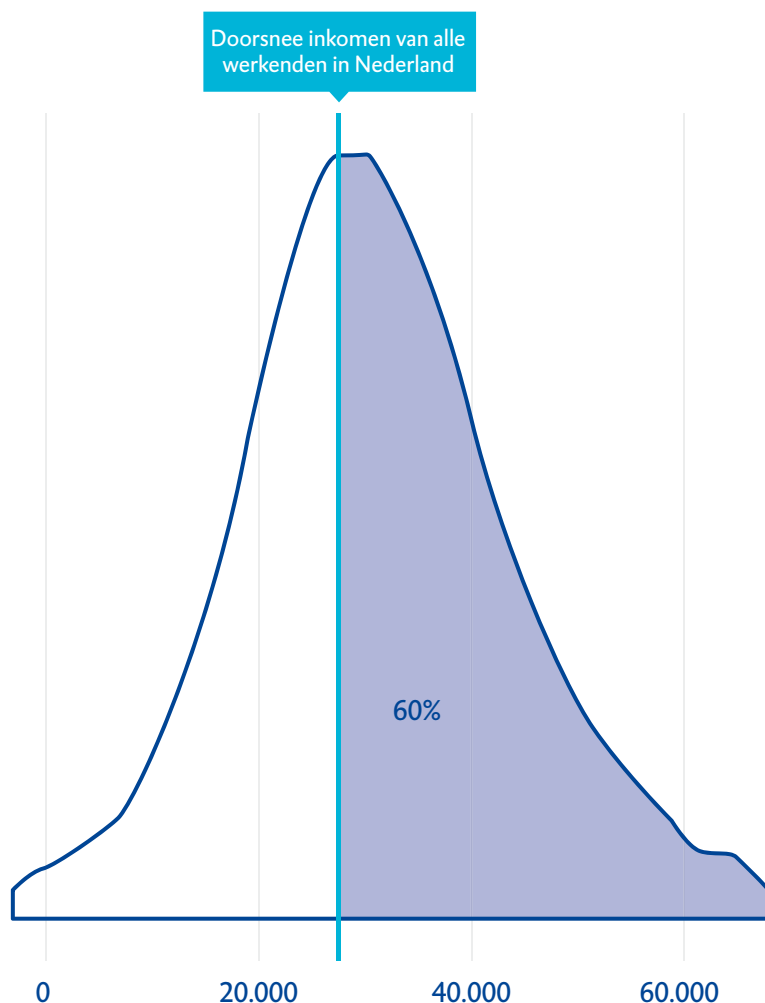
### 5.3.2 Netto inkomen

Het (netto) besteedbaar inkomen van boeren omvat alle *inkomsten* van een huishouden, verminderd met premies en belastingen. Om dit netto inkomen van huishoudens van verschillende grootte en samenstelling vergelijkbaar te maken, hebben we het inkomen van boeren door middel van enkele correcties ‘gestandaardiseerd’.

Dit huishoudinkomen van boeren hebben we vervolgens vergeleken met de mediaan van het huishoudinkomen van alle werkenden in Nederland van € 27.400: de helft van de

huishoudens van de werkenden heeft meer dan dat bedrag te besteden, de andere helft minder. We noemen dit het *doorsnee inkomen* van alle werkenden in Nederland.

**60% van de boeren had een hoger netto inkomen dan werkenden**



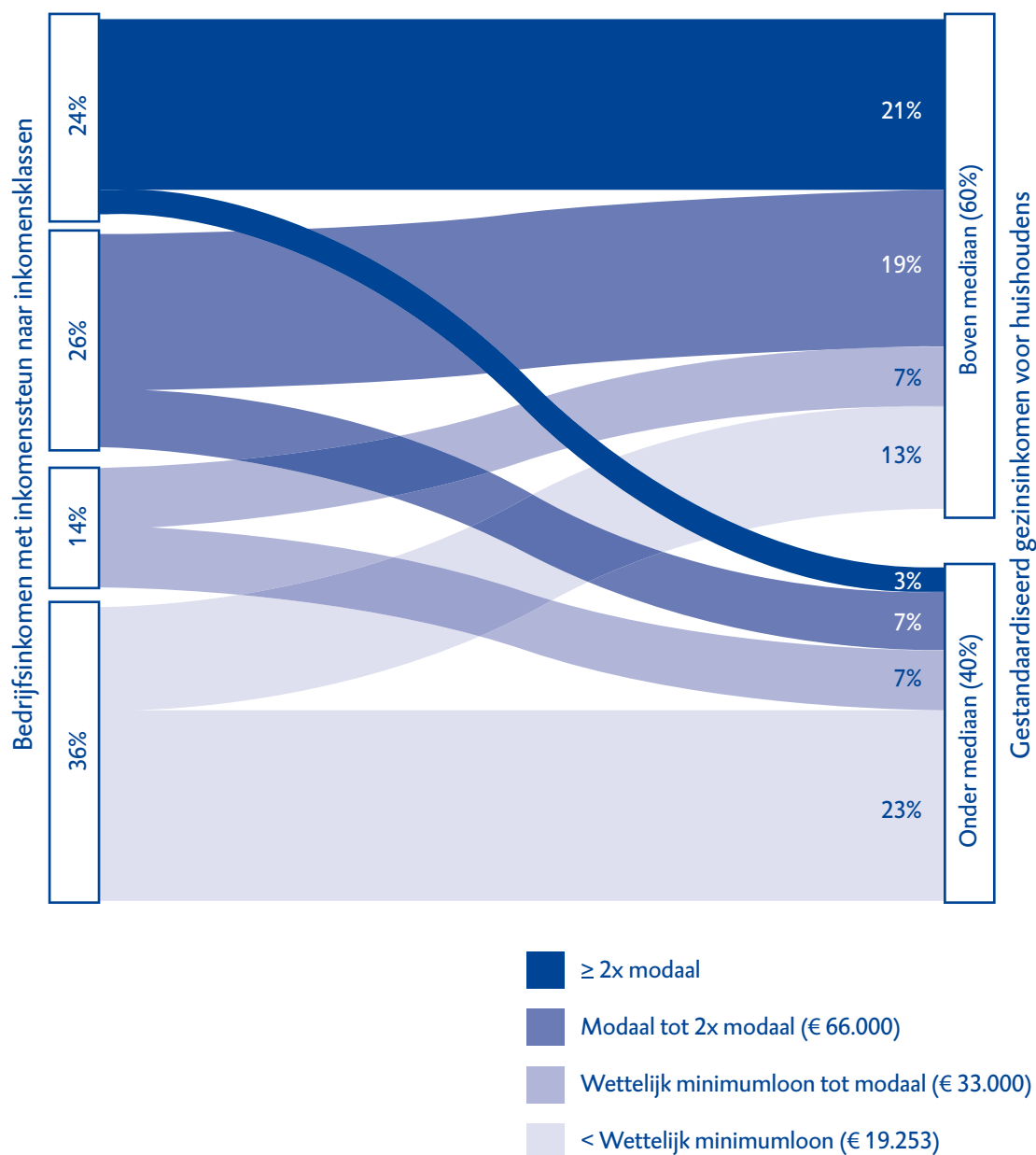
**Figuur 9** De verdeling van het huishoudinkomen van boeren in 2014

Uit figuur 9 blijkt dat 60% van de onderzochte boeren in 2014 een netto inkomen had dat hoger lag dan het doorsnee inkomen van de werkenden in Nederland. Een zelfde vergelijking met het doorsnee inkomen van zelfstandigen laat een vergelijkbaar beeld zien (niet in figuur 9).<sup>23</sup>

### 5.3.3 Verschil tussen netto en bruto inkomen

In figuur 10 vergelijken we de bruto inkomens van 3 groepen onderzochte boeren (onder het wettelijk minimumloon, modaal en tweemaal modaal) met het netto huishoudinkomen van diezelfde groepen boeren. Het gaat daarbij steeds om bedragen inclusief inkomenssteun.

#### Het bruto inkomen van boeren met inkomenssteun pakt netto heel verschillend uit



**Figuur 10** De relatie tussen inkomen uit bedrijf en het gestandaardiseerd huishoudinkomen van boeren in 2014

De figuur laat zien dat er boeren zijn die ondanks een relatief laag bedrijfsinkomen een relatief hoog huishoudinkomen hebben. Bijvoorbeeld: 13% van de boeren heeft een bedrijfsinkomen dat onder het wettelijk minimumloon ligt, maar deze groep ontvangt uiteindelijk een netto huishoudinkomen dat hoger ligt dan dat van het doorsnee inkomen van de werkenden in Nederland. Andersom zien we dat een (klein) deel (3%) van de boeren bruto tweemaal modaal of meer verdient, maar daarvan een netto huishoudinkomen overhoudt dat lager is dan het doorsnee inkomen van de werkenden in Nederland. Het beeld dat oprijst uit onze analyse sluit aan bij de door ons ondersteunde aanbeveling van de Europese Rekenkamer om niet alleen te kijken naar de bruto inkomens maar ook naar de netto inkomens van boeren in de EU (Europese Rekenkamer, 2016b). Door met beide maten het inkomen van boeren inzichtelijk te maken, ontstaat een completer beeld.

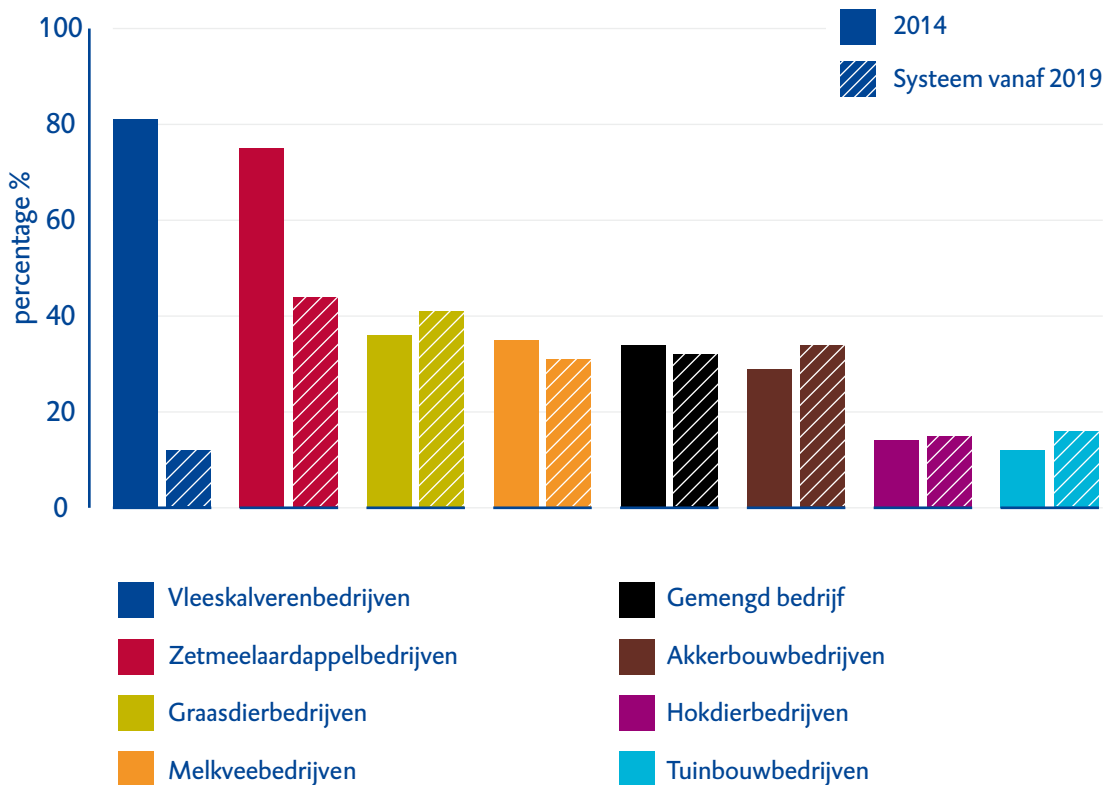
## 5.4 Uitsplitsing naar sectoren en bedrijfsgrootte

Om een goed beeld te verkrijgen van de inkomenspositie van de landbouwsector als geheel is het relevant om te kijken naar de inkomenssteun en -positie in *specifieke* landbouwsectoren. Ook een uitsplitsing naar bedrijfsgrootte levert relevante inzichten op. De gegevens die we hebben gebruikt bieden mogelijkheden voor verschillende uitsplitsingen. We laten er in deze paragraaf een aantal zien.

### 5.4.1 Beeld per landbouwsector

In de afgelopen jaren zijn er voor boeren in zogenoemde knelsectoren – waaronder zetmeelaardappelbedrijven en vleeskalverenbedrijven – specifieke regelingen getroffen om hen te compenseren voor de overgang naar de uniforme hectarepremie. Het is daarom van belang om het effect van de inkomenssteun op het inkomen van boeren in verschillende sectoren inzichtelijk te maken. In figuur 11 laten we zien voor welk deel van hun inkomen boeren uit de verschillende sectoren afhankelijk zijn van inkomenssteun, inclusief de maatregelen voor de zogenoemde knelsectoren.

**Impact overgang systeem het grootst voor de sectoren zetmeelaardappelen en vleeskalveren**

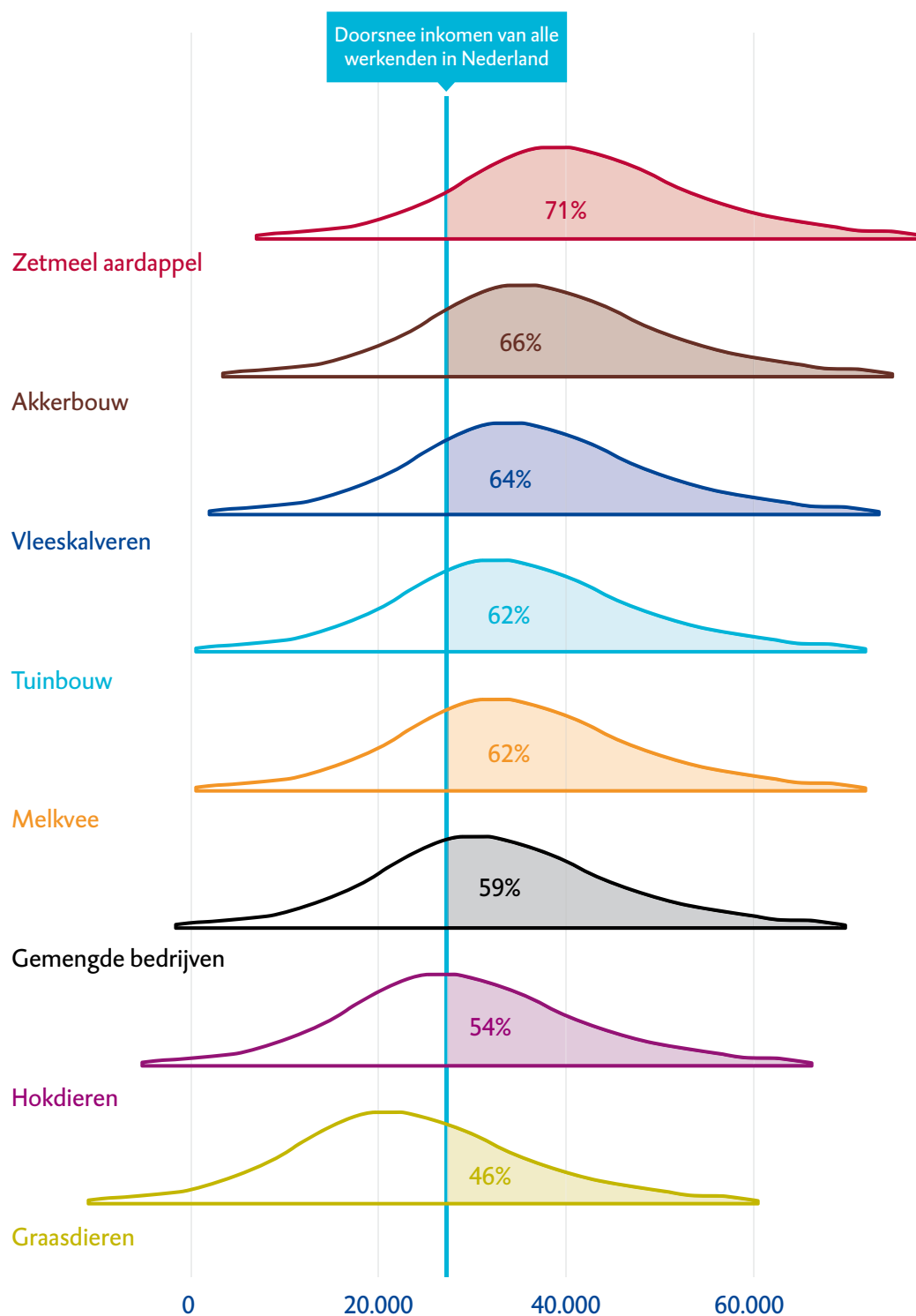


**Figuur 11** Aandeel inkomenssteun in inkomen uit bedrijf naar bedrijfstype

We zien in figuur 11 dat vooral voor de zetmeelaardappelbedrijven en de vleeskalverenbedrijven de inkomenssteun in 2014 bepalend was: het inkomen van de betrokken boeren bestond in 2014 voor gemiddeld 75% respectievelijk 81% uit inkomenssteun. Uit onze simulatie blijkt dat deze afhankelijkheid waarschijnlijk sterk zal verminderen. Tegelijkertijd zien we dat de uniforme hectarepremie voor de overige sectoren tot een lichte stijging of daling van het aandeel inkomenssteun in het inkomen uit bedrijf zorgt.

In § 5.3.2 hebben we uiteengezet dat op basis van het (netto) huishoudinkomen een meerderheid (60%) van de boeren in 2014 meer kon besteden dan het doorsnee inkomen van werkenden in Nederland (€ 27.400). In figuur 12 (hierna) is dit gegeven nader uitgesplitst naar verschillende landbouwsectoren.

**De meeste boeren hadden in 2014 een hoger netto inkomen dan het doorsnee inkomen van alle werkenden in Nederland**



**Figuur 12** Verdeling huishoudinkomen van boeren in 2014 in vergelijking met het doorsnee inkomen van alle werkenden in Nederland

We zien dat in bijna alle sectoren in 2014 de meerderheid van de boeren een hoger (netto) huishoudinkomen had dan het doorsnee inkomen van de werkenden in Nederland. Alleen in de graasdiersector gold dit voor slechts 46% van de boeren.<sup>24</sup>

#### 5.4.2 Beeld per bedrijfsgrootteklasse

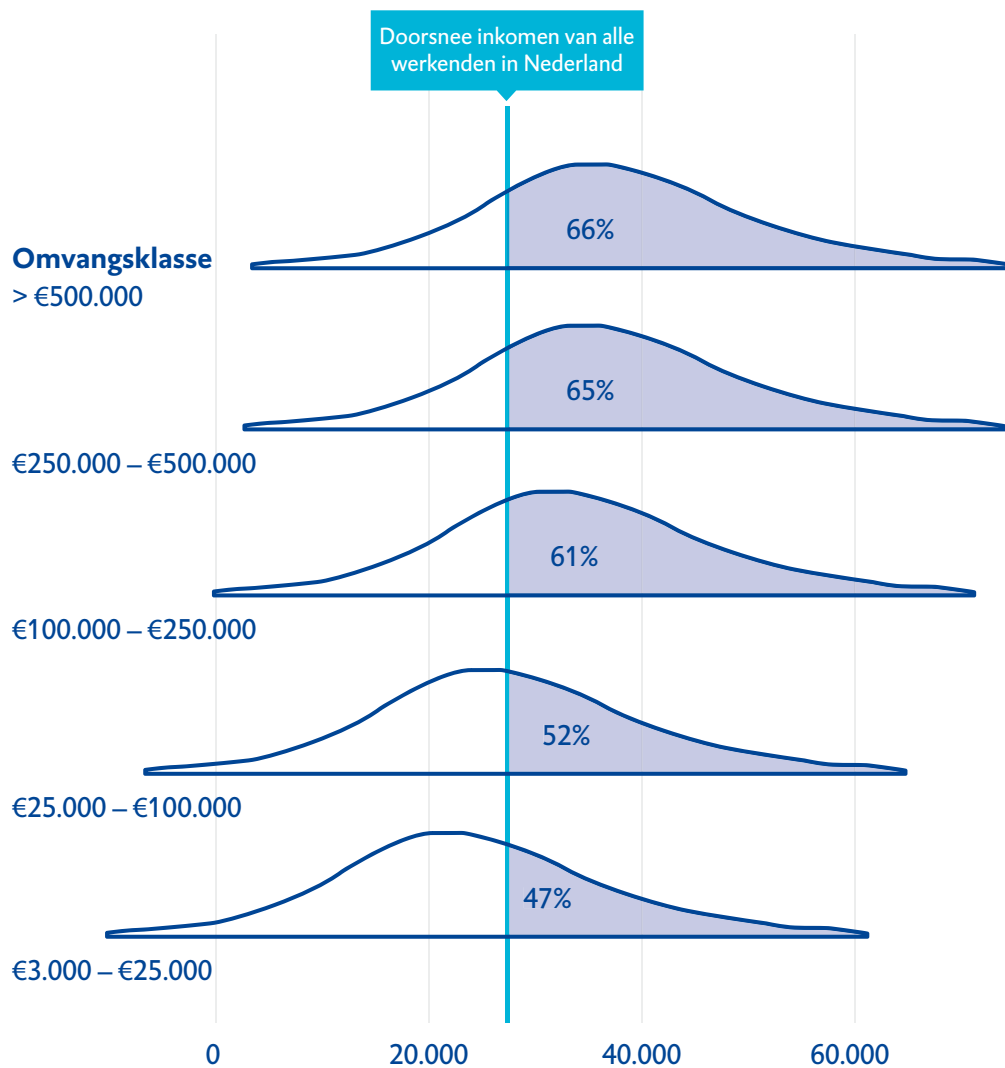
We zien in de landbouw een trend van schaalvergroting: kleinere boerenbedrijven kiezen er steeds vaker voor om te stoppen.<sup>25</sup> Tegelijkertijd heeft de Europese Commissie voorgesteld om na 2020 de steun aan grote bedrijven boven een bepaald bedrag af te toppen. Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen is het interessant om de effecten van de inkomenssteun te relateren aan de bedrijfsgrootte.

##### Invloed op bruto inkomen

Uit onze analyse blijkt dat de hoogte van het bruto inkomen samenhangt met de grootte van een landbouwbedrijf, gebaseerd op de zogenoemde standaardopbrengst. Dit is een maat voor de economische omvang van landbouwbedrijven, dat de opbrengst van het landbouwbedrijf uitdrukt. Zoals blijkt uit figuur 13 had in 2014 meer dan 80% van de boeren met een klein bedrijf een bedrijfsinkomen dat onder het wettelijk minimumloon uitkwam, terwijl het inkomen van 48% van de boeren met de grootste bedrijven in 2014 uitkwam op tweemaal modaal of meer. We zien ook dat het verschil tussen de situatie met en zonder steun groter wordt naarmate de bedrijfsgrootte toeneemt. Uit onze berekeningen blijkt dat de simulatie met de verdeling van de inkomenssteun na invoering van de uniforme hectarepremie nauwelijks verschillen laat zien met de situatie in 2014.



**Boeren met grotere landbouwbedrijven hebben vaker een hoger netto inkomen dan het doorsnee inkomen van alle werkenden in Nederland**



**Figuur 14** Verdeling huishoudinkomen van boeren in 2014 naar omvangsklasse van het bedrijf in vergelijking met het doorsnee inkomen van de werkenden in Nederland

**5.5 Conclusie**

We zijn van mening dat de politiek verantwoordelijken op basis van de door ons gebruikte, beschikbare informatie over inkomensgegevens van en EU-inkomenssteun aan boeren, uitspraken over de effectiviteit van de EU-inkomenssteun kunnen doen. Deze informatie biedt inzicht in de vraag bij welke groepen van boeren de inkomenssteun terecht is gekomen, wat voor deze groep het besteedbaar inkomen was en welk deel van dat inkomen uit inkomenssteun bestond.

Met deze informatie geven we ten behoeve van toekomstig beleid inzicht in de levensstandaard van boeren in Nederland. We hebben indicaties dat de inkomenssteun deels effectief is om boeren te voorzien van een redelijke levensstandaard. Zo zien we in ons onderzoek dat zonder subsidies het bruto bedrijfsinkomen van boeren in iets meer de helft van de onderzochte gevallen onder het wettelijk minimumloon ligt, terwijl met de toegekende EU-subsidies dat aandeel daalt tot ruim een derde. Het zijn indicaties van effectiviteit, omdat wat precies een redelijke levensstandaard is, door de Europese Commissie en de lidstaten niet nader is uitgewerkt.

We constateren in ons onderzoek echter ook dat in 2014 ruim een derde van de EU-inkomenssteun terecht kwam bij boeren met een bruto bedrijfsinkomen van tweemaal modaal en meer. Verder kunnen we op basis van gegevens over het netto huishoudinkomen uitspraken doen over het besteedbaar inkomen van boeren. We zien dan bijvoorbeeld dat 13% van alle onderzochte boeren met inkomenssubsidie in 2014 een (bruto) bedrijfsinkomen had dat onder het wettelijk minimumloon lag, maar uiteindelijk een netto huishoudinkomen ontving dat hoger lag dan het doorsnee huishoudinkomen van alle werkenden in Nederland. Tot slot laten we op basis van een simulatie zien wat de overgang van inkomenssteun gebaseerd op de omvang van de productie van de boer naar inkomenssteun gebaseerd op de omvang van zijn grond, betekent voor het subsidiebedrag dat verschillende groepen boeren ontvangen. We zien dan dat het aandeel van de inkomenssteun in het inkomen van boeren voor met name de zetmeelaardappelbedrijven en de vleeskalverenbedrijven mogelijk kleiner wordt.

Vragen die naar aanleiding van ons onderzoek naar voren komen zijn onder andere:

- Welke levensstandaard vinden we 'redelijk'? Moet de levensstandaard worden gedefinieerd in termen van bruto inkomen uit bedrijf of netto huishoudinkomen?
- In hoeverre zijn EU-inkomenssubsidies doelmatig indien boeren daarmee tweemaal modaal of meer verdienen?
- Zijn EU-inkomenssubsidies voldoende doeltreffend als een derde van de boeren zelfs met inkomenssteun nog steeds onder het wettelijk minimumloon verdient?

Deze vragen zijn voor de politiek verantwoordelijken relevant in het licht van de onderhandelingen over de herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode 2021-2027. De Nederlandse inzet bij deze onderhandelingen is namelijk gericht op een verschuiving van directe inkomenssteun naar steun voor innovatie, vergroening en het realiseren van maatschappelijke opgaven.

## 6 Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

Op 29 april 2019 ontvingen wij namens het kabinet van de minister van Financiën een reactie op ons rapport. In zijn brief gaat de minister in op de verbeter- en aandachtspunten en geeft hij aan hoe het kabinet deze zal oppakken. In § 6.1 hebben wij de reactie op de aanbevelingen integraal opgenomen. Verder spreekt het kabinet zijn dank uit voor het onderzoek naar de EU-inkomenssteun voor boeren. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) reageerde in haar brief van 8 mei 2019 op dit onderzoek. In § 6.2 hebben wij deze reactie integraal weergegeven. Beide brieven staan op onze website. In § 6.3 sluiten wij dit hoofdstuk af met ons nawoord.

### 6.1 Reactie kabinet op aanbevelingen Algemene Rekenkamer

Het kabinet reageert als volgt op de verbeter- en aandachtspunten:

#### “Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)

Aanbeveling: de controle op de redelijkheid van de kosten is onvoldoende bij een deel van de voor subsidie ingediende kosten. Wij bevelen de minister van LNV aan erop toe te zien dat de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland verder invulling geeft aan deze controle.

#### Reactie

*Het kabinet neemt de aanbeveling over. De Minister van LNV ziet erop toe dat de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland de toets op de redelijkheid van kosten verder verbetert. Bij de beoordeling van de redelijkheid van kosten van de premie Brede Weersverzekering wordt gewerkt aan een beoordeling op basis van de loss ratio (een kerngegeven in het verzekeringswezen). Bij de Kwaliteitsregeling Vitaal Kalf en de realisatie van natuurvriendelijke oevers wordt verder bezien op welke wijze de kosten voor het certificaat en de investeringen geobjectiveerd, vergeleken en getoetst kunnen worden.*

#### Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF)

Aanbeveling: Een bestaande administratieve controle kan worden omzeild door misbruik van open data. Wij bevelen de minister van LNV aan erop toe te zien dat de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland tijdig aanvullende controles uitvoert ter voorkoming onterechte betalingen bij misbruik van open data.

## Reactie

*Het kabinet neemt de aanbeveling over. Deze aanbeveling heeft betrekking op de opgave van landbouwpercelen. De minister van LNV gaat in overleg met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland na op welke wijze er aanvullende controles verricht kunnen worden om misbruik van open data te voorkomen.”*

## 6.2 Reactie minister van LNV op onderzoek EU-inkomenssteun voor boeren

De minister van LNV reageert als volgt op het onderzoek naar EU-inkomenssteun voor boeren:

“De Algemene Rekenkamer (AR) presenteert in hoofdstuk 5 van de *Nationale Verklaring 2019* een onderzoek naar de bijdrage van de inkomenssteun van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) aan een redelijke levensstandaard van boeren. De AR signaleert daarbij dat een aanzienlijk deel van de boerenbedrijven een inkomen heeft onder het minimumloon. Dat vergt aandacht. Mede daarom zet het kabinet, ook op basis van het Regeerakkoord, in op een aantal maatregelen om de positie van boeren te versterken en de GLB-middelen effectiever in te zetten.

Zoals de AR constateert, draagt de inkomenssteun van het GLB inderdaad bij aan het netto bedrijfsresultaat van de boer. De AR maakt daarbij terecht de kanttekening dat het onderzoek het daadwerkelijke effect van de inkomenssteun op het inkomen van de boer niet kan voorspellen, omdat er geen rekening gehouden is met o.a. tweede-orde-effecten, zoals het verdisconteren (‘weglekken’) van inkomenssteun in de grondprijs of in de marktprijs van producten. Die effecten leiden ertoe dat de inkomenssteun niet (volledig) ten goede komt aan het inkomen van boeren, maar – in deze voorbeelden – ook aan grondeigenaren en aan consumenten of andere ketenpartijen.

De AR laat zien dat een aanzienlijk deel van de boeren zelfs met inkomenssteun uit agrarische activiteiten een inkomen heeft onder het minimumloon. Ook als we kijken naar het netto besteedbaar inkomen van agrarische huishoudens, blijkt dat dat 40 procent een inkomen ontving dat lager ligt dan het doorsnee inkomen van Nederlandse huishoudens. Deze indicator geeft echter geen inzicht in de mate waarin het inkomen uit agrarische activiteiten aangevuld is met andere bronnen van inkomen. Duidelijk is dat veel boeren genoeg moeten nemen met een beperkt inkomen. Tegelijkertijd vraagt de maatschappij inspanningen van boeren om te komen tot duurzamere productiemethoden. Dat wringt.

Het kabinet heeft daarom al eerder geconstateerd dat er onvoldoende balans is in de marktmacht van de schakels in de agroketens en wil het verdienvermogen van agrarische ondernemers versterken, zeker daar waar duurzaamheids-inspanningen gevraagd en geleverd worden. Voor de maatregelen die het kabinet hiertoe neemt, verwijst ik naar het Regeerakkoord<sup>26</sup> en mijn brieven aan de Tweede Kamer van 29 juni 2018<sup>27</sup> en 1 april 2019 over de versterking van de positie van de boer in de keten en oneerlijke handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen.<sup>28</sup>

Ten aanzien van de inkomenssteun van het GLB zelf zet het kabinet in het Regeerakkoord in op een verschuiving van de generieke inkomensondersteuning naar doelgerichte betalingen voor innovatie, duurzaamheid, voedselzekerheid en voedselveiligheid. Verwacht mag worden dat dit genoemde ‘weglekeffecten’ zal beperken.

Tevens zet het kabinet in op aftopping van de inkomenssteun per bedrijf. Zoals de AR constateert, ontvangen op dit moment landbouwbedrijven met hogere inkomens ook meer inkomenssteun. Daarmee lijkt bij grote bedrijven meer steun terecht te komen dan nodig is voor een redelijk inkomen. Dit komt doordat de steun als vast bedrag per hectare wordt toegekend: bedrijven met meer grond ontvangen daardoor meer inkomenssteun, terwijl zij in de regel ook meer omzet en inkomen genereren. De aftopping van inkomenssteun zal dit effect beperken.

Samenvattend zie ik in uw rapport veel nuttige informatie, die ik beschouw als ondersteuning voor de door het kabinet ingezette koers en graag betrek bij de verdere beleidsontwikkeling.”

### 6.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij stellen met instemming vast dat het kabinet de aanbevelingen naar aanleiding van ons onderzoek van de *Nationale Verklaring 2019* overneemt en zal doorvoeren.

Verder constateren we dat de minister van LNV in haar reactie de uitkomsten van ons onderzoek naar de EU-inkomenssubsidies voor boeren gebruikt ter verduidelijking van haar beleidsinspanningen om de inkomenspositie van boeren te verbeteren. Daarmee onderstreept ze ons uitgangspunt dat dergelijke informatie bruikbaar is voor nadere beoordeling van de effectiviteit van EU-inkomenssubsidies. Dat, zoals de minister stelt, bij grote bedrijven meer steun terecht komt dan nodig is voor een redelijk inkomen, is aannemelijk, maar kan pas precies worden bepaald nadat heldere afspraken zijn gemaakt over welke



 1 Conclusies	 2 Feiten & cijfers	 3 Systemen	 4 Financieel	 5 EU-subsidie boeren	 6 Reactie	 Bijlage
---	---	---	---	---	--	--

levensstandaard voor boeren redelijk is. De minister verwijst tevens naar onze kanttekening dat het exacte inkomen van boeren naast EU-inkomenssubsidies ook afhankelijk is van andere factoren. Het parlement kan een herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid wellicht beter beoordelen als het over alle relevante factoren voldoende empirische gegevens ontvangt.

## Bijlage 1

# Overzicht van verbeter- en aandachtspunten

## Overzicht verbeterpunten, aanbevelingen, reacties bewindslieden en nawoord Landbouwfondsen (ELGF en ELFPO)

<b>Verbeterpunt:</b>	<b>Bij ELFPO is de controle op de redelijkheid van de kosten onvoldoende bij een deel van de voor subsidie ingediende kosten.</b>
<b>Aanbeveling:</b>	Wij bevelen de minister van LNV aan erop toe te zien dat de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland verder invulling geeft aan deze controle.
<b>Reactie minister van LNV:</b>	Het kabinet neemt de aanbeveling over. De minister van LNV ziet erop toe dat de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland de toets op de redelijkheid van kosten verder verbetert.
<b>Nawoord Algemene Rekenkamer:</b>	Wij stellen met instemming vast dat het kabinet de aanbeveling overneemt en zal doorvoeren.

<b>Verbeterpunt:</b>	<b>Bij ELGF kan een bestaande administratieve controle worden omzeild door misbruik van open data.</b>
<b>Aanbeveling:</b>	Wij bevelen de minister van LNV aan erop toe te zien dat de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland tijdig aanvullende controles uitvoert ter voorkoming onterechte betalingen bij misbruik van open data.
<b>Reactie minister van LNV:</b>	Het kabinet neemt de aanbeveling over. De minister van LNV gaat in overleg met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland na op welke wijze er aanvullende controles verricht kunnen worden om misbruik van open data te voorkomen.
<b>Nawoord Algemene Rekenkamer:</b>	Wij stellen met instemming vast dat het kabinet de aanbeveling overneemt en zal doorvoeren.

## Overzicht van aandachtspunten

Hieronder geven wij de aandachtspunten weer die in hoofdstuk 3 nader zijn toegelicht.

EFRO	
Aandachtspunt(en)	geen

ESF	
Aandachtspunt(en)	geen

### EFMB

Aandachtspunt(en)	geen
-------------------	------

### EFMZV

Aandachtspunt(en)	Risico voor decommitting doordat de visserijsector nog weinig gebruik maakt van subsidiemogelijkheden.
-------------------	--

### Migratie- en veiligheidsfondsen (AMIF en ISF)

Aandachtspunt(en)	Meer aandacht voor vastlegging van gegevens.
-------------------	--

## Bijlage 2

# Opgevolgde verbeterpunten en aanbevelingen *Rapport bij de Nationale Verklaring 2018*

Hieronder geven wij een overzicht van de conclusies en aanbevelingen uit het *Rapport bij de Nationale Verklaring 2018* die inmiddels zijn opgevolgd en/of niet meer relevant zijn.

### 1 Landbouwfondsen (ELGF en ELFPO)

Verbeterpunt:	Het beheer- en controlesysteem voor de weersverzekering (ELFPO) vertoont een tegenstrijdigheid met de Europese regels.
Aanbeveling:	Breng – ter voorkoming van financiële correcties – het beheer- en controlesysteem voor de weersverzekering in overeenstemming met de Europese regels.

### 2 EFRO

Verbeterpunt:	Er zijn verbeteringen nodig in het gezamenlijke geautomatiseerde informatiesysteem en de IT-organisatie van de managementautoriteiten, met name op het gebied van management van informatiebeveiliging en privacybescherming.
Aanbeveling:	Zie erop toe dat managementautoriteiten in 2018 verbeteringen zodanig doorvoeren dat de betrouwbaarheid van het geautomatiseerde informatiesysteem gewaarborgd is.

### 5 EFMZV

Verbeterpunt:	Er is een risico voor decommitting vanwege te late declaratie van uitgaven bij de Europese Commissie.
Aanbeveling:	Zie erop toe dat de managementautoriteit de voorgenomen maatregelen voor tijdige declaraties uitvoert. Daarbij moet wel altijd sprake zijn van kwalitatief goede projecten.

## Bijlage 3

# Methodologische verantwoording

Wij hebben de *Nationale Verklaring 2019* onderzocht en beoordeeld. Ons oordeel heeft ook betrekking op de zogenoemde consolidatiestaten: verantwoordingsdocumenten waarin de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten (gesaldeerd) en openstaande vorderingen per EU-fonds zijn weergegeven.

## Oordeel over Nationale Verklaring

Wij geven een oordeel over:

1. de kwalificatie van het functioneren van de beheer- en controlesystemen van de EU-fondsen;
2. de kwalificatie van de getrouwheid van de bij de Europese Commissie ingediende rekeningen en rechtmatigheid van de financiële transacties tot op het niveau van eindbegunstigden;
3. de totstandkoming van de Nationale Verklaring en de onderliggende deelverklaringen met de bijbehorende consolidatiestaten.

## Werkzaamheden

Om tot onze oordelen over de beheer- en controlesystemen en de financiële transacties te komen, hebben wij gebruikgemaakt van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR), in zijn hoedanigheid van auditautoriteit c.q. certificerende instantie (bij de landbouwfondsen). Dat is efficiënt, omdat het object en de reikwijdte van de controle van de ADR en de Algemene Rekenkamer voor een groot deel gelijk zijn. Daarnaast hebben wij per fonds risicogericht eigen werkzaamheden verricht.

Om na te gaan of wij op de werkzaamheden van de ADR kunnen steunen, hebben wij een review op die werkzaamheden uitgevoerd. Op basis daarvan hebben wij geconcludeerd dat wij voor onze oordeelsvorming gebruik kunnen maken van de bevindingen van de ADR.<sup>29</sup>

Wij baseren ons oordeel over de financiële transacties op de interpretatie van de wet- en regelgeving door de nationale autoriteiten, nadat wij deze interpretatie hebben beoordeeld. Dit laat onverlet dat de Europese Commissie wet- en regelgeving anders kan interpreteren. Als gevolg hiervan bestaat een inherent en onvermijdbaar restrisico ten aanzien van ons oordeel en de kortingen die de Europese Commissie Nederland nog kan opleggen.

Bij de deugdelijkheid van de totstandkoming beoordelen wij de ordelijkheid en controleerbaarheid van het proces van totstandkoming van de Nationale Verklaring en de overeenstemming van de Nationale Verklaring met onderliggende documenten.<sup>30</sup>

Het Ministerie van Financiën baseert zich bij het opstellen van de Nationale Verklaring met name op de deelverklaringen die de verantwoordelijke bewindspersonen hebben afgegeven over de fondsen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Deze deelverklaringen behoren op grond van de procedure vergezeld te gaan van assurancerapporten van de ADR. Daarnaast verricht de minister van Financiën een plausibiliteitstoets op de deelverklaringen aan de hand van de onderliggende documenten.

Bij de deugdelijke totstandkoming toetsen wij onder meer de aanwezigheid, vorm en inhoud van de deelverklaringen, de assurancerapporten en de overeenstemming van de deelverklaringen en assurancerapporten met onderliggende documenten.

### Rapportage

Per fonds rapporteren wij de conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten. Aanbevelingen doen wij bij meer zwaarwegende verbeterpunten; minder zwaarwegende verbeterpunten rapporteren wij als aandachtspunten.

De Europese verordeningen stellen per fonds verschillende eisen aan beheer, controle en verantwoording. Dat betekent dat de Nationale Verklaring maatwerk vereist en dat de informatie per fonds op onderdelen soms verschilt. Wij richten onze rapportage vooral op punten die verbetering behoeven.

In § 3.1 hebben wij een algemeen beeld gegeven van het functioneren van de beheer- en controlesystemen in de onderzochte periodes. Door verschillende regelgeving binnen de Europese Commissie zijn de organisatie en de benamingen van de actoren bij de diverse fondsen verschillend. Ook de beoordelingssystematiek verschilt. Desondanks hebben wij een totaalbeeld willen schetsen van het functioneren van de beheer- en controlesystemen. Hiervoor hebben wij de systematiek van de structuurfondsen (EFRO, ESF, EFMB en EFMZV) gevolgd. Wij hebben de door de ADR aan de Europese Commissie gerapporteerde scores van de landbouwfondsen en auditconclusies van de respectievelijk migratie- en veiligheidsfondsen zo goed mogelijk vertaald naar deze systematiek. Voor meer informatie over de scores en de voorgeschreven scoringsmethodieken per fonds verwijzen wij naar de toelichtingen op onze website: [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek).

## Inkomenssteun boeren

### Inleiding

In ons onderzoek beogen we meer inzicht te geven in de effecten van inkomenssteun op de levensstandaard van boeren. We geven hier aan welke gegevens we daartoe kunnen gebruiken en lichten onze keuze en aanpak toe.

De Europese Commissie verplicht de lidstaten om een monitoringssysteem in te richten. Nederland baseert de monitoring op de zogenoemde *ILB-steekproef*, die Wageningen Economic Research (WEcR) uitvoert. Dit betreft een steekproef (gestratificeerd) met 1500 landbouwbedrijven. Met de gegevens over bruto inkomens van boeren uit deze steekproef worden uitspraken gedaan over de hele populatie landbouwondernemers in Nederland. Omdat wij in ons onderzoek ook inzicht willen geven in de mogelijke effecten van de inkomenssteun op de *netto inkomens*, kunnen we onvoldoende steunen op de ILB-steekproef. Het is namelijk niet mogelijk om op basis van de beschikbare gegevens uit die steekproef een bruikbare analyse te maken van netto besteedbaar huishoudinkomen. De uitval zou te groot zijn, wat voor problemen voor de uitkomsten zou kunnen zorgen. Daarnaast is de steekproef op basis van vrijwilligheid, en is er sprake van non-respons. Wij maken gebruik van de gegevens uit de *landbouwtelling* omdat deze gegevens van (vrijwel) de gehele populatie van boeren bevat. Dat betekent dat we in staat zijn om uitspraken te doen over 58% van de inkomenssteun, in totaal €426 miljoen van de €732 miljoen.

Met onze analyse willen we nagaan bij wie de inkomenssteun terecht is gekomen (de eindontvangers), wat voor deze groep het voor consumptie beschikbare inkomen was en welk deel van dat inkomen uit inkomenssteun bestond. Het is niet het doel van dit rapport om de inkomens van boeren zo precies mogelijk te voorspellen: we nemen dus niet alle effecten mee die het inkomen van boeren kunnen beïnvloeden, zoals grondprijzen of prijzen van producten.

In deze bijlage gaan we nader in op de gebruikte databestanden in ons onderzoek, de keuzes die we hebben gemaakt en de gevolgen daarvan voor het onderzoek. Ook leggen we uit hoe de inkomenssteun is bepaald, en gaan we in op een aantal gebruikte begrippen in het onderzoek (begrippenlijst). We benadrukken dat we onze uitspraken doen over de inkomenspositie van groepen boeren. Met onze gegevens kunnen we geen uitspraken doen over individuele inkomenssituaties. We zeggen bijvoorbeeld niet of een boer ook rond kan komen met zijn inkomen. Dat hangt af van verscheidene factoren, zoals

consumptiepatroon, woonsituatie enzovoort. Wel duiden we de levensstandaard van groepen boeren door hun inkomens af te zetten tegen gangbare indelingen, zoals het wettelijk minimum loon, modaal inkomen en het mediane, doorsnee inkomen.

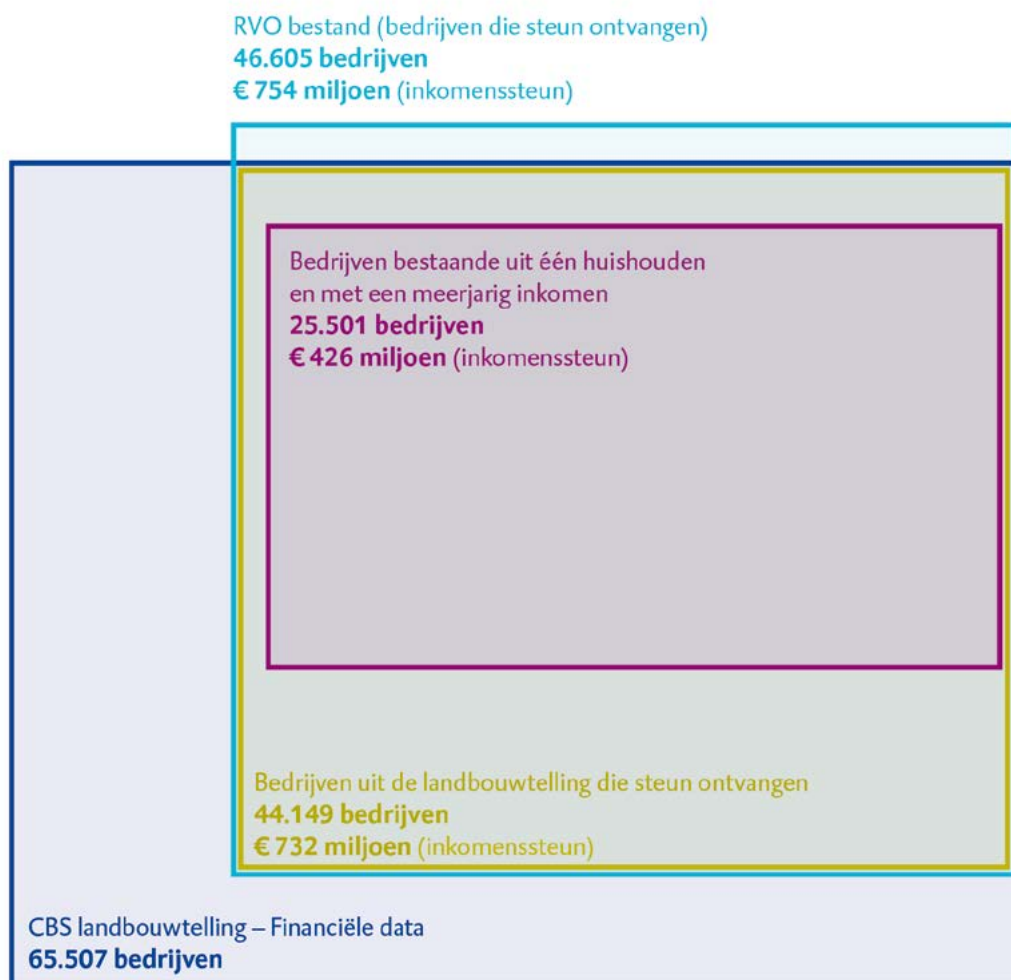
### **Gebruikte databestanden**

Dit onderzoek richt zich op landbouwbedrijven die subsidie ontvangen voor hun agrarische activiteiten. Daarom hebben we informatie nodig van de bedrijven die inkomenssteun ontvangen. Daarnaast willen we deze informatie kunnen relateren aan het type bedrijf (de sector) en de omvang van het bedrijf. Er zijn 2 databestanden beschikbaar en geschikt voor deze analyse:

- De landbouwtelling van het CBS. Dit databestand geeft inzicht in de structuur van de Nederlandse agrarische sector. In de landbouwtelling wordt per landbouwbedrijf bijgehouden wat de bedrijven produceren en wat hun standaardopbrengst (SO) is (een maat voor de economische omvang van landbouwbedrijven). Van belang is hierbij te vermelden dat voor de landbouwtelling een ondergrens geldt van een standaardopbrengst van € 3.000 en dat bepaalde (uitzonderlijke) bedrijven niet kunnen worden meegenomen in de telling. Deze uitval is 3% van het subsidiebedrag in 2014 en 1,3% in 2015. Het CBS vermeldt een responspercentage van de landbouwtelling van ruim 96%. De statistische betrouwbaarheid noemt het CBS daarom 'praktisch 100%'.<sup>31</sup> Voor het berekenen van het netto besteedbaar huishoudinkomen hebben we een ander databestand van het CBS (PinkZELFST) aan de landbouwtelling gekoppeld. Deze financiële gegevens zijn gebaseerd op beschikbare fiscale data. Als er geen fiscale data beschikbaar zijn, heeft het CBS in de microdata een gemiddelde geïmputeerd (geschat) als dat gebaseerd kon worden op ten minste 5 aangiften. Daarmee worden de ontbrekende gegevens opgevuld.
- Daarnaast hebben we gebruikgemaakt van de gegevens van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) over het aantal bedrijven dat inkomenssteun ontvangt en de hoogte van deze inkomenssteun per bedrijf.

De gebruikte databestanden hebben net een andere afbakening van de populatie, wat in onderstaande figuur te zien is.

**Bijna 60% van de inkomenssteun aan landbouwbedrijven in de landbouw telling is in ons onderzoek in beeld**



**Figuur B1** Overzicht van gebruikte bronbestanden en bruikbare gegevens

De CBS landbouw telling omvat alle landbouwbedrijven met een standaardopbrengst (SO) groter dan € 3.000. De SO is een maat voor de economische omvang van landbouwbedrijven, die de opbrengst van het landbouwbedrijf uitdrukt. Een deel van deze bedrijven ontvangt geen steun en is daarom niet opgenomen in onze analyse. Het RVO-databestand bevat de populatie van bedrijven die inkomenssteun ontvangen, ook als zij een kleinere omvang hebben dan € 3.000 SO. Omdat deze landbouwbedrijven niet in de landbouw telling zijn opgenomen, zijn hier geen verdere gegevens over bekend en zijn deze niet meegenomen in de analyse. Dat betekent dat we een populatie hebben van 44.149 bedrijven, hetgeen overeenkomt met € 732 miljoen aan inkomenssteun, die we op basis van het combineren

van beide databestanden in beeld hebben. We hebben echter een aantal inhoudelijke keuzes gemaakt, die gevolgen hebben voor de populatie die in de analyse is opgenomen.

### *Gemaakte keuzes*

We hebben 2 keuzes gemaakt ten aanzien van de gebruikte gegevens, die ook gevolgen hebben voor de uitval in onze analyse.

Allereerst vinden we het bedrijfsresultaat uit één jaar een slechte indicator van de werkelijke omzet en opbrengst van een bedrijf. Inkomsten van boeren zijn vaak onderhevig aan fluctuatie in de markt. Daarom hebben we ervoor gekozen om voor alle metingen de gemiddelden voor *meerjarige* inkomensgegevens te gebruiken.

De 2 uitkomstvariabelen, de (bruto) inkomsten uit bedrijfsvoering en het (netto, gestandaardiseerde) huishoudinkomen van boeren, zijn meerjarig gemaakt door meerjaarsgemiddelden uit te rekenen van beide inkomens. Daarbij zijn de gegevens over het inkomen voor 2014 gebaseerd op een gemiddelde van 4 voorafgaande jaren en het jaar erna. De reden is dat de hoogte van inkomens schommelingen kent door onder andere schommelende landbouwprijzen en verrekening van afschrijvingen en verliezen. De gegevens uit de jaren die voor de berekening van het gemiddelde zijn gebruikt zijn op het prijspeil van 2014 geïndiceerd. Dit betekent dat alleen bedrijven overbleven die voor verscheidene jaren op rij een inkomen hadden opgegeven bij het CBS.

Omdat we willen laten zien in onze analyse hoe de inkomenssteun relateert aan het inkomen van een boer, waren bedrijven die eigendom zijn van meerdere huishoudens niet geschikt voor onze analyse: het is dan niet te achterhalen welk deel van de steun terecht komt bij welk huishouden. Daarom hebben we in onze analyse alleen gebruik gemaakt van bedrijven die eigendom zijn van *één huishouden*.

Zoals uit figuur B1 blijkt kunnen we in onze analyse uitspraken doen over € 426 miljoen van de € 732 miljoen aan inkomenssteun. Hierbij zijn 25.501 landbouwbedrijven betrokken. Het voordeel is dat we over de landbouwbedrijven in deze groep specifieke uitspraken kunnen doen. We volgen de inkomenssteun aan deze groep, en kunnen daarbij uitspraken doen over de levensstandaard van deze boeren, gebaseerd op zowel de bruto inkomsten uit bedrijf als het (netto) gestandaardiseerd huishoudinkomen. Het gebruik van het (netto) gestandaardiseerd huishoudinkomen betekent dat we niet kunnen zien welk deel daarvan uit inkomenssteun bestaat, omdat dit huishoudinkomen is opgebouwd uit allerlei inkomsten en uitgaven (zoals premies, belastingen) die we niet uit de beschikbare gegevens kunnen isoleren. Maar dit huishoudinkomen is wel een bruikbare maat voor het besteedbaar inkomen.

## Bepalen inkomenssteun

### *Bepaling van de inkomenssteun in 2014 en 2015*

Het bedrag dat wij hebben berekend als inkomenssteun is het totaal aan directe betalingen op basis van de bedrijfstoelageregeling (BTR) die van toepassing was in 2014, na verrekening van eventuele korting vanwege het niet voldoen aan zogenoemde *cross compliance*-voorwaarden (randvoorwaarden) en mogelijke sancties bij geconstateerde onregelmatigheden. Onder deze BTR vallen een basispremie, een vergroeningspremie, een premie voor jonge boeren en graasdierpremie. Boeren kunnen aanspraak maken op één of meer van deze premies. Directe steun op basis van regelingen uit artikel 68 uit de desbetreffende EU-verordening,<sup>32</sup> zoals de brede weersverzekering, de stimuleringsmaatregelen voor duurzame stallen en GPS-technieken, valt niet onder deze bedrijfstoelageregeling. Ook de teruggave van de financiële discipline, die in 2014 totaal € 20 miljoen bedroeg, hebben we buiten beschouwing gelaten.<sup>33</sup>

### *Berekening en vaststelling simulatie inkomenssteun uniforme hectarepremie*

In eerste instantie vergelijken we de inkomenssteun van 2014 met 2019 en gebruiken we 2015 als tussenstap. Dat hebben we als volgt gedaan.

Voor 2019 zijn op het moment van uitvoering van dit onderzoek nog geen bedrijfsgegevens en bedragen voor inkomenssteun beschikbaar. Wij hebben daarom gebruik gemaakt van kenmerken van landbouwbedrijven uit 2015. Deze kenmerken hebben we gebruikt bij een simulatie van de inkomenssteun in 2019. De simulatie betekende het toepassen van de verdeelsleutel voor 2019 die gebaseerd is op RVO-gegevens van eind november 2018. Bij die simulatie hebben we de inkomensgegevens (de bruto inkomsten uit bedrijf) van 2015 opgeteld.

We hebben niet de gegevens uit 2014 maar uit 2015 gebruikt, omdat voor 2015 de gegevens beschikbaar waren, bijvoorbeeld over vergroeningspremie en jonge boerentoeslag, die voor de simulatie van inkomenssteun in 2019 nodig zijn. De inkomenssteun uit 2019 is hierdoor gebaseerd op dezelfde relevante kenmerken en voorwaarden als in 2015, het jaar waarin een geleidelijke transitie startte van inkomenssteun gebaseerd op de omvang van de productie naar de inkomenssteun gebaseerd op de omvang van de grond.

Verder is het goed te weten dat de gegevens uit 2014 en 2015 nog kunnen verschillen vanwege nieuwe toetreders tot de markt en bedrijven die stoppen of kleinere bedrijven die worden overgenomen door grotere bedrijven.

## Begrippenlijst

Voor de inkomensbegrippen die we in het onderzoek gebruiken en hieronder beschrijven, geldt dat het meerjarige gemiddelden betreft. Deze gemiddelden zijn berekend door gemiddelden te nemen van gegevens uit 2011 tot en met 2015, wanneer deze beschikbaar zijn voor aansluitende jaargangen. Alle inkomensbegrippen zijn geïndexeerd op het prijspeil 2014 door gegevens die het CBS beschikbaar heeft gesteld.

### *Inkomen uit bedrijf (bruto inkomen)*

Het ‘inkomen uit bedrijf’ dat we in dit onderzoek hebben gehanteerd, is het resultaat (bedrijfsopbrengsten minus bedrijfskosten) uit de bedrijfsvoering van het landbouwbedrijf, specifiek uit de agrarische activiteiten. Het CBS heeft deze fiscale data gekoppeld aan de gegevens uit de landbouwtelling.

### *Gestandaardiseerd huishoudinkomen (netto inkomen)*

Het netto inkomen van boeren is berekend door alle bruto inkomens van alle leden van het huishouden (zoals inkomen uit arbeid, eigen onderneming, uitkeringen) te verminderen met betaalde inkomensoverdrachten, premies inkomensverzekeringen, premies ziektekostenverzekeringen en belastingen op inkomen en vermogen,<sup>34</sup> gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden.

Deze correctie vindt plaats met equivalentiefactoren. In de equivalentiefactor komen de schaalvoordelen tot uitdrukking die het gevolg zijn van het voeren van een gemeenschappelijke huishouding. Met de equivalentiefactoren worden alle inkomens herleid tot het inkomen van een eenpersoonshuishouden. Op deze manier zijn de welvaartsniveaus van huishoudens onderling vergelijkbaar gemaakt. Het gestandaardiseerd inkomen is een maat voor de welvaart van (de leden van) een huishouden.<sup>35</sup>

### *Standaardopbrengst*

De standaardopbrengst (SO) is een economische maat voor de omvang van een agrarisch bedrijf. De SO is gebaseerd op de opbrengst die gemiddeld op jaarbasis per gewas of diercategorie wordt behaald en wordt uitgedrukt in euro's.<sup>36</sup> Bij de berekening van de SO wordt uitgegaan van de gemiddelde opbrengsten over 5 jaar, zodat de invloed van kortduurende hoge of lage opbrengsten en prijzen wordt beperkt.

### *Bedrijfstype*

De bedrijfsindeling naar type bedrijf is overeenkomstig met die van de landbouwtelling van het CBS; daarbij brengen wij ook 2 specifieke knelsectoren (zetmeelaardappelbedrijven en vleeskalverenbedrijven) nadrukkelijk in beeld.



### *Grootte bedrijf naar opbrengst*

De bedrijven zijn ingedeeld op basis van hun SO, overeenkomstig met de indeling die Wageningen Economic Research (WEcR) en het CBS hanteren. Om te zorgen dat bedrijven (omwille van hun privacy) in dit onderzoek niet individueel kunnen worden geïdentificeerd zijn alle groepen met een SO boven de € 500.000 samengevoegd.

### *Wettelijk minimumloon*

De hoogte van het jaarlijkse wettelijk minimumloon is vastgesteld op basis van de regeling voor het wettelijk minimumloon. Dit bedrag wordt halfjaarlijks vastgesteld en vastgelegd in een regeling van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).<sup>37</sup> In onze analyse hebben we gebruik gemaakt van het wettelijk minimum maandloon van 1 januari 2014 dat € 1.485,60 bedroeg. Het wettelijk minimum jaarloon is verkregen door dit bedrag te vermenigvuldigen met 12,96 (op basis van 12 maanden en het wettelijk vastgelegde 8% vakantiegeld) en bedraagt € 19.253,38.

### *Modaal, tweemaal modaal*

Het bedrag dat correspondeert met een modaal inkomen wordt jaarlijks gepubliceerd door het CPB. Het bedrag wordt bepaald op basis van het bruto loon van individuele werknemers. Het begrip 'modaal inkomen' wordt ook vaak gebruikt in beleidsdocumenten. Het CPB rondt het bedrag af op € 500. In 2014 bedroeg het modaal inkomen € 33.000. Het inkomen dat behoort bij tweemaal modaal is dan € 66.000.

### *Mediaan werkende bevolking in Nederland*

De mediaan van het inkomen van de werkende bevolking in Nederland is vastgesteld op basis van gegevens van het CBS. Omdat wij steeds de inkomens van boeren in 2014 beschrijven, is de mediaan van het inkomen van de werkende beroepsbevolking ook vastgesteld voor 2014. De mediaan van het gestandaardiseerde huishoudinkomen van de werkende bevolking in Nederland bedroeg in 2014 € 27.400. In het rapport verwijzen wij naar dit bedrag wanneer we spreken over het doorsnee inkomen van alle werkenden in Nederland.

Op basis van deze gegevens kan ook het inkomen uit bedrijf en het gestandaardiseerd huishoudinkomen worden berekend. Voor de te ontvangen landbouwsubsidies in 2019 leverde RVO de vastgestelde hoogte van de subsidie en de rekenregels per hectare voor 2019, die het mogelijk maakten een modelmatige prognose voor de te ontvangen subsidies te maken op basis van bedrijfs- en inkomensgegevens uit 2015.

## Bijlage 4

### Gebruikte afkortingen

ADR	Auditdienst Rijk
AMIF	Asiel-, Migratie- en Integratiefonds
BTR	Bedrijfstoeslagregeling
BZ	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
EFMB	Europees Sociaal Fonds voor Meest Behoeftigen
EFMVZ	Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling
ELGF	Europees Landbouwgarantiefonds
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EZK	(Ministerie van) Economische Zaken en Klimaat
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
IKS	Integrale Kostensystematiek
ILB	Informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen
ISF	Fonds voor de Interne Veiligheid
IT	Informatietechnologie
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SO	Standaardopbrengst
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
WEcR	Wageningen Economic Research

## Bijlage 5

### Literatuur

Algemene Rekenkamer (2016). *EU-trendrapport 2016. Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie.*

Europese Commissie (2017). 2018 EU Budget. Te raadplegen op:  
[http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2017/EUbudget-factsheet-2018\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2017/EUbudget-factsheet-2018_en.pdf).

Europese Commissie (2018). *EU annual budget life-cycle: figures.* Te raadplegen op  
[http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm).

Europese Rekenkamer (2016a). *Speciaal verslag nr. 25. Het landbouwpercelen-identificatiesysteem: een nuttig instrument om de subsidiabiliteit van landbouwgrond te bepalen, maar het beheer ervan zou verder kunnen worden verbeterd; punt 30 op p. 53.*

Europese Rekenkamer (2016b), *Speciaal verslag: Is het systeem van de Commissie voor prestatiemeting met betrekking tot de inkomens van landbouwers goed opgezet en gebaseerd op degelijke gegevens?* 2016-1. Luxemburg.

Europese Unie (2012). *Verordening (EU, Euratom) nr. 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012.* Publicatieblad van de Europese Unie, L 193/1.

Tweede Kamer (2017). *Lijst van vragen en antwoorden.* Vragen die de vaste commissie van Financiën op 8 juni 2017 heeft gesteld aan de minister van Financiën over de brief van de Algemene Rekenkamer van 17 mei 2017 bij de aanbidding van het rapport bij de Nationale Verklaring 2017, inclusief de antwoorden van de minister. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 725, nr. 22.

## Bijlage 6

### Eindnoten

1. De per fonds gedeclareerde bedragen zijn afgerond. Als gevolg hiervan kan de telling van de fondsbedragen afwijken van het totaal gedeclareerde bedrag in de Nationale Verklaring 2019.
2. Europese verordeningen bieden vaak ruimte voor een nationale invulling of schrijven die zelfs voor.
3. Overigens is er recent al een vereenvoudiging in de regels voor het financieel beheer doorgevoerd. Dit is gebeurd op basis van de zogenoemde Omnibusverordening, Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012.
4. Officieel behoort het ELFPO tot de Europese structuur- en investeringsfondsen. Het fonds is hier echter gerangschikt onder de landbouwfondsen, omdat het beleidsmatig sterk op de landbouw is georiënteerd en omdat het verschillende bepalingen gemeen heeft met het ELGF.
5. Voor het EFMB geldt dat dit officieel geen structuur- en investeringsfonds is. Het wordt hier gemakshalve toch tot deze categorie gerekend omdat het gerelateerd is aan het ESF.
6. Nederland ontvangt vanuit het EFRO niet alleen subsidie voor programma's binnen de landsgrenzen, maar ook voor zogenoemde Interregprogramma's (gericht op regionale samenwerking tussen lidstaten) zoals Euregio Maas-Rijn, Nederland-Duitsland, Vlaanderen-Nederland, Twee-Zeeën, Noord-West Europa en Noordzee-Regio. Over het gedeeld beheer van deze programma's wordt geen verantwoording afgelegd in de Nationale Verklaring van Nederland, omdat het beheer en de controle van in de meeste gevallen bij buitenlandse autoriteiten is ondergebracht.
7. Netto-uitgaven: het saldo van de uitgaven en ontvangsten.
8. De nationale cofinanciering bestaat uit eigen financiële bijdragen van subsidiebegunstigen en financiële bijdragen van private organisaties en publieke organisaties anders dan de EU. Bij het landbouwfonds ELFPO en de migratie- en veiligheidsfondsen AMIF en ISF is ook sprake van verplichte nationale cofinanciering, maar bij deze fondsen declareren de lidstaten alleen het deel van de uitgaven dat ten laste van het fonds komt.

9. Voor de migratie- en veiligheidsfondsen geldt dat er daarnaast een ‘gedelegeerde instantie’ is. Deze beoordeelt subsidieaanvragen en legt ze, voorzien van een advies, voor aan de verantwoordelijke autoriteit. Die laatste beslist over de toekenning. De gedelegeerde instantie stelt vervolgens de subsidiebeschikking op en verzendt deze naar de aanvrager. De gedelegeerde instantie is ook verantwoordelijk voor de controle van de declaraties die door de eindbegunstigden worden ingediend.
10. Bij EFRO West zijn er 3 intermediaire instanties: de gemeente Amsterdam, de gemeente Den Haag en de gemeente Utrecht. Sinds 1 januari 2019 kent ook het EFMZV een intermediaire instantie: RVO.
11. ELGF: conform Verordening (EU) 2018/162 van 23 november 2017 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van 17 december 2013; ELFPO: conform Verordening (EU) 2018/162 van 23 november 2017 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van 17 december 2013; EFRO, ESF, EFMB, EFMZV: ‘Explore by fund’ <https://cohesiondata.ec.europa.eu> per 28 februari 2019; AMIF, ISF: ‘Budgets, Multi-annual Financial Framework, Programmes’ <http://ec.europa.eu>, per 28 februari 2019.
12. De auditautoriteit (EFRO, ESF, EFMB, EFMVZ en migratie- en veiligheidsfondsen) respectievelijk certificerende instantie (ELFPO en ELGF) toetst de naleving van de eisen die de Europese Commissie stelt aan het beheer- en controlesysteem. Hieruit volgt dat de auditautoriteit respectievelijk de certificerende instantie zelf geen onderdeel is van het beheer- en controlesysteem.
13. Bij zwaarwegende verbeterpunten geven wij aanbevelingen, bij minder zwaarwegende verbeterpunten (‘aandachtspunten’) doen we dat niet.
14. POP3 staat voor het derde Nederlandse Plattelandsontwikkelingsprogramma. Dit betreft het programma voor de jaren 2014 tot en met 2020. POP3 vormt de nationale uitwerking van het Europese beleid voor plattelandsontwikkeling.
15. De omvang van de prestatiereserve verschilt per onderdeel van het visserijprogramma: € 2,0 miljoen voor projecten ter bevordering van duurzame, innovatieve visserij, € 0,3 miljoen voor projecten ter bevordering van duurzame, innovatieve aquacultuur en € 0,2 miljoen voor projecten ter bevordering van afzet en verwerking. Het is niet bekend of deze prestatiereserves zullen vervallen; de Europese Commissie moet hierover nog besluiten. De wel gerealiseerde prestatiereserves betreffen door de rijksoverheid zelf uitgevoerde projecten en bedragen € 3,7 miljoen voor projecten voor het Gemeenschappelijk Visserijbeleid en het Gemeenschappelijk Maritiem Beleid.
16. Van bijvangst is sprake als vissers in hun netten niet alleen de vis in soort en omvang aantreffen die ze wilden vangen, maar ook andere vissoorten en te kleine vissen.
17. In voorgaande verslagjaren zijn alleen voorschotten gedeclareerd.

18. Onder landbouwers verstaan we agrariërs die landbouwgewassen telen of dieren houden, met als doel om deze gewassen en/of dieren c.q. de producten die daaruit voortkomen, te verkopen. We sluiten hiermee aan bij de definitie van landbouwers die wordt gehanteerd in de landbouw telling van het Centraal Bureau voor de Statistiek.
19. De monitoring gebeurt op basis van een steekproef uit het Informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen (ILB) (zie verordening 1217/2009 van de Raad van 30 november 2009 tot oprichting van een boekhoudkundig informatienet betreffende de inkomens en de bedrijfseconomische positie van de landbouwbedrijven in de Europese Unie). Volgens de Europese Rekenkamer kent deze steekproef beperkingen. Zo is de deelname vrijwillig, hetgeen zorgt voor een hoge non-respons.
20. Met de hier toegepaste simulatie voorspellen we niet de daadwerkelijke inkomens van landbouwers in 2019. Hiervoor zou namelijk ook kennis nodig zijn van de marktomstandigheden, die (mede als gevolg van de aanpassingen in de inkomenssteun voor landbouwers) in de periode 2016-2018 zijn veranderd. De daadwerkelijke ontwikkeling van de inkomens van landbouwers in de periode 2016-2018 en de marktaanpassingen binnen de sector zijn in dit onderzoek niet meegenomen.
21. Tevens hebben we de mediaan van de zelfstandigen in Nederland vergeleken. Deze lag in 2014 5,1% hoger dan de mediaan van de werkende bevolking. Het beeld van beide vergelijkingen verschilt niet wezenlijk. Om het onderzoek overzichtelijk te houden hebben we hier alleen de vergelijking met de mediaan van de werkende bevolking gebruikt.
22. Hierbij moet worden opgemerkt dat als er geen inkomenssteun zou zijn geweest, de marktomstandigheden de inkomenssituatie kunnen beïnvloeden. Dergelijke effecten kunnen we niet aantonen op basis van de gebruikte gegevens.
23. In 2014 lag de mediaan van het gestandaardiseerde huishoudinkomen van de zelfstandigen op € 28.800. Daarmee vergeleken had van de onderzochte boeren 55% een netto inkomen dat hoger was dan het doorsnee inkomen van de zelfstandigen.
24. Een vergelijking met het netto inkomen van zelfstandigen (niet in figuur 12) laat een vergelijkbaar beeld zien.
25. Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/09/sterke-schaalvergroting-in-de-landbouw-sinds-1950>.
26. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>.
27. <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-landbouw-natuur-en-voedsel-kwaliteit/documenten/kamerstukken/2018/06/29/kamerbrief-over-de-positie-van-de-boer-in-de-keten>.

28. <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-landbouw-natuur-en-voedsel-kwaliteit/documenten/kamerstukken/2019/04/01/kamerbrief-appreciatie-van-de-europese-richtlijn-oneerlijke-handelspraktijken-in-de-voedselvoorzieningsketen>.
29. Voor ons oordeel over de financiële transacties bij de landbouwfondsen hebben wij ons ook gebaseerd op de resultaten van controles die ter plaatse bij subsidieaanvragers zijn verricht door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, nadat wij deze resultaten hebben gevalideerd door review en eigen onderzoek. Bij een deel van deze controles sluit het tijdvak voor verantwoording van de resultaten aan de Europese Commissie (controles ter plaatse voor uitgaven in jaar t) niet aan op het tijdvak van verantwoording van de uitgaven aan de Europese Commissie (uitgaven 16 oktober jaar t tot en met 15 oktober jaar t+1). Daarnaast geldt dat de resultaten van controles ter plaatse over jaar t+1 ten tijde van het opstellen van de Nationale Verklaring nog niet bekend zijn. Vanwege het vorenstaande hebben wij ons oordeel over de financiële transacties bij de landbouwfondsen voor een deel gebaseerd op de resultaten van de controles ter plaatse uit een eerder tijdvak (jaar t).
30. Met 'ordelijk' wordt bedoeld dat de totstandkoming volgens de daartoe opgezette procedure verloopt. Met 'controleerbaar' wordt bedoeld dat navolgbaar is hoe de procedure daadwerkelijk is verlopen. Met 'onderliggende documenten' wordt bedoeld op de documenten die in de procedure zijn aangemerkt als bouwstenen voor de Nationale Verklaring.
31. <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/landbouwtelling>.
32. Verordening (EG) Nr. 73/2009 van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1782/2003; L30/16.
33. De steun in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid wordt sinds 2013 gekort om geld te reserveren voor een crisisfonds voor de landbouwsector (de financiële discipline). Jaarlijks wordt gekeken of het bedrag van de reserve wel of niet is besteed. Het bedrag dat niet is besteed, wordt terugbetaald aan de aanvragers. Dat wordt de teruggave financiële discipline genoemd. Zie <https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/gemeenschappelijk-landbouwbeleid/glb-en-kortingen/kortingen-voor-alle-aanvragers>.

34. Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen?tab=b#id=besteedbaar-inkomen>.
35. Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen?tab=g>.
36. Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/landbouwtelling>.
37. Regeling van de minister van SZW van 13 november 2013, tot wijziging van de Regeling van 30 oktober 2013, 2013-0000134185, tot aanpassing wettelijk minimumloon per 1 januari 2014 (Stcrt. 31007).



### **Voorlichting**

Afdeling Communicatie  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
telefoon (070) 342 44 00  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl

### **Omslag**

Ontwerp: Corps Ontwerpers  
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

**Den Haag, mei 2019**