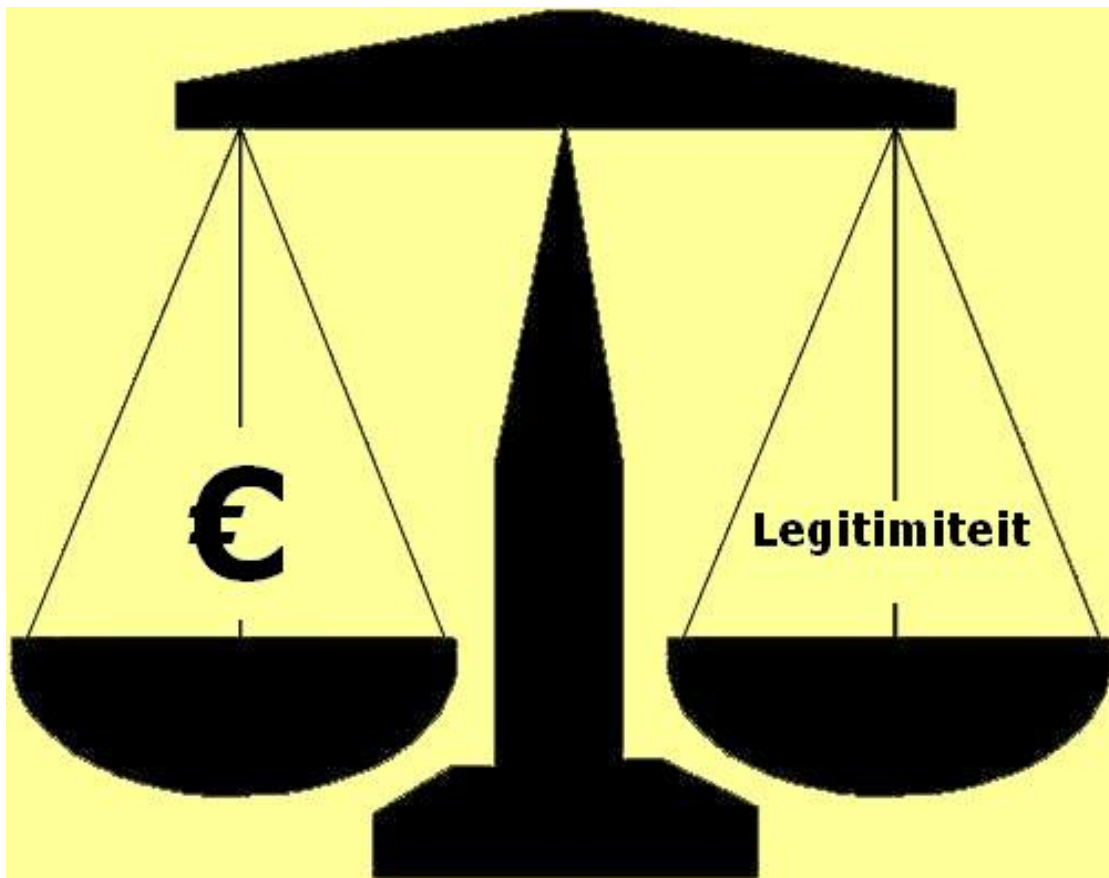


De uitvoering van het gemeenschappelijk
landbouwbeleid;

Publieke of private aangelegenheid?



*'Een onderzoek naar het spanningsveld tussen
efficiency en legitimiteit'*

De uitvoering van het gemeenschappelijk
landbouwbeleid;

Publieke of private aangelegenheid?

*'Een onderzoek naar het spanningsveld tussen
efficiency en legitimiteit'*

Auteur: S.L. van Gulik
Studienummer: 198172
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Afstudeerrichting: Publiek Private Bedrijfsvoering
Juli 2004
Scriptiebegeleider: Dr. J. Colijn

Voorwoord

Met het succesvol afronden van de laatste doctoraalvakken van mijn studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, brak een nieuw hoofdstuk aan in mijn opleiding tot bestuurskundige. Op de afstudeerscriptie na was het theoretische gedeelte van mijn studie namelijk tot een einde gekomen en was het tijd voor het praktijkgedeelte; stage lopen, scriptie schrijven en afstuderen. Tijdens het zoeken naar een geschikte stageplek ging mijn interesse met name uit naar vraagstukken die te maken hebben met de wisselwerking tussen Europese en nationale besluitvorming. Internationalisering en Europese vraagstukken hebben mij gedurende mijn opleiding in grote mate geïnteresseerd.

Na een korte zoekperiode naar een geschikte stageplaats, kwam ik terecht bij het Landbouw Economisch Instituut (LEI) in Den Haag. Het LEI is het toonaangevende instituut voor bedrijfs- en sociaal-economisch onderzoek op het terrein van landbouw, tuinbouw, visserij, bosbouw en landelijke gebieden. Bij het LEI was men op zoek naar een student bestuurskunde die zich als stagiair wilde gaan bezighouden met het actualiseren van een onderzoek uit 1994. In dat jaar had eveneens een bestuurskunde student, Miranda de Visser, vanuit het Coördinerend Bureau van de directie Internationale Zaken van het ministerie van LNV, een rapport geschreven voor het ministerie van LNV. In dit rapport, getiteld 'De Organisatie van de Controle op Steunregelingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (Garantie)', werd gekeken naar de verschillende instanties in Nederland die zich in die tijd bezig hielden met de uitvoering van EOGFL-garantieregelingen en welke eventuele afspraken er in dit verband bestonden tussen de betrokkenen. Naast een actualisatie zou ditmaal de nadruk meer komen te liggen op de aansturing van de technische diensten die, in opdracht van de betaalorganen die EOGFL subsidieregelingen uitvoeren, controles uitvoeren in het kader van de steunregelingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Naar aanleiding van het onderwerp van dit rapport en van de stage bij het LEI in het algemeen, heb ik er ook voor gekozen mijn afstudeerscriptie over dit onderwerp te schrijven. Vanuit een bestuurskundige invalshoek leek het mij interessant om de discussie over de private uitvoering van publieke taken in de landbouwsector nader te onderzoeken. De ervaringen die ik tijdens de stage heb opgedaan gelden als belangrijke achtergrond voor het schrijven van deze scriptie. Maar ook de meer technische inzichten en de informatie die ik heb opgedaan in mijn periode bij het LEI, hebben mij aanzienlijk geholpen bij het vervaardigen van deze scriptie.

Mijn stage bij het LEI is vooral heel leerzaam geweest. Naast het feit dat ik met veel plezier aan het onderzoek heb gewerkt, heb ik tijdens mijn stage ook veel kennis opgedaan over de praktijk en het werken in een professionele organisatie. Ook op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de rol die de Europese Unie daarbij speelt, ben ik veel te weten gekomen. Bij deze zou ik graag alle mensen willen bedanken die hebben meegewerkt aan mijn onderzoek. In het bijzonder Trond Selnes, mijn begeleider bij het LEI en tevens werkzaam op de afdeling Maatschappijvraagstukken, en Tjeerd de Groot, die het onderzoek leidde vanuit het Coördinerend Bureau van het ministerie van LNV (directie Internationale Zaken), ben ik veel dank verschuldigd omdat zij gedurende mijn stage bij het LEI en tijdens het schrijven van dit rapport zeer behulpzaam zijn geweest. Maar ook de medewerkers van de betaalorganen LASER, DLG, HPA, PZ en PVE, van de controle-organisaties AID, NAK en RIKILT en van de directie FEZ van het ministerie van LNV die actief hebben meegewerkt aan dit onderzoek wil ik bij deze bedanken.

Ook naar aanleiding van het schrijven van mijn scriptie wil ik een woord van dank uitspreken. Met name Ko Colijn, die heeft opgetreden als de scriptiebegeleider en daarmee eerste lezer van mijn scriptie, wil ik bij deze hartelijk danken voor zijn behulpzaamheid en advies. Ook tweede lezer Van Schendelen wil ik hierbij bedanken voor zijn optreden.

Ik hoop dat de lezers van deze scriptie een duidelijke kijk krijgen op de wereld van landbouwsubsidies en de controles op de uitvoering van deze subsidieregelingen. Tevens hoop ik dat deze scriptie zinvolle en bruikbare kennis en gegevens bevat, en op die manier een nuttige bijdrage zou kunnen leveren aan eventueel verder onderzoek en andere vragen met betrekking tot de uitvoering van Europese landbouwsubsidies in de Nederlandse landbouw. Misschien kan dit onderzoek antwoorden bieden bij onduidelijkheden inzake de problematiek van deze scriptie.

Inhoudsopgave	Pagina
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleemstelling	10
1.2.1 Doelstelling	11
1.2.2 Vraagstelling	12
1.2.3 Deelvragen	12
1.3 Methodiek	13
1.4 Werkwijze	14
2. Legitimiteit vs. Efficiency	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Efficiency	18
2.3 Legitimiteit	19
2.4 Spanningsveld	21
3. Theoretisch kader	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Zeven theoretische modellen	24
3.2.1 Institutionele theorie	24
3.2.2 Systeemtheorie	25
3.2.3 Functionalisme	25
3.2.4 Interdependentietheorie	25
3.2.5 Stimulus-respons theorie	26
3.2.6 Pluralisme	26
3.2.7 Ruiltheorie	26
3.3 Systeemtheorie nader bekeken	27
3.4 PPS als remedie?	29
3.4.1 Wat is PPS?	29
3.4.2 Vertrouwen	30
3.4.3 Twee vormen van PPS	30
4. Casus: rapport LNV	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Betaalorganen	34
4.2.1 LASER	34
4.2.2 DLG	37
4.2.3 HPA	41
4.2.4 PVE	46
4.2.5 PZ	50
4.3 Technische Diensten	56
4.3.1 AID	56
4.3.2 Douane	61
4.3.3 RIKILT	67
4.3.4 NAK	71
4.3.5 VWA	75
4.3.6 Overige controlerende instanties	78
4.4 Systeemtheorie in de praktijk	80

5. Evaluatie en conclusies	83
5.1 Inleiding	83
5.2 Overheid als teamspeler	83
5.3 Conclusies naar aanleiding van casus	85
Begripsbepalingen	89
Gebruikte afkortingen	93
Bronnenlijst	95
Bijlage I - Richtsnoeren Europese Commissie	99
Bijlage II - Audit programma - delegatie van taken	105
Bijlage III - Checklist en vragenlijst interviews (betaalorganen)	107
Bijlage IV - Checklist en vragenlijst interviews (controleorganisaties)	109
Bijlage V - Vragenlijst technische diensten	111

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Tijdens de Praktijk Ervaringsweken in het tweede jaar van mijn studie heb ik een zogeheten 'snuffelstage' gedaan bij de directie Zuid-West van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) in Dordrecht. Deze drie weken van rondkijken en meelopen in een rijksorganisatie zijn mij destijds goed bevallen. Reden te meer om, enkele jaren later, te reageren op de aanbieding van een stageplek door het LEI, een toonaangevend instituut voor bedrijfs- en sociaal-economisch onderzoek op het terrein van landbouw, tuinbouw, visserij, bosbouw en landelijke gebieden. Het werkgebied van dit instituut was, gezien mijn - weliswaar bescheiden - ervaring bij het ministerie van LNV, geen totaal onbekend terrein.

Naast het feit dat ik enigszins met het terrein bekend was, speelde het onderwerp van deze afstudeerstage een doorslaggevende rol om mij aan dit onderzoek te committeren. Het onderwerp was volgens het LEI in de eerste plaats geschikt voor een bestuurskunde student met interesse in de doorwerking van EU-beleid op nationaal beleid en in de wisselwerking tussen Europese en nationale besluitvorming. In de tweede plaats had de onderzoeksvraag als belangrijkste component de discussie over het al dan niet laten uitvoeren van publieke taken door private (technische) diensten. Gezien mijn afstudeerrichting, Publiek Private Bedrijfsvoering, ging het dus om een erg interessant en vooral toepasselijk onderwerp.

Belangrijkste taak bij het LEI was het actualiseren en uitbreiden van een onderzoek uit 1994. In dat jaar schreef Miranda de Visser, vanuit het Coördinerend Bureau van de directie Internationale Zaken van het ministerie van LNV, een rapport voor het ministerie van LNV. In dit rapport, getiteld 'De Organisatie van de Controle op Steunregelingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (Garantie)', werd vooral gekeken naar de verschillende instanties in Nederland die zich in die tijd bezig hielden met de uitvoering van EOGFL-garantieregelingen (Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw) en welke eventuele afspraken er in dit verband bestonden tussen de betrokkenen. Ditmaal zou, naast een actualisatie, de nadruk meer komen te liggen op de aansturing van de technische diensten die, in opdracht van de betaalorganen die EOGFL-subsidieregelingen uitvoeren, controles uitvoeren in het kader van de steunregelingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) is een instrument voor de kredietverlening, in het kader van marktondersteuning, voor de landbouw en voor plattelandsontwikkeling en milieu. De vraag wie - welke publieke dan wel private actoren - betrokken mogen zijn bij de uitvoering van de subsidieregelingen komt steeds hoger op de agenda te staan van nationale en Europese overheden. Steeds meer vragen worden gesteld over de legitimiteit van deze zaak. Naar aanleiding van kritische opmerkingen van de Europese Rekenkamer en ook van de Europese Commissie, is er vanuit de EU aangegeven dat er meer aandacht besteed dient te worden aan 'delegate bodies'. De Algemene Rekenkamer heeft enige tijd geleden gevraagd welke (private) controle-organisaties in het kader van de uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid controles verrichten. Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) had op dat moment een slecht overzicht van het functioneren van deze technische diensten. Wel heeft de directie Internationale Zaken van het ministerie van LNV in 1994 een onderzoek laten uitvoeren naar dergelijke diensten (*'De organisatie van de controle op steunregelingen van het*

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid' door Miranda de Visser, 1994). Gezien de wens van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer voor meer aandacht op dit punt, was een actualisatie van het onderzoek uit 1994 wenselijk.

Ditmaal koos het ministerie ervoor het onderzoek uit te besteden aan het Landbouw Economisch Instituut. Het rapport dat ik vervolgens namens het LEI heb geschreven vormt het resultaat van de door de Rekenkamer gewenste actualisatie. Maar naast een update is er ook sprake van een uitbreiding van het onderzoek. Zo is er niet alleen een beschrijving gemaakt van de huidige stand van zaken op het gebied van de uitvoering van Europese garantieregelingen voor de landbouw, en dan met name de controleaspecten op dit terrein. Er is ook gekeken naar de verschillende samenwerkingsrelaties en de aansturingrelaties van de technische diensten door de erkende betaalorganen. Ook de gemaakte afspraken en de manier waarop gecommuniceerd en gerapporteerd wordt tussen de betrokken actoren worden behandeld. Verder is er gekeken naar de invloed van 'Brussel', oftewel de invloed van de Europese Unie (in het bijzonder van het EOGFL) op het functioneren van de in dit onderzoek betrokken organisaties.

Dit rapport zal voor een belangrijk deel de basis voor deze scriptie vormen, vooral gezien het sterk empirische karakter van het rapport. Uit het rapport worden belangrijke zaken duidelijk zoals de hedendaagse verstandhoudingen tussen de verschillende organisaties en diensten die zich bezig houden met de controle op het uitvoeren van subsidieregelingen in de Nederlandse landbouwsector.

1.2 Probleemstelling

In hoeverre is het gewenst dat private partijen zorgdragen voor de uitvoering van publieke taken? Het verlenen van subsidies, dus het besteden van Europese gelden voor de Nederlandse landbouw, is van nature een publieke taak. Het is aan de overheid om er voor te zorgen dat er op een rechtmatige, legitieme wijze invulling wordt gegeven aan de uitvoering van EOGFL garantieregelingen. Samenhangend met dit legitimiteitsvraagstuk, rijst ook de vraag of efficiencyoverwegingen een doorslaggevende rol spelen of zouden moeten spelen bij het al dan niet laten uitvoeren van publieke taken door private organisaties. Verder is ook de controle op de uitvoering een belangrijk aspect. De nationale lidstaten van de Europese Unie hebben in het kader van de uitvoering van EOGFL subsidieregelingen, ieder op min of meer hun eigen manier, een bepaald aantal betaalorganen ingesteld die worden belast met de uitvoering van EOGFL regelingen. Deze betaalorganen kunnen hun taken op hun beurt weer uitbesteden aan derden. Deze laatste organisaties kunnen zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk van aard zijn. De Europese Unie heeft een checklist opgesteld met daarin de eisen waaraan voldaan moet worden bij het uitbesteden van taken aan zogeheten 'delegated bodies'. Ook voor wat betreft de aansturing van deze technische diensten bestaan Europese richtlijnen waaraan de betaalorganen zich dienen te houden.

Vanuit bestuurskundig perspectief is het vooral interessant om te kijken in hoeverre de uitbesteding van publieke taken aan private, op winst gerichte, organisaties een legitieme ontwikkeling te noemen is. Is het niet zo dat, omdat het hier publieke taken betreft, de uitvoering in handen moet zijn van publieke organisaties? Of is het misschien juist wenselijk dat, met het oog op mogelijke efficiencyvoordelen, marktpartijen zich bezig zouden moeten houden met het uitvoeren van Europese subsidieregelingen voor de Nederlandse landbouwsector? Of is er nog een andere mogelijkheid, bijvoorbeeld in de zin van een bepaalde vorm van publiek-private samenwerking tussen overheid en private instellingen? Misschien is een bepaalde PPS-constructie denkbaar die een goede balans kan creëren.

Vanuit bestuurskundig perspectief is er met andere woorden sprake van een spanningsveld. Aan de ene kant hebben we te maken met - van oorsprong - publieke taken maar aan de andere kant zien we de ontwikkeling dat steeds vaker private diensten worden ingezet om deze taken uit te voeren, met het oog op een mogelijk efficiëntere uitvoering. Dit spanningsveld tussen efficiency aan de ene kant, in de zin van private uitvoering van publieke taken, en legitimiteit aan de andere kant is het belangrijkste element in deze scriptie en zal als een rode draad door alle hoofdstukken lopen. Op de achtergrond blijft de vraag of met het huidige systeem van subsidiëring de publieke belangen geborgd zijn, meespelen.

1.2.1 Doelstelling

De bedoeling van dit onderzoek is om te kijken in hoeverre het een gewenste ontwikkeling is dat private partijen ingeschakeld worden om zorg te dragen voor de uitvoering van Europese subsidieregelingen. Van groot belang hierbij is dat er zowel vanuit de *theorie* als de *empirie* wordt gekeken naar de geschetste problematiek. In eerste instantie is het van belang om belangrijke begrippen uit deze scriptie af te bakenen. Vooral de kernbegrippen *legitimiteit* en *efficiency* vereisen een heldere definiëring en afbakening. Vervolgens is een verkenning van de literatuur op dit gebied een belangrijk element van dit onderzoek. Gedurende de opleiding bestuurskunde, en dan met name bij de afstudeervariant *Publiek Private Bedrijfsvoering (PPB)*, zijn veel theoretische inzichten behandeld die de wisselwerking tussen publieke en private partijen als centraal thema hebben. Een aantal van die theorieën wordt in dit onderzoek nog eens nader onder de loep genomen. Vervolgens worden deze theorieën, voor zo ver mogelijk, toegepast op de praktijksituatie. Een belangrijk element van de opleiding bestuurskunde is deze toepassingsgerichte oriëntatie. Het is mede om deze reden dat ook empirische gegevens, in de vorm van een casus, een belangrijke rol spelen in dit onderzoek. Het is de combinatie van theorie en praktijk die zorgen voor een heldere visie op de huidige discussie omtrent de scheiding tussen publieke en private taken.

Een andere opbrengst van dit onderzoek moet zijn het inzicht verkrijgen in de organisatie van de controle op de uitvoering van subsidieregelingen in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB). Duidelijkheid is nodig omtrent de subsidieverleners. Wie kent uiteindelijk de subsidies toe? En wie bepaalt bijvoorbeeld of de aanvrager van een bepaalde subsidie ook daadwerkelijk recht heeft op die subsidie? Er moet dus gekeken worden naar de vraag wie de controlerende instanties zijn, wat hun belangrijkste activiteiten zijn en of hun activiteiten de gewenste effecten hebben.

Een belangrijk aspect is ook de doorwerking van Europese wet- en regelgeving op nationaal beleid. Op welke manier en in welke mate is de Nederlandse landbouwsector afhankelijk van Brusselse wetgeving? En in hoeverre hebben de nationale lidstaten nog invloed op de invulling van die Europese wetten en regels? Deze problematiek komt onder andere in de casus van mijn onderzoeksrapport '*Landbouwsteun in Nederland*' voor het ministerie van LNV ter sprake. Tijdens dat onderzoek is namelijk gesproken met medewerkers van verschillende bij de uitvoering van Europese subsidieregelingen betrokken organisaties en op verschillende niveaus. Op basis van deze gegevens is een duidelijk beeld ontstaan van de manier waarop er door verschillende belanghebbende partijen wordt gekeken naar de invloed en werkwijze van de Europese instellingen.

Een laatste belangrijke doelstelling is het verkennen van alternatieve uitvoeringsconstructies van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Wat bestaan er voor alternatieven voor een puur private dan wel publieke uitvoering? Misschien bestaan er goede voorbeelden van soortgelijke situaties waarbij marktpartijen en publieke organisaties de handen ineen hebben geslagen om tot een vruchtbare en legitieme samenwerking te komen bij de uitvoering van bepaalde taken. De verkenning van dit vraagstuk zal ook een interessante opbrengst zijn van deze scriptie, om op die manier te kijken of er voor de uitvoering van het GLB ook soortgelijke samenwerkingsconstructies denkbaar zouden kunnen zijn.

1.2.2 Vraagstelling

In de vorige paragraaf zijn de verschillende doelstellingen van deze scriptie naar voren gebracht. Op basis van deze doelstellingen kan een centrale vraagstelling geformuleerd worden, welke als rode draad door deze scriptie zal lopen:

In hoeverre is een private uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en een private controle op die uitvoering een gewenste ontwikkeling in termen van legitimiteit en efficiency?

In de volgende paragrafen zal de centrale vraagstelling worden verkend, mede door het formuleren van deelvragen. Deze deelvragen worden in hoofdzaak geformuleerd om de uitwerking van de hoofdvraag richting te geven.

1.2.3 Deelvragen

In de komende hoofdstukken zal een aantal deelvragen worden verkend om op die manier te komen tot het beantwoorden van de centrale vraagstelling. Omwille van de overzichtelijkheid zal onderscheid gemaakt worden tussen theoretische en aan de praktijk gerelateerde deelvragen. Deze deelvragen zullen niet telkens expliciet gesteld en beantwoord worden, maar zullen in veel gevallen meer het onderliggende vraagstuk vormen in een paragraaf.

Praktijkgerichte deelvragen

- Wie zijn de belangrijkste actoren bij de uitvoering van het GLB en wat houden de activiteiten van deze organisaties in?
- Welke private dan wel publieke organisaties voeren controles uit in het kader van het EOGFL en voor welke regelingen?
- Op welke manier worden deze organisaties aangestuurd door de erkende betaalorganen? Met andere woorden; 'hoe is de aanstuuringsrelatie?'
- In hoeverre is de invloed van 'Europa' merkbaar en van belang?

Theoretische deelvragen

- Wat houden de kernbegrippen uit deze scriptie *legitimiteit* en *efficiency* in?
- In hoeverre is het gewenst dat private partijen zorgdragen voor de uitvoering van publieke taken, gelet op mogelijke efficiencyvoordelen?

Welke theoretische inzichten bestaan er op dit gebied (voor wat betreft de private uitvoering van van oorsprong publieke taken?)

- Wat zouden andere mogelijkheden kunnen zijn om de uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de controle daarop vorm te geven?

Zou een bepaalde vorm van publiek-private samenwerking tussen overheid en private instellingen een oplossing kunnen bieden?

1.3 Methodiek

Het vervaardigen van een scriptie is geen eenvoudige opgave. Ook het verloop van het schrijven van een scriptie kan nogal eens veranderen. Zo kan een op het eerste oog betrouwbare opzet later onlogisch blijken. Of in een eerder stadium van minder belang geachte elementen blijken bij nader inzien meer aandacht te verdienen. Zeker is wel dat een vooraf bedachte onderzoeksopzet van groot belang is. Hierin wordt in grove lijnen geschetst hoe het onderzoek er uit zal komen te zien en hoe de structuur ongeveer zal zijn. In de praktijk blijkt echter niet zelden dat van de originele onderzoeksopzet wordt afgeweken en dat er grote en minder grote aanpassingen worden gemaakt in het onderzoek. Het is dus normaal dat dingen bijgesteld worden tijdens het proces. Toch is het nuttig om vooraf een planning van de activiteiten te maken omwille van de helderheid en de transparantie van het stuk.

Literatuur en casus

Het vinden van de juiste literatuur en het lezen en verwerken van de juiste informatie uit die literatuur is een essentiële factor bij het schrijven van een scriptie. Naast het belang van geschikte literatuur met daarin toepasbare theorieën en modellen, en een daarmee samenhangende theoretische invalshoek, is in deze scriptie een belangrijke plaats weggelegd voor de praktijksituatie. De empirische gegevens in deze scriptie zijn voor een belangrijk deel afkomstig uit een casus. Deze casus betreft het rapport '*De Organisatie van de Controle op Steunregelingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (2003)*' en is de recente opbrengst van mijn stage bij het Landbouw Economisch Instituut in Den Haag. In opdracht van het Coördinerend Bureau van de directie Internationale Zaken van het ministerie van LNV is dit rapport, dat mede een actualisering is van een rapport uit 1994, bedoeld om inzicht te krijgen in het complexe veld van zowel publieke als private controlerende instanties. Er wordt in het rapport een inventarisatie gemaakt van de organisaties die belangrijke Europese subsidieregelingen voor de Nederlandse landbouwsector uitvoeren, welke regelingen hierbij van belang zijn, op welke regelingen gecontroleerd wordt en door welke instanties dit gebeurt. Hiernaast is een belangrijk aspect in het rapport de aansturingsrelatie tussen de uitvoeringsinstanties, de zogeheten betaalorganen, en de technische diensten die controles uitoefenen op de uitvoering. Gekeken wordt naar de wijze waarop onderling afspraken gemaakt worden, op welke manier en met welke frequentie gerapporteerd wordt, aan wie er gerapporteerd dient te worden enzovoorts.

1.4 Werkwijze

Vanuit mijn stageplek bij het Landbouw Economisch Instituut ben ik begonnen aan mijn onderzoek naar de aansturing van (private) technische diensten. Ik heb mij tijdens dit onderzoek beperkt tot de vijf grootste betaalorganen in Nederland. In totaal bestaan er zes; DLG, LASER, HPA, PVE, PZ en PT. Het laatstgenoemde betaalorgaan, het Productschap Tuinbouw, heb ik na overleg met mijn opdrachtgever Tjeerd de Groot weggelaten uit mijn onderzoek. De overige vijf betaalorganen dragen namelijk zorg voor verreweg het grootste gedeelte van de uitvoering van EOGFL-regelingen. Met name financieel gezien zijn de genoemde vijf betaalorganen de belangrijkste organisaties en om die reden dan ook de gekozen actoren in dit onderzoek.

In een 'eerste ronde' heb ik interviews gehouden met medewerkers van de vijf verschillende betaalorganen. Ik heb met medewerkers van de betaalorganen gesproken over welke regelingen het desbetreffende betaalorgaan uitvoert, met welke controlerende instanties zij bij die uitvoering te maken hebben. Maar ook hebben we gesproken over hoe de contacten met die technische diensten zijn te omschrijven, de positieve en de negatieve aspecten in de samenwerking enzovoorts. Verder heb ik tijdens de interviews een checklist behandeld die ik van tevoren had opgesteld. Deze checklist is gebaseerd op een soortgelijke lijst die door de Europese Unie wordt gebruikt. Deze checklist en de gegeven antwoorden door de betaalorganen zijn in de hoofdstukken waarin de betaalorganen worden behandeld, weergegeven.

Na de interviews met de betaalorganen heb ik een inventarisatie gemaakt van de door de betaalorganen genoemde samenwerkingspartners op het gebied van zowel fysieke als administratieve controles. Tijdens de interviews zijn namelijk een groot aantal controlerende instanties en technische diensten naar voren gekomen die ook voor dit onderzoek relevant zijn. De 'grootste' en dus belangrijkste technische diensten worden in dit rapport uitvoerig behandeld. Hierbij is vooral gelet op de regelingen in het kader waarvan die organisaties controles uitvoeren, de manier waarop zij dit doen, de samenwerking met de betaalorganen en andere organisaties, gemaakte onderlinge afspraken en organisatievorm. Met behulp van vragenlijsten heb ik de controle-organisaties AID, Douane, RIKILT, NAK en VWA doorgelicht. De vragenlijsten en de resultaten hiervan zijn in de hoofdstukken weergegeven. Een aantal kleinere, en daardoor voor dit onderzoek vaak minder belangrijke, controle-organisaties zijn vervolgens tezamen in één paragraaf behandeld. Het gaat hier om de organisaties SCF, COKZ en COZ, Comité voor Graanhandelaren en LabCo, Stichting RMO controle, CBS en TNO.

Na het verzamelen en verwerken van de gegevens van de betaalorganen en controleorganisaties in het rapport, heb ik ter bevestiging een voorlopige versie van dit rapport naar de betrokken organisaties gestuurd zodat eventuele onjuistheden of onvolledigheden konden worden gemeld. Een aantal personen heeft gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Het ging weliswaar niet om grote zaken, maar toch werd ik verzocht deze dingen aan te passen in de uiteindelijke beschrijvingen.

Niet zelden waren de onderzochte controlerende instanties niet of nauwelijks op de hoogte van het bestaan van het EOGFL en haar taken en werkzaamheden. Het is om deze reden dat niet met zekerheid gezegd kan worden of de juiste personen zijn geïnterviewd of geënquêteerd. De gegevens uit de gesprekken, interviews en vragenlijsten heb ik op een, in mijn optiek, zo logisch mogelijke wijze gebundeld en in dit rapport weergegeven. Ik hoop dan ook dat dit rapport duidelijkheid kan verschaffen over de huidige stand van zaken op het gebied van

de aansturing van technische diensten door de betaalorganen en de controleaspecten bij de uitvoering van Europese garantieregelingen. Tenslotte is het belangrijk om te bedenken dat zowel deze regelingen alsook de betrokken organisaties regelmatig aan veranderingen onderhevig zijn. De invloed van reorganisaties, fusies en taakverschuivingen is vrijwel constant merkbaar voor wat betreft het functioneren van organisaties en de personen die in die organisaties werkzaam zijn. In dit rapport is slechts de situatie in de periode van oktober 2002 tot mei 2003 onderzocht. Bovendien heeft de gebruikte werkmethode zoals beschreven, een beeld opgeleverd dat niet diepgaand is. Sommige bevindingen of problemen kunnen hierdoor in de werkelijkheid (inmiddels) van minder of juist groter belang zijn dan in het rapport is aangenomen. De beschrijvingen op basis van de gegevens uit de vragenlijsten en interviews bieden ook geen garantie dat dit exacte en objectieve weergaven zijn van de werkelijkheid.

Scriptie

Voor het theoretische gedeelte ben ik op zoek gegaan naar relevante modellen en bestuurskundige invalshoeken die in het licht van deze scriptie als bruikbaar konden worden gezien. Maar in eerste instantie vereist het begrip '*legitimiteit*', dat een belangrijk component vormt van het theoretisch kader, nader onderzoek. Ik ben gaan kijken wat verschillende auteurs over dit onderwerp geschreven hebben en heb vervolgens op basis van die verschillende denkwijzen het begrip legitimiteit afgebakend en gedefinieerd voor deze scriptie. Nauw aan dit begrip verbonden verdient ook het begrip *efficiency* een afbakening. In hoofdstuk 2 zet ik deze twee begrippen tegenover elkaar en kijk vervolgens wat de verschillen en overeenkomsten zijn. Aan het eind van dit hoofdstuk kom ik tot de beschrijving van een spanningsveld dat tussen de twee begrippen lijkt te bestaan.

De tweede belangrijke component van het theoretisch kader in deze scriptie is het publiek-private vraagstuk. Ik heb verschillende invalshoeken van verscheidene bestuurskundigen bestudeerd en met elkaar vergeleken om op die manier tot een verkenning te komen van de discussie over publiek-private samenwerkingsverbanden bij de uitvoering van publieke taken. In hoofdstuk 3 worden zeven relevante bestuurskundige theorieën bekeken die toe te passen zijn op de problematiek uit dit onderzoek. Naar aanleiding van deze modellen blijkt één model vooral goed toepasbaar in het licht van de centrale vraagstelling. Na het behandelen van de bestuurskundige inzichten ben ik gaan kijken wat mogelijke alternatieven zouden kunnen zijn voor de huidige uitvoeringsstructuur van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Mede aan de hand van voorbeelden uit andere sectoren wordt het fenomeen Publiek Private Samenwerking (PPS) behandeld. In de laatste paragraaf van hoofdstuk 3 worden verschillende vormen van PPS en hun voordelen behandeld.

Zoals eerder duidelijk werd, ben ik op basis van mijn rapport voor het ministerie van LNV mijn scriptie gaan schrijven. De belangrijkste toegevoegde waarde hierbij is het empirische perspectief. De interviews en andere gesprekken met medewerkers van verschillende organisaties hebben belangrijke empirische gegevens opgeleverd. Het rapport wordt in hoofdstuk 4 uitvoering behandeld en zal daardoor een belangrijk onderdeel vormen van deze scriptie.

In een afsluitend hoofdstuk 5 heb ik de belangrijke gegevens nog eens op een rijtje gezet. In het kort wordt in dit hoofdstuk besproken wat uit de eerdere hoofdstukken, dus zowel vanuit de theorie als uit de praktijk, naar voren kwam. Aansluitend en afsluitend worden enkele concluderende opmerkingen en slotoverwegingen gemaakt.

2. Legitimiteit vs. Efficiency

2.1 Inleiding

Publieke verantwoording

De maatschappelijke verhoudingen in Nederland zijn in de laatste decennia drastisch gewijzigd. Dit is vooral goed terug te zien in de veranderde rollen van burgers, bestuur, maatschappelijk middenveld en politiek. Nederland ontwikkelde uit de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog aanvankelijk een verzorgingsstaat met een hoog voorzieningenniveau. Zorg van de wieg tot het graf was daarbij het streven. Dit alles moest door middel van een sterke overheidssturing mogelijk gemaakt worden; de samenleving was immers maakbaar. Deze allesomvattende verzorgingsstaat bleek echter onbetaalbaar en onbeheersbaar. De markt moest ruimte krijgen om haar werk te kunnen doen, de overheid trad terug en als gevolg daarvan werd de calculerende burger weer gestimuleerd om zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen.

In de jaren '90 kwam de legitimiteit van de Nederlandse overheid in al haar geledingen ter discussie te staan. Vooral de kwaliteit van de verbanden tussen politiek, bestuur en samenleving stond daarbij centraal. Een aantal incidenten heeft de vraag doen rijzen of het openbaar bestuur wel voldoende is toegerust om te blijven voldoen aan uiteenlopende en constant wisselende eisen en verwachtingen van politiek en samenleving. Het idee van een 'maakbare' samenleving werd op dat moment verlaten. De eisen aan en verwachtingen van de overheid zijn onverminderd hoog.

De burger heeft zich ondertussen losgemaakt van de maatschappelijke verbanden waartoe hij in het verleden als vanzelfsprekend behoorde en is daarmee definitief geëmancipeerd. Burgers zijn ook steeds hoger opgeleid, beter geïnformeerd, mondiger, kritischer en meer individualistisch ingesteld. Er wordt veel van hen verwacht en zelf hebben ze ook hooggespannen verwachtingen. Daarbij zijn zij niet langer gebonden door zuil, geloof of politieke partij. Het gezag van de overheid is niet langer vanzelfsprekend, overheidsoptreden niet langer vanzelfsprekend gelegitimeerd. Burgers moeten met betrekking tot bestuur en politiek gezien worden als veeleisende consumenten. Steeds nadrukkelijker wordt gevraagd om verantwoording en tegemoetkoming aan hun wensen en behoeften. De overheid zal als gevolg hiervan kwaliteit moet leveren om haar positie te kunnen behouden.

Een 'eenvoudig' herstel van het politiek primaat en verbetering van de kwaliteit en toegankelijkheid van de overheid bleek niet genoeg om een antwoord te zijn op alle problemen. Nederland kent meerdere bestuurslagen met meerdere organen. De overheid verdeelt beleid en realisering van haar doelstellingen over meerdere organen en instellingen, soms publiek en dan weer privaat. Het maatschappelijke middenveld is anders georganiseerd, niet meer strak geordend en duidelijk ideologisch gekleurd. Het openbaar bestuur kan gezien worden als een netwerk waarin politiek, kerndepartementen, lagere overheden, uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke instellingen en toezichthouders elk hun eigen rol spelen, eigen belangen hebben en eigen verantwoordelijkheden hebben.

De overheid is medespeler geworden in een omgeving die gekenmerkt wordt door toenemende complexiteit, voortdurende verandering, minder voorspelbaarheid, minder hiërarchie en meer horizontale verhoudingen. De overheid is niet meer de enige die de samenleving bestuurt en moet onderhandelen maar ook voorwaarden scheppen. De rollen van politici, individuele bestuurders en

ambtelijke organisatie zijn aan belangrijke veranderingen onderhevig. De veranderende positie van de overheid roept weer nieuwe dilemma's op over wat de overheid kan en mag, over het functioneren, de taken en verantwoordelijkheden van de overheid, over hoe die zijn georganiseerd en over hoe de overheid verbindingen met de samenleving organiseert.

Ministeriële verantwoordelijkheid

De ministeriële verantwoordelijkheid speelt een centrale rol. Er moet een eindverantwoordelijkheid zijn die gedragen kan worden. De overheid kan alleen bestaan en functioneren als alle actoren democratisch gelegitimeerd zijn. Daarnaast hebben de afzonderlijke onderdelen van de overheid elk hun eigen zelfstandige verantwoordelijkheid. De belangrijke discussie die op dit terrein bestaat is of er gedacht moet worden in termen van een hiërarchische structuur van verantwoordelijkheden of dat horizontalisering als uitgangspunt genomen moet worden.

In het eerste geval is democratische verantwoordelijkheid een kwestie van boven- en onderschikking waarbij een cruciale rol is weggelegd voor toezicht. Het alternatief hiervoor is de democratische, ministeriële verantwoordelijkheid te beschouwen als het sluitstuk van een keten van publieke verantwoording door organen en organisaties die in het publieke domein opereren. Hierbij wordt uitgegaan van volwaardige en gelijkwaardige medespelers in het openbaar bestuur; nevenschikking in plaats van boven- en onderschikking. De centrale overheid scheidt ruimte en voert de regie; zij stelt normen en treedt op als scheidsrechter. In deze visie speelt toezicht een beperktere rol. Het zwaartepunt ligt hier in het publiekelijk verantwoorden, participatie, transparantie en openheid en het inhoud geven aan eigen verantwoordelijkheid. De kwaliteit van de verbindingen met de samenleving en de mate waarin verschillende belangen tot hun recht komen, bepalen dan mede de legitimatie voor de overheid. De overheid moet kwaliteit leveren om haar positie te behouden.

2.2 Efficiency

De betekenis van het begrip <i>efficiency</i> aldus het Van Dale woordenboek: doelmatigheid in de zin van efficiëntie.
--

Het openbaar bestuur is, zoals in de inleiding reeds naar voren kwam, sinds de tweede wereldoorlog expansief gegroeid. Dat leidde de laatste twintig jaar in toenemende mate tot een bezinning over het doelmatig functioneren van de overheid. Uit het oogpunt van transparant openbaar bestuur en een heldere scheiding van verantwoordelijkheden, is het wenselijk om bepaalde overheidstaken onder te brengen in aparte organisaties die meer op afstand staan. De laatste twintig jaar streeft het openbaar bestuur er naar de doelmatigheid en efficiency te vergroten, en de overheid transparanter te maken. Daartoe hoort het beter scheiden van beleid en uitvoering.

Interne en externe verzelfstandiging zijn methoden om die scheiding vorm te geven. Ook bestaat de mogelijkheid om bepaalde taken die de overheid verricht aan de particuliere sector over te laten. Als belangrijkste argument daarbij geldt dat bepaalde taken door de particuliere sector deskundiger en efficiënter worden uitgevoerd dan door de overheid. Om te zorgen dat deze taken op een rechtmatige en zorgvuldige wijze worden uitgevoerd, krijgen de betrokken bedrijven publiekrechtelijke bevoegdheden toegekend. Deze bevoegdheden dienen te berusten op wettelijke voorschriften.

In 1993/94 is door de Algemene Rekenkamer een onderzoek verricht naar de taken en doelen van zelfstandige bestuursorganen. Hierbij werden 162 zelfstandige bestuursorganen onderzocht. Samenvattend blijkt de rijksoverheid de volgende doelen na te streven met de instelling of aanwijzing van zelfstandige bestuursorganen:

- verbetering doelmatigheid en doeltreffendheid
- wenselijkheid om deskundigen de taak te laten uitvoeren
- wenselijkheid om sector zichzelf te laten besturen
- wenselijkheid om maatschappelijke organisaties de taken te laten uitvoeren
- wenselijkheid om de taak dichterbij de burger te brengen
- bevorderen onpartijdige besluitvorming

Een zeer belangrijk doel blijkt te zijn het verbeteren van de doelmatigheid en de doeltreffendheid in de uitvoering van de overheidstaak. Dit doel wordt het meest vermeld in alle onderzochte instellings- of aanwijzings besluiten. Maar wat wordt er nu eigenlijk precies door de rijksoverheid onder doelmatigheid verstaan? Doelmatigheidsvraagstukken worden in verband gebracht met het functioneren van de rijksdienst, waaronder zowel de interne organisatie, het beheer van de rijksdienst, alsook het externe, op de samenleving gerichte beleid van de rijksdienst wordt verstaan. Onder doelmatigheid wordt dus veel meer verstaan dan alleen financiële efficiency.

2.3 Legitimiteit

Een tweede belangrijk begrip uit de vraagstelling uit dit onderzoek is het begrip *legitimiteit*. Vooral vanuit bestuurskundig oogpunt is het van belang de inhoud van dit begrip nader te bekijken en af te bakenen.

Het begrip *legitimiteit* heeft volgens het Van Dale woordenboek een tweetal betekenissen:

1. Overeenstemming met het geschreven recht
2. Wettigheid

In het algemeen heeft het openbaar bestuur bij haar handelen te maken met drie cruciale waarden: legaliteit, legitimiteit en integriteit. Het legaliteitsbeginsel betekent dat de overheidshandelen niet onbeperkt of willekeurig is, maar gebonden aan wetten en democratische procedures. Dat alleen is niet voldoende. Overheidshandelen moet ook kunnen rekenen op maatschappelijk draagvlak. Dit is de kern van het legitimiteitsbeginsel. Het sluitstuk van de inrichting van de democratische rechtstaat is het integriteitsbeginsel, dat betekent dat overheidshandelen ook overeen moet komen met de geldende normen en waarden. In de problematiek over integriteit bij de overheid komen deze elementen steeds weer naar voren. Overheidshandelen moet normen en waarden in de samenleving weerspiegelen. Niet-integer handelen gaat ten koste van de geloofwaardigheid van de overheid.

Nog twee andere begrippen vragen mijns inziens ook om aandacht op dit punt. Vertrouwen en inspraak zijn belangrijke waarden als we het begrip legitimiteit proberen af te bakenen.

Vertrouwen

De relevantie van het begrip vertrouwen kunnen we onder andere duidelijk terug zien bij de samenwerking tussen publieke en private organisaties. Het samengaan van publieke en private belangen leidt tot 'synergie'. Een ideale vertaling van het poldermodel. Verschillende en vaak zelfs tegengestelde belangen vormen echter een bron van potentiële conflicten. Het bedrijfsleven is in tegenstelling tot de overheid gericht op winst op korte termijn. Het punt dat bij de overheid vooral tot moeilijkheden kan leiden is continuïteit. De samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven kan op meerdere manieren vorm krijgen. Namelijk door middel van bijvoorbeeld beleidsovereenkomsten, maar ook een gezamenlijk opgericht privaatrechtelijk orgaan, zoals een NV. Heel belangrijk, maar soms ook heel moeilijk, is hierbij 'elkaar vertrouwen'.

Inspraak

Een andere belangrijk element van legitimiteit is mijns inziens inspraak. Ook dit is eenvoudig te herkennen aan de hand van een voorbeeld van publiek-private samenwerking. De overheid moet er namelijk voor zorgen dat PPS-projecten, waarover in het volgende hoofdstuk meer, open en doorzichtig blijven. Transparantie is dus van groot belang. Hierbij speelt de democratische factor een grote rol; men moet inspraak van derden binnen de procedures van het bestemmingsplan verzekeren. Dat is de basis voor alle projecten en iedereen moet dus zijn stem kunnen laten horen voor, tijdens en na een dergelijk samenwerkingsproject.

ZBO's: handvest publieke verantwoording

Zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) werken met een handvest waarin zij hun intenties hebben vastgelegd om zich publiek te verantwoorden naar de waarden van dit handvest. Tot de kring van ondertekenaars van het handvest kunnen behoren zelfstandige bestuursorganen die diensten leveren aan burgers, instellingen en ondernemingen en niet primair aan overheden. Als belanghebbenden worden onderscheiden:

- direct belanghebbenden in de maatschappelijke omgeving van het zelfstandig bestuursorgaan zoals klanten, belangenorganisaties, ketenpartners, overige opdrachtgevers etc.
- de politieke principaal als eigenaar en opdrachtgever
- de samenleving

Een onafhankelijk Visitatiecollege beoordeelt periodiek in hoeverre en op welke manier de ondertekenaars hun intenties in de praktijk vormgeven.

De kwaliteit van de binding met hun maatschappelijke omgeving is een bron van legitimatie is voor het handelen van de PBO's. Transparantie, betrouwbaarheid, rekening houden met wensen en behoeften van belanghebbenden, toegankelijkheid en participatie zijn centrale waarden in het legitimatievraagstuk.

(bron: www.rdw.nl)

2.4 Spanningsveld

In de vorige paragraaf zijn de begrippen *legitimiteit* en *efficiency* uitvoerig behandeld. Als we de belangrijkste kenmerken van *efficiency* naast de legitimiteitaspecten leggen, kan men constateren dat er een spanningsveld bestaat tussen deze twee begrippen. De eisen die het legitimiteitvraagstuk oplegt aan de overheid staan op gespannen voet met het zo efficiënt mogelijk handelen. Dit spanningsveld kan op een drietal punten worden toegespitst, zodat duidelijk wordt wat de belangrijkste aandachtspunten zouden moeten zijn bij het innemen van haar positie door de overheid.

1. Responsief handelen en participatie

De overheid moet open staan voor ontwikkelingen in de samenleving. Wensen en behoeften van opdrachtgevers, afnemers en partners en hun oordeel over de kwaliteit van de overheidsdiensten en dienstverlening moeten hoog in het vaandel staan. Daarnaast moeten belanghebbenden - op interactieve wijze - steeds meer bij de ontwikkeling van organisatie, diensten en dienstverlening betrokken worden. De kwaliteit van de binding met hun maatschappelijke omgeving is voor de overheid een essentiële bron van legitimatie is voor hun handelen.

2. Transparantie

Het moet vanzelfsprekend zijn dat de samenleving en direct belanghebbenden actief inzicht wordt geboden in de inrichting van de organisatie van overheid. Zowel voor wat betreft de werkzaamheden als de verdeling van verantwoordelijkheden. Maar ook omtrent doelstellingen en beleid, aangegane verplichtingen, voornemens, handelen en prestaties dient duidelijkheid verschaft te worden. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door middel van overleg, het openbaar maken van jaarverslagen en wellicht via de steeds verder uitbreidende mogelijkheden van het internet.

3. Kwaliteit

Tenslotte is er een belangrijke plaats weggelegd voor de kwaliteitseisen voor de producten, diensten en dienstverlening vanuit de overheid. Deze moeten openbaar gemaakt zijn, zodat het voor de samenleving en andere belanghebbenden duidelijk is welke service zij mogen verwachten.

3. Theoretisch kader

3.1 Inleiding

Europees landbouwbeleid

In het jaar 1957 besloten zes landen om meer te gaan samenwerken met elkaar: Nederland, België, Luxemburg, West-Duitsland, Frankrijk en Italië. Dit was het begin van de Europese Economische Gemeenschap (EEG), de voorloper van de huidige Europese Unie. Vanaf dat moment stond het Nederlandse landbouwbeleid niet meer op zich; er gingen Europese afspraken gelden. Om ervoor te zorgen dat alle landen bij de nieuwe situatie meer voordelen hadden dan bij het oude nationale beleid, werd een aantal gezamenlijke doelstellingen geformuleerd zoals onder meer het bevorderen van de productiviteit in de landbouw en stabilisatie van de landbouwmarkten.

Dit was het begin van een Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) dat bestaat uit een reeks regels en mechanismen waarmee de productie, handel en verwerking van landbouwproducten in de EU worden geregeld. In 1962 begon de uitvoering van het GLB. Op 26 maart 1999 werden in Berlijn de plannen ondertekend voor een nieuw gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU. Deze afspraken staan bekend als Agenda 2000. De belangrijkste veranderingen voor de landbouw in de EU waren:

1. Minder prijssteun, meer inkomenssteun
2. Steun voor plattelandontwikkeling
3. Inkomenssteun koppelen aan milieueisen
4. Meer aandacht voor kwaliteit

EOGFL

Zoals in hoofdstuk 1 al duidelijk werd, is het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, kortweg het EOGFL, een instrument voor de kredietverlening in het kader van marktondersteuning voor de landbouw en voor plattelandontwikkeling en milieu. De uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid wordt gefinancierd uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, dat een aanzienlijk deel van de communautaire begroting in beslag neemt. Het EOGFL is in 1962 opgericht en in 1964 verdeeld in twee afdelingen:

1. De afdeling 'Garantie' is veruit het belangrijkste onderdeel van het EOGFL en de uitgaven gelden als verplichte uitgaven binnen de Gemeenschapsbegroting. Uit de afdeling Garantie van dit Fonds worden de uitgaven gefinancierd die voortvloeien uit de gemeenschappelijke marktordeningen voor de verschillende productiesectoren, en met name de rechtstreekse betalingen, de met interventieaankoop gemoeide kosten en de uitvoerrestituties.
2. De afdeling 'Oriëntatie' is een structuurfonds dat is gericht op het bevorderen van de regionale ontwikkeling en het verkleinen van de ongelijkheid tussen de gebieden in Europa. De onder de afdeling Oriëntatie vallende middelen zijn onder meer bestemd voor de medefinanciering van bepaalde maatregelen voor plattelandontwikkeling op regionaal niveau.

De Europese Commissie is verantwoordelijk voor het beheer van het EOGFL. Voor de uitgaven uit de afdeling Garantie gelden daarbij specifieke voorschriften. De Europese Commissie doet echter geen betalingen aan begunstigden. Dat is de taak van de lidstaten die op hun beurt voor de uitgaven, ten laste van de afdeling Garantie, erkende nationale en/of regionale betaalorganen inschakelen. Om door de lidstaat te kunnen worden erkend moeten betaalorganen voldoen aan gedetailleerde eisen op het gebied van hun administratieve organisatie en hun controleprocedures. De procedure voor de goedkeuring van de rekeningen is gesplitst in twee delen: de boekhoudkundige goedkeuring en de rechtmatigheids-goedkeuring. Financiële correcties worden toegepast wanneer een lidstaat verzuimt belangrijke controles uit te voeren die nodig zijn om de regelmatigheid van de uitgaven ten laste van de afdeling Garantie te waarborgen.

De agrarische sector in Nederland is na de Tweede Wereldoorlog gaandeweg uitgegroeid tot een van de meest vooraanstaande ter wereld. Dit is mogelijk geworden door het hoge kennisniveau van de boeren en tuinders, door onderzoek, voorlichting en onderwijs. Maar ook door de hoge en constante kwaliteit van de producten, een degelijke marktorganisatie en de open markt binnen de Europese Unie, waarop Nederlandse producten gemakkelijk hun weg vinden.

3.2 Zeven theoretische modellen

In zijn boek *'Politiek en Bedrijfsleven; een actuele confrontatie'* beschrijft Van Schendelen een aantal theorieën van politiek en bedrijfsleven. Deze theorieën, gedefinieerd als stelsels van veronderstelde verbanden tussen verschijnselen of denkbeelden die min of meer bruikbaar zijn op het veld van politiek en bedrijfsleven (Van Schendelen, 1994, p.15). Een onderscheid wordt vervolgens gemaakt tussen aan de ene kant beschrijvend-verklarende theorieën en aan de andere kant prescriptief-normatieve theorieën. Van Schendelen maakt vervolgens een tweede onderscheid door te spreken van enerzijds algemene en anderzijds specifieke theorieën.

Bij het bespreken van verschillende theorieën van politiek en bedrijfsleven beperkt Van Schendelen zich tot algemene, politicologisch relevante theorieën. Voorts worden die theorieën besproken die gebaseerd zijn op westerse stelsels oftewel waar de politiek op basis van democratische verkiezingen gezag heeft en waar het bedrijfsleven zijn doelstellingen in vrijheid kan nastreven (Van Schendelen, 1994, p.16).

Achtereenvolgens worden de volgende theorieën behandeld: *institutionele theorie, systeemtheorie, functionalisme, interdependentietheorie, stimulus-responstheorie, pluralisme* en de *ruiltheorie*.

3.2.1 Institutionele theorie

In deze theorie worden de relaties tussen politiek en bedrijfsleven aan de hand van primair formeel-juridisch vastgelegde posities en verhoudingen verklaard. Hierbij staat de bestuursrechtelijke organisatie centraal. De verhouding tussen bijvoorbeeld twee overheidsinstellingen wordt verklaard aan de hand van bindende wettelijke kaders, gewoonterecht en afspraken. Tenslotte gaat het bij deze theorie om de constitutionele orde, hetzij schriftelijk vastgelegd, hetzij blijkend uit een stabiele werkverdeling tussen de verschillende politieke en niet-politieke instellingen.

De institutionele benadering richt zich met name op één aspect van de relaties tussen politiek en bedrijfsleven, namelijk de institutionele ordening. Hierdoor wordt de empirische bruikbaarheid van de institutionele theorie beperkt.

3.2.2 Systeemtheorie

Belangrijkste element van de politicologische systeemtheorie is dat de gezaghebbende toedeling van waarden aan de samenleving plaats heeft via ingewikkelde terug- en vooruitkoppelingen tussen de samenleving en het politieke systeem. Zo'n waardetoedeling, zoals bijvoorbeeld een beleidsplan of een wet, is niet per se gezaghebbend. Er moet door de politiek rekening gehouden worden met de eisen die vanuit de samenleving worden gesteld en er moet voldoende steun verworven worden voor politieke voornemens. Er is als het ware sprake van een politieke kringloop doordat er binnen het politieke stelsel voortdurend wordt geschat wat men in de samenleving verlangt en steunt (vooruitkoppeling) en vanuit de samenleving wordt voortdurend kenbaar gemaakt wat men wel of niet wil zien gebeuren (terugkoppeling). Het bedrijfsleven maakt deel uit van deze politieke kringloop doordat het bedrijfsleven, in de vorm van ondernemingen en organisaties, deel uitmaakt van de samenleving. De essentie is dat het politieke stelsel steeds opnieuw en dus ook binnen het bedrijfsleven zijn gezag moet verwerven.

3.2.3 Functionalisme

Door Almond en Powell (1966) onderscheidde zes functies van een politiek systeem. Zonder deze essentiële elementen kan een politiek systeem niet bestaan. Het gaat om drie traditionele kenmerken: bindende regels worden gevormd, geïmplementeerd en getoetst door respectievelijk vooral de gekozen politici, het ambtelijke apparaat en de rechterlijke macht. Dan zijn er twee voornamelijk maatschappelijke functies: articulatie en aggregatie. De eerste houdt in dat belangen op diverse manieren worden geuit. Aggregatie houdt in de manier waarop de belangen vervolgens worden gebundeld. Communicatie tenslotte, verbindt als zesde functie alle publieke en private organisaties aan elkaar. Het bedrijfsleven is in deze theorie eenvoudig te plaatsen: het is vooral betrokken bij de functies van articulatie, aggregatie en communicatie. Maar evenals bij het politieke systeem ligt de werkelijkheid bij het bedrijfsleven gecompliceerder dan het lijkt. Bepaalde onderdelen kunnen onderling vervlochten zijn met de drie regelfuncties, rivaliseren met elkaar rond de drie andere functies en beïnvloeden de politieke capaciteiten tot ontwikkelen van de functies.

3.2.4 Interdependentietheorie

De kerngedachte van deze theorie, die hoofdzakelijk voorkomt uit de studie van internationale betrekkingen, is dat formeel autonome stelsels zoals een staat of regering voor hun functioneren materieel zeer afhankelijk kunnen zijn van andere stelsels (bijvoorbeeld een buurstaat of een multinationale onderneming). Afhankelijk van hun positie kan ook het omgekeerde gebeuren en worden er juist afhankelijkheden geschapen. De theorie kan ook binnen een staat gelden. In dat geval is de regering voor haar functioneren afhankelijk van haar openbaar bestuur en de ambtelijke diensten hierbinnen zijn al even afhankelijk van elkaar.

Het 'primaat van de politiek' zoals dat in westerse landen wordt verondersteld is in deze benadering meer formeel dan materieel, ook ten opzichte van het bedrijfsleven. Het politieke stelsel is structureel van het bedrijfsleven afhankelijk voor wat betreft de belastingopbrengst, handelsbalans, verzorging van de burgers en de werkgelegenheid. Omgekeerd zien we dat het bedrijfsleven afhankelijk is van het politieke stelsel voor de juridische en fysieke bescherming van zijn eigendom, infrastructuur en monetaire stabiliteit.

3.2.5 Stimulus-respons theorie

Bij deze - met name in de biologie ontwikkelde - benadering wordt er vanuit gegaan dat (sub-)systemen handelen in reactie tot elkaar. Zij hebben een grote gevoeligheid voor omgevingsfactoren. Deze factoren werken minder direct en voorspelbaar door in het eigen gedrag naarmate een stelsel meer is ontwikkeld. Het stelsel kan dan filtreren, kiezen en zich verschillend gedragen. Maar ook in dat geval zijn de gedragingen in belangrijke mate een respons op stimuli die van buitenaf zijn ontvangen. Sommigen zijn van mening dat dit ook zo hoort omdat een (sub-)systeem op die manier sociale verantwoordelijkheid draagt doordat er een open opstelling ten opzichte van de omgeving bestaat.

Deze theorie betekent, toegepast op politiek en bedrijfsleven, dat gedragingen van bedrijfsfactoren vooral moeten worden begrepen uit politieke stimuli, bijvoorbeeld uit wetgeving of beleidsuitvoering. Hiernaast spelen niet-politieke stimuli zoals die van de markt uiteraard ook een belangrijke rol. Het gedrag van een politieke partij of ambtelijke dienst kan aan de andere kant niet los worden gezien van stimuli vanuit het bedrijfsleven zoals kartelvorming en lobbying. Andere stimuli zoals kiezersgedrag of internationale politiek spelen hiernaast vanzelfsprekend ook een rol.

3.2.6 Pluralisme

Verscheidenheid of pluraliteit van een samenleving zijn de belangrijkste thema's uit deze benadering. De samenleving kent, zowel structureel als cultureel gezien, uiteenlopende belangen en organisaties. Concurrentie speelt daartussen een grote rol. Het gaat bij het politieke stelsel vooral om voortdurende concurrentie tussen actoren ten aanzien van politieke processen. Macht en invloed zijn over vele actoren verdeeld en liggen derhalve niet vast. Er is sprake van een 'polyarchie'.

Politiek en bedrijfsleven worden in deze theorie gezien als stelsels concurrerende actoren. Bureaupolitiek binnen het openbaar bestuur is even normaal als bedrijfsconcurrentie.

3.2.7 Ruiltheorie

De ruiltheorie is een in de economie ontwikkelde benadering waarbij actoren worden opgevat als sociale entrepreneurs. Behoeftbevrediging speelt hierbij een belangrijke rol: om iets te krijgen wat men wil, zal men iets moeten aanbieden wat de ander wil. Op die manier heeft elke transactie een prijs en de transactie kan plaats hebben onder verschillende omstandigheden zoals een open markt maar ook een markt met een enkele vrager of aanbieder.

Het veld van politiek en bedrijfsleven wordt in deze theorie gezien als een markt. Politieke actoren handelen net als bedrijven door onderling transacties aan te gaan. In dit licht kan prijsvorming op de commerciële markt vergeleken worden met compromisvorming op de politieke markt. Ook tussen politiek en bedrijfsleven kunnen transacties plaats hebben.

3.3 Systeemtheorie nader bekeken

In deze paragraaf wordt de systeemtheorie nader behandeld omdat deze theorie mijns inziens zeer geschikt is om tot een verklaring te komen van de problematiek rond de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en in het bijzonder van het spanningsveld bij die uitvoering tussen efficiency aan de ene kant en legitimiteit aan de andere kant. Vooral de belangrijke plaats die de koppeling - zowel terug als vooruit - tussen de samenleving en het politieke systeem inneemt binnen de zojuist beschreven systeemtheorie, maakt juist deze theorie geschikt om tot een theoretische onderbouwing te komen.

Het is allereerst belangrijk om het begrip systeem te definiëren. Onder een systeem kan hier worden verstaan een voortdurend proces waarbij bepaalde *input* wordt omgezet in *output*, welke op zijn beurt weer invloed heeft op nieuwe input, wat tot continuïteit van het proces leidt (Rainey, 1997, p. 28-29). Zoals we eerder al zagen is het belangrijkste element uit de politicologische systeemtheorie dat er door de politiek rekening gehouden dient te worden met de wensen en eisen die op dat moment in de samenleving heersen. Op die manier dient er steun te worden gewonnen voor politieke voornemens. Er kan worden gesproken van een politieke kringloop.

In het boek *'Veranderingen in Management en Organisatie bij de Rijksoverheid'* komen Kickert e.a. ook tot een beschrijving van het begrip systeem. Zij verstaan onder een systeem een verzameling elementen plus een verzameling relaties tussen die elementen. Deze elementen kunnen personen, groepen, organisatie maar ook dingen en taken zijn. Volgens deze systeemtheoretische benadering bestaat het organiseren van een systeem uit twee essenties: het formeren van relevante deelsystemen en vervolgens het formeren van relevante relaties van een systeem. De tweede essentie correspondeert met het begrip coördinatie wat op zijn beurt, in het algemeen gesproken, weer bestaat uit twee belangrijke elementen: de wederzijdse afstemming van elementen om een gemeenschappelijk doel te bereiken (Kickert, 1993, p.136).

Uit de beschrijving van het spanningsveld tussen efficiency en legitimiteit kwamen een aantal opmerkingen naar voren in paragraaf 2.4. De overheid dient responsief te handelen en belanghebbenden moeten bij de uitvoering betrokken worden. Verder moet het handelen van de overheid transparant zijn en is er een belangrijke rol voor de kwaliteit van de diensten en producten die de overheid levert. Dit zijn allemaal elementen die we terugzien in de systeemtheorie. Met behulp van het systeembegrip is het mogelijk om inzichtelijk te maken dat er in de samenleving zeer verschillende betekenissen gehecht worden aan overheidsbeleid en dat mede daardoor de resultaten van beleid anders kunnen zijn dan wat oorspronkelijk politiek voor wenselijk werd gehouden.

Eerder werd reeds duidelijk dat het belangrijkste element uit de politicologische systeemtheorie is dat er gesproken wordt van een politieke kringloop. Door de politiek moet rekening gehouden worden met de eisen die vanuit de samenleving worden gesteld en er moet voldoende steun verworven worden voor politieke voornemens (legitimiteitsvraag). Het bedrijfsleven maakt ook deel uit van deze politieke kringloop doordat het bedrijfsleven, in de vorm van ondernemingen en organisaties, deel uitmaakt van de samenleving. De essentie is dat het politieke stelsel steeds opnieuw en dus ook binnen het bedrijfsleven zijn gezag moet verwerven; bijv. door middel van efficiencyverhogende maatregelen. In de relaties tussen politiek en bedrijfsleven zijn verdeeldheid en afhankelijkheid een vast gegeven (Van Schendelen, 1994, p.16). Voor de realisatie van belangen en verlangens zijn politiek en bedrijfsleven van elkaar afhankelijk. Als we dit koppelen aan het onderwerp dat hier van belang is, de Nederlandse

landbouwsector, zien we een dergelijke kringloop terug. De Nederlandse landbouw kende tot het begin van de jaren negentig een aanzienlijke groei. Deze economische bloei was met name aan een viertal factoren te danken; verhoging van de productiviteit, vergroting van de afzet, de Europese garantieprijs en de onderlinge samenwerking (Van Schendelen, 1994, p.90). Vooral de vierde factor is nu van belang. De Nederlandse boeren hebben namelijk door vergaande samenwerking aan hun welvaartsgroei bijgedragen. In feite is er kan men spreken van een complete infrastructuur die is opgebouwd. Eigen onderzoeks- en onderwijsinstellingen, eigen fabrieken, eigen belangenorganisaties en een eigen schappenstelsel maken deel uit van die infrastructuur. De drie belangrijkste belangenorganisaties waren samen met het Landbouwschap nauw betrokken bij het beleid van het ministerie.

Er zijn dus een aantal overeenkomsten te zien met de problematiek uit dit onderzoek. Aan de ene kant eisen de samenleving en andere belanghebbenden namelijk een efficiënt beleid als het gaat om de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het gaat namelijk om geld dat afkomstig is van belastingbetalers en om die reden zijn burgers niet gebaat bij inefficiënt overheidshandelen. Burgers willen niet zien dat door de overheid slecht wordt omgesprongen met hun geld. Aan de andere kant moet het ook niet zo zijn dat private partijen met winstoogmerk met elkaar gaan concurreren, zoals dat gebeurt in de private sector. Het gaat immers om publieke diensten zoals het verlenen van subsidies aan bijvoorbeeld boeren en tuinders, en dus niet om een commercieel product dat zich leent voor een concurrentiestrijd tussen verschillende marktpartijen.

Hoewel Easton politiek omschrijft als "gezaghebbende toedeling van waarden voor een samenleving als geheel", kan uit zijn systeemtheoretische model worden afgeleid dat de toedeling van waarden het resultaat is van een strijd tussen de omgeving van het systeem en het politieke systeem. Duidelijk gegeven hierbij is dat noch het systeem zelf, noch de omgeving geheel en al bepalend is voor het voortbestaan van het systeem. Het is een wisselwerking tussen allerlei signalen uit de complexe omgeving en de betekenisverbanden die het systeem zelf daaraan toekent. Machtverhoudingen bepalen de uitkomst van die strijd. Toegepast op de landbouw kan men hier bijvoorbeeld denken aan de strijd die vakbonden en boeren soms leveren met de nationale overheid als het gaat om ingrijpende beleidsvoornemens. Burgers eisen vooral transparantie van het overheidsbeleid en willen ook inspraak kunnen hebben op de beslissingen die de overheid maakt. Dit laatste is overigens steeds vaker mogelijk door middel van bijvoorbeeld referenda op het gebied van belangrijke beleidsplannen met grote maatschappelijke impact.

Als we het voorgaande vertalen in een voor dit onderzoek relevante hypothese, kunnen we stellen dat de overheid, en dan vooral de overheid, zowel nationaal als Europees, in zijn doen en laten sterk afhankelijk is van de heersende eisen en wensen in de samenleving. Overheden zullen burgers, maar zeker ook het bedrijfsleven bij de besluitvorming moeten betrekken om op die manier hun legitimiteit te waarborgen. Men zou kortom kunnen zeggen dat de samenleving als geheel een verantwoorde afweging van de overheid eist tussen efficiencymaatregelen in verband met kostenbeheersing en een legitieme uitvoering van van oorsprong publieke taken.

De wisselwerking tussen politiek en samenleving zal doorslag moeten geven voor wat betreft de inrichting van de uitvoering van Europese landbouwsubsidies. Weten wat er onder de bevolking leeft en wat de standpunten van het bedrijfsleven zijn, is een vereiste voor de overheid om tot een verantwoorde en legitieme uitvoering te komen van het landbouwbeleid.

3.4 PPS als remedie?

Een aantal incidenten heeft de vraag doen rijzen of het openbaar bestuur wel voldoende is toegerust om te blijven voldoen aan uiteenlopende en wisselende eisen en verwachtingen van politiek en samenleving. Het idee van een 'maakbare' samenleving was op een gegeven moment verlaten maar de eisen aan en verwachtingen van de overheid bleven toch onverminderd hoog.

Burgers manifesteren zich tegenover bestuur en politiek als veeleisende consumenten. Ze vragen steeds nadrukkelijker dat er verantwoording wordt afgelegd en tegemoet wordt gekomen aan hun wensen en behoeften. De consequentie hiervan is dat de overheid kwaliteit moet leveren om haar positie te behouden. Het openbaar bestuur is een netwerk waarin politiek, kerndepartementen, lagere overheden, uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke instellingen en toezichthouders elk hun eigen rol spelen en eigen verantwoordelijkheden hebben.

Zelfstandige bestuursorganen zoals Staatsbosbeheer, RDW Centrum voor voertuigtechniek en informatie, IB-Groep, Centraal Orgaan opvang asielzoekers en het Kadaster zijn bij uitstek geschikt een brug te slaan tussen overheid en samenleving.

3.4.1 Wat is PPS?

Het begrip PPS staat voor publiek-private samenwerking. PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Het resultaat van de samenwerking is meerwaarde: een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Er ontstaat voordeel voor beide partijen: voor het bedrijfsleven ontstaan niet alleen nieuwe kansen op een groeiende markt, ook kan het zelf bijdragen aan een vanuit commercieel perspectief aantrekkelijk project; de overheid creëert perspectief op een hogere kwaliteit en een reductie van projectkosten.

Het doel van publiek-private samenwerking is in het algemeen het realiseren van meerwaarde en efficiëntiewinst. Dit ligt binnen bereik als overheid en bedrijfsleven ieder datgene doen waar ze het best in zijn; er ontstaat zo een win-win situatie. Het is om deze reden dat de overheid en bedrijfsleven steeds vaker de handen ineenslaan om grote publieke investeringsprojecten op efficiënte wijze te realiseren.

Definitie

PPS is een samenwerkingsverband waarin de publieke en de private sector, met behoud van hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren om meerwaarde te realiseren, en dit op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.

Een ruimere definitie

PPS omvat de overdracht van risico's van de publieke naar de private sector en een beoordeling - en afrekening - van private partijen op basis van de geleverde prestaties. De overheid behoudt te allen tijde de regie over de publieke diensten, maar de verantwoordelijkheid voor de uitoefening wordt in handen gelegd van de marktpartijen.

Uit deze beide benaderingen kan worden afgeleid dat publiek-private samenwerking een aanpak is van creatieve, resultaatgerichte taak- en risico(her)verdeling tussen de publieke en de private sector. Deze aanpak gebeurt door de realisatie en/of exploitatie van investeringsgoederen of diensten. Deze komen tot nu toe traditioneel tot stand via integrale publieke financiering en een gedetailleerde publieke inspanning- of middelenspecificatie. In deze nieuwe samenwerkingsvorm is er evenwel meer potentieel voor een grotere meerwaarde en synergie voor beide partijen.

Het woord samenwerking blijft hier echter wat vaag. Elk cont(r)act tussen publieke en private sector impliceert immers een samenwerking. Samenwerking kan bovendien op heel wat zaken slaan: helpen plannen, mee uitvoeren, (mee) financieren etc. Synergie zou wellicht een betere term zijn in dit verband.

Samenvattend kunnen naar aanleiding van de kernelementen *samenwerkingsverband*, *gezamenlijk*, *project* en *meerwaarde* uit de zojuist geformuleerde omschrijving van het begrip PPS kunnen een aantal belangrijke zaken afgeleid worden die kenmerkend zijn voor een succesvolle PPS-aanpak:

1. De overheid en het bedrijfsleven werken samen op basis van duidelijke, vastgelegde afspraken;
2. Er wordt duidelijk bepaald wat de verantwoordelijkheden zijn van de betrokken partijen en wie daarbij welke kosten en risico's draagt;
3. Er moeten steeds zowel maatschappelijke als commerciële doelstellingen gerealiseerd worden;
4. Elke partij behoudt haar eigen identiteit en verantwoordelijkheid

3.4.2 Vertrouwen

Het geheim van PPS is simpel, de convergentie van publiek en privaat belang leidt tot meerwaarde. De samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven kan echter op meerder manier plaats vinden. Door middel van bijvoorbeeld beleidsovereenkomsten, maar ook een gezamenlijk opgericht privaatrechtelijk orgaan, zoals een NV. De moeilijke factor hierbij is 'elkaar vertrouwen'. Verschillende belangen vormen een bron van potentiële conflicten. Het bedrijfsleven is gericht op winst en dan vooral op korte termijn. Dit in tegenstelling tot de overheid, die met name uit is op het bereiken van continuïteit.

Het blijft bij PPS een kwestie van zakelijkheid en onderhandeling. De gemeente moet echter wel een echte visie hebben. De overheid moet binnen PPS wel de regisserende rol hebben. Zij moet toezien op de behartiging van het algemeen belang. Wel zal de overheid soms bij projecten met geld over de brug moeten komen om een deel van het risico voor de private partijen weg te nemen.

3.4.3 Twee vormen van PPS

PPS als *geïntegreerde contracten* en PPS als een *gezamenlijke ontwikkeling*. Dat zijn de twee voornaamste vormen van publiek-private samenwerking. Beide vormen van PPS sluiten elkaar echter niet uit en kunnen in sommige gevallen goed samen gaan. Bij het onderscheiden van de twee voornaamste vormen van publiek-private samenwerking komt hieronder een aantal belangrijke verschillen aan de orde: de verantwoordelijkheid van partijen, de risico(ver)deling, de onderdelen van het project en de fase waarin private partijen bij het project worden betrokken.

1. PPS als geïntegreerd contract

In deze, internationaal het meest gebruikte, vorm van PPS besteedt de overheid als opdrachtgever een geïntegreerd contract voor uitvoering van publieke taken als infrastructuur, overheidshuisvesting of scholenbouw uit aan een privaat consortium. In het contract worden de verschillende stappen van het investeringsobject (ontwerp, bouw, onderhoud en eventueel ook de exploitatie van bijvoorbeeld een overheidsgebouw) geïntegreerd. De contractduur is gebaseerd op de levenscyclus van het project. De overheid formuleert de functionele eisen waaraan bijvoorbeeld de huisvesting of een weg moet voldoen, zonder voor te schrijven op welke wijze dat moet worden bewerkstelligd. Dit laat ruimte voor marktpartijen om tot de beste en/of meest efficiënte oplossing te komen over de gehele contractduur. Daardoor kan al tijdens de ontwerpfase rekening gehouden worden met bijvoorbeeld onderhoudskosten of beheerskosten. Bij geïntegreerde contractvormen maakt de financiering dus deel uit van het contract. Private partijen hebben veel meer input in de vormgeving van het project dan bij traditionele aanbestedingen, waarin de overheid veel voorschrijft in bestekken. Om een PPS-contract te kunnen aanbesteden moet het de overheid dus duidelijk voor ogen staan welke output zij wil bereiken. Door zo te werken zijn twee voordelen te behalen. De levenscycluskosten van het project kunnen beter beheerst worden zodat efficiëntiewinst geboekt wordt. Bijvoorbeeld bij aanleg en onderhoud van een snelweg. In de tweede plaats krijgen private partijen ruimte om binnen een gegeven budget een optimaal ontwerp voor bijvoorbeeld een school te realiseren.

2. PPS als gezamenlijke ontwikkeling

Bij deze vorm van PPS worden private partijen al vroeg in het proces betrokken en stellen de publieke en private partijen gezamenlijk een plan op. Daarin worden de publieke onderdelen en private onderdelen op elkaar afgestemd. Betrokkenheid bij de planvorming wil overigens niet automatisch zeggen dat dezelfde private partijen het plan ook realiseren. Zo zullen de publieke onderdelen van het plan openbaar aanbesteed moeten worden. Opdrachtgever bij de aanbesteding van de publieke voorzieningen of het gehele plan kan zijn de publieke partij, of een door publieke en private partijen opgerichte aparte organisatie. Dit kan een gemeenschappelijke ontwikkelingsmaatschappij zijn. Ook is het mogelijk dat private partijen zelf de uitvoering van de publieke voorzieningen openbaar aanbesteden. In de praktijk wordt vaak een gemeenschappelijke ontwikkelingsmaatschappij opgericht (joint venture). Daarin worden afspraken gemaakt over de verdeling van opbrengsten en risico's. Ook de verantwoordelijkheid voor het bereiken van het gewenste resultaat wordt gedeeld. Er is geen sprake van een verhouding opdrachtgever - opdrachtnemer. Er ontstaat een langjarig samenwerkingsverband waarin het behalen van gezamenlijke doelen wordt nagestreefd.

4. Casus: rapport LNV

4.1 Inleiding

Al een aantal keer is gesproken over het rapport dat ik heb geschreven voor het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij gedurende mijn stage bij het Landbouw Economisch Instituut in Den Haag. Ook werd duidelijk dat dit rapport, getiteld 'Landbouwsteun in Nederland; een rapport inzake de controle op steunregelingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de aansturing van controlerende instanties', een belangrijke bron zou zijn van de empirische gegevens in deze scriptie. In dit hoofdstuk zal het rapport als casus gebruikt worden om tot een verkenning te komen van de praktijksituatie voor wat betreft de uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland. Om te beginnen zal in de volgende paragraaf een groot gedeelte uit dit rapport behandeld worden.

Ik heb mij bij het schrijven van het rapport beperkt tot de vijf grootste betaalorganen in Nederland. Betaalorganen zijn diensten of instanties van de lidstaten die voor de in hun sector te verrichten betalingen verantwoordelijk zijn. In totaal bestaan er in Nederland zes van die betaalorganen; DLG, LASER, HPA, PVE, PZ en PT. Het laatstgenoemde betaalorgaan, het Productschap Tuinbouw, heb ik na overleg met opdrachtgever Tjeerd de Groot van het ministerie van LNV weggelaten in mijn onderzoek. De overige vijf betaalorganen dragen namelijk zorg voor verreweg het grootste gedeelte van de uitvoering van EOGFL-regelingen, zeker financieel gezien.

In een eerste ronde heb ik interviews gehouden met medewerkers van de verschillende betaalorganen. Ik heb met medewerkers van de betaalorganen gesproken over welke regelingen het desbetreffende betaalorgaan uitvoert, welke controlerende instanties zij bij die uitvoering inschakelen, hoe de contacten met die technische diensten zijn te omschrijven etc. Ook heb ik tijdens de interviews een checklist behandeld die ik van tevoren had opgesteld. Deze checklist en de gegeven antwoorden door de betaalorganen zijn in de hoofdstukken waarin de betaalorganen worden behandeld weergegeven.

Na de interviews met de betaalorganen heb ik een inventarisatie gemaakt van de door de betaalorganen genoemde samenwerkingspartners op het gebied van zowel fysieke als administratieve controles. Tijdens de interviews zijn namelijk een groot aantal controlerende instanties en technische diensten naar voren gekomen die ook voor dit onderzoek relevant zijn. De 'grootste' en dus belangrijkste technische diensten worden in dit rapport uitvoerig behandeld. Hierbij is vooral gelet op de regelingen in het kader waarvan die organisaties controles uitvoeren, de manier waarop zij dit doen, de samenwerking met de betaalorganen en andere organisaties, gemaakte onderlinge afspraken en organisatievorm. Met behulp van vragenlijsten heb ik de controle-organisaties AID, Douane, RIKILT, NAK en VWA doorgelicht. De vragenlijsten en de resultaten hiervan zijn in de hoofdstukken weergegeven. Een aantal kleinere, en daardoor voor dit onderzoek vaak minder belangrijke, controle-organisaties zijn vervolgens tezamen in één hoofdstuk behandeld. Het gaat dan om de organisaties SCF, COKZ en COZ, Comité voor Graanhandelaren en LabCo, Stichting RMO controle, CBS en TNO.

4.2 Betaalorganen

4.2.1 LASER

Inleiding

Het agentschap LASER is de uitvoerende instantie van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De beleidsdirecties van LNV zijn dan ook de grootste opdrachtgevers van LASER. Maar hiernaast werkt LASER ook voor andere departementen en lagere overheden. Als erkend Europees betaalorgaan is LASER belast met de taak van kwalitatief goede implementatie en uitvoering van beleid. LASER werkt als erkend betaalorgaan aan beschikken, betalen en verantwoorden.

LASER is gespecialiseerd in de implementatie en uitvoering van regelingen op het gebied van de primaire landbouw, de visserij, de verwerkende industrie, de bosbouw, de recreatie en het beheer van natuur en landschap. In totaal wordt de implementatie en uitvoering van meer dan honderd regelingen verzorgd. Voor een groot deel gaat het om financiële regelingen, bijvoorbeeld de inkomensondersteunende maatregelen in het kader van het Gemeenschappelijke Europese Landbouwbeleid en de nationale subsidie- en stimuleringsregelingen. In opdracht van de Europese Unie wordt eveneens uitvoering gegeven aan interventietaken. Ook worden verschillende nationale en internationale regulerende regelingen (ontheffingen en vergunningen) uitgevoerd.

LASER draagt zorg voor het complete uitvoeringstraject; van advies over de uitvoerbaarheid van een regeling, via het ontwerpproces, de communicatie, de uitvoering inclusief de fysieke controles en de behandeling van bezwaarschriften tot en met de verantwoording.

De erkenning als Europees betaalorgaan betekent dat LASER voldoet aan de eisen die de EU stelt aan diensten die de betaling van gemeenschapsgelden verrichten. Dit houdt in dat LASER voldoende garanties biedt dat de aanvragen vóór de verstrekking van de betalingsopdracht worden beoordeeld en gecontroleerd, de verrichte betalingen juist en volledig worden geregistreerd en dat de nodige bewijsstukken binnen de gestelde termijn en in de vereiste vorm worden ingediend.

Controlerende instanties en regelingen

Controlerende instanties

Bij het uitvoeren van haar taken werkt LASER met een aantal controlerende instanties en technische diensten samen. De belangrijkste organisaties zijn:

- Algemene Inspectie Dienst (AID)
- LASER buitendienst. LASER heette vroeger het Voedselvoorzienings In- en Verkoopbureau (VIB) en had destijds een eigen technische dienst.
- Interne auditdienst
- Accountantsdienst LNV

Regelingen

LASER is belast met de uitvoering van ruim 150 regelingen. In 2001 ging het bij deze uitvoering om 596 miljoen Euro aan subsidies, premies en vergoedingen. Het betreft zowel grote als kleinere regelingen, tot maatwerk aan toe. Het werk varieert van de jaarlijkse Landbouwtelling tot de Regeling beëindiging

veehouderijtakken. Meestal gaat het om subsidies of vergoedingen, maar LASER verstrekt ook vergunningen, verleent ontheffingen, geeft advies en beheert goederen. Jaarlijks vragen tienduizenden boeren en tuinders op basis van Europese regelingen subsidies aan waarbij het onder andere gaat om dierpremies, akkerbouwpremies, maïspremie enzovoorts.

Van de 150 regelingen is de slachtpremieregeling de grootste en belangrijkste. Een aantal van de belangrijkste regelingen:

- Aanvraag oppervlakten
- Ooienpremie
- Stieren/ossenpremie
- Zoogkoeienpremie
- Landbouwtelling
- Slachtpremie
- Stimulering biologische landbouw

Controle

Voor het merendeel van de fysieke controles maakt LASER gebruik van de diensten van derden. Het gaat hierbij met name om de AID maar ook om het betaalorgaan DLG. Met het oog op de eerdergenoemde richtsnoeren van de EU bewaakt LASER niet alleen de kwantiteit en de tijdigheid van de door de technische diensten uitgevoerde controles, maar dient ook zekerheid te geven omtrent de kwaliteit van de controles.

Ten behoeve van de planning en bewaking van de kwantiteit en kwaliteit van de fysieke controles zoals uit te voeren door de AID, worden jaarlijks tussen LASER en de AID een *managementafspraken* en *controleafspraken* per regeling opgesteld. Naast deze uitbestede controles voert LASER voor een aantal regelingen zelf ook fysieke controles uit. Het betreft hier voornamelijk controles in het kader van interventieregelingen. Ook de uitbesteding van fysieke controles aan de DLG is een relevant verschijnsel geworden. Het gaat hierbij om de zogeheten 'groene regelingen'. Ook voor de fysieke controles zoals deze door LASER buitendienst c.q. DLG worden uitgevoerd moeten nadere afspraken worden gemaakt in overeenstemming met de eisen die aan de door de AID uit te voeren controles worden gesteld.

Aansturingsrelatie

De vooraf opgestelde checklist, op basis van Richtlijn 9 van de Europese verordening 1663/95 die betrekking heeft op de delegatie van taken naar andere organen of diensten, leverde de volgende resultaten op na het interview met een medewerker van LASER.

Checklist:

1. *Protocol of contract; wat is de vorm van overeenkomst tussen uw betaalorgaan en de controle-organisatie(s) (eventueel intern)?*

LASER werkt aan de hand van een contract met de technische diensten. Zoals eerder duidelijk werd, worden jaarlijks tussen LASER en de AID managementafspraken en controleafspraken opgesteld. Deze afspraken worden per regeling opgesteld. De managementafspraken en controleafspraken vormen feitelijk de uitwerking van de in EC-richtsnoer nr.10 bedoelde instructies ten behoeve van de controle- en inspectiediensten.

Wanneer is deze methode voor het laatst herzien of geactualiseerd?

Volgens LASER bestaat deze manier van werken reeds sinds het bestaan van het betaalorgaan LASER.

2. *Verplichtingen, verantwoordelijkheden en taken in het contract; Heeft het betaalorgaan gedetailleerde procedures ontwikkeld die toegepast dienen te worden?*

In een protocol legt LASER de afspraken vast en geeft daarin weer welke procedure ze precies gaan volgen. 'Klanten' wordt op die manier duidelijkheid verschaft over wat ze mogen verwachten en wat de kwaliteit van het werk van LASER zal zijn. In het controle-protocol staan verwijzingen naar controlevereisten.

LASER moet aan de AID haar specifieke wensen kenbaar maken. Het is vervolgens aan de AID om daar op de door LASER bedoelde manier mee om te gaan.

Zorgt het betaalorgaan ervoor dat ze nageleefd worden en zo ja hoe?

Jaarlijks worden bijvoorbeeld tussen LASER en de AID managementafspraken en controleafspraken opgesteld. Deze dienen ter bewaking van de kwantiteit en de kwaliteit van de fysieke controles zoals uit te voeren door de AID.

3. *De diensten beschikken over effectieve systemen om te handelen naar R1663/95; Bevat het protocol bijvoorbeeld data met betrekking tot:*

- *Scheiding van functies?*
- *Geschreven procedures?*
- *Gebruik van checklists?*
- *Adequate computer controles en beveiliging?*
- *Administratieve controles en fysieke inspecties?*

In de contracten met de technische diensten zijn afspraken gemaakt voor wat betreft deze aspecten. Per regeling worden management- en/of controleafspraken gemaakt.

4. *De diensten bekrachtigen expliciet aan het betaalorgaan dat zij daadwerkelijk hun verantwoordelijkheden vervullen en welke middelen zij daarvoor gebruiken*

- *Hoe werkt dit bij uw betaalorgaan? (verklaring, bewijs etc.)?*
- *Is dat gebaseerd op reguliere verklaringen?*
- *Wie evalueert de bevestiging om zeker te zijn dat alle betalingen zijn gemaakt volgens gemeenschappelijke wetgeving?*

Eén maal per jaar wordt er door LASER een beheersverslag opgesteld. Inspectierapporten met betrekking tot de werkzaamheden van de AID gaan vervolgens weer terug naar de AID.

5. *Wordt het betaalorgaan regelmatig en tijdig geïnformeerd over de resultaten van gedane controles, zodat er altijd rekening gehouden kan worden met de toereikendheid van deze controles alvorens het betalen van een vordering?*

Op dit punt bestaan volgens LASER wel eens problemen, vooral voor wat betreft onderlinge rapportages van de AID. Het komt bijvoorbeeld voor dat rapporten over de resultaten van uitgevoerde controles te laat worden aangeleverd aan het betaalorgaan.

Samenwerking

LASER en ook het betaalorgaan DLG vallen onder het ministerie van LNV. Voor de communicatie tussen deze organisaties en het ministerie bestaan andere 'gedragscodes' dan tussen het ministerie en de betrokken productschappen. Eerder is al ingegaan op de samenwerking voor wat betreft de controleaspecten. Onder andere werden management- en controleafspraken genoemd. Deze begrippen zullen hier nader behandeld worden.

Controlememorandum/ controleafspraken

Voor wat betreft de productschappen, dus de 4 PBO's (Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie), worden er door middel van 'gedragscodes' afspraken gemaakt met het ministerie van LNV. Deze afspraken over de aansturing van de technische diensten komen in een 'controlememorandum' te staan. Ook een onderdeel van de gedragscodes zijn de 'controleafspraken'. Deze controleafspraken worden, per regeling die uitgevoerd wordt, opgesteld en omvatten concrete aanwijzingen voor de technische diensten die zij dienen op te volgen.

Managementafspraken

DLG en LASER zijn bezig met het maken van afspraken met de technische diensten waar zij mee te maken hebben. Zij doen dit in de vorm van zogeheten 'managementafspraken'. Vanwege het feit dat deze twee organisaties onder het ministerie van LNV vallen, bestaan er geen gedragscodes zoals we die terugzien tussen het ministerie en de productschappen.

4.2.2 DLG

Inleiding

In opdracht van de provincies en het ministerie van LNV vertaalt de Dienst Landelijk Gebied (DLG) overheidsbeleid naar de praktijk, zet beleidsdoelen om in concrete gebiedsplannen en begeleidt in veel gevallen de uitvoering van die plannen. In het landelijk gebied is DLG 'grondmakelaar' van de overheid. Jaarlijks verwerft DLG circa zeventuizend hectare grond die vervolgens wordt ingericht voor functies als natuur, recreatie, landschap en landbouw. In Utrecht, waar het CBB (Centraal Bureau Betaalorganen) zit, wordt het werkproces gedefinieerd.

De overheid verstrekt, al dan niet in het kader van Europese regelingen, subsidies op het gebied van natuur- en landschapsbeheer. DLG toetst de aanvragen voor die subsidies inhoudelijk en voert controles uit in het veld. Ze zorgen voor de afhandeling van aanvragen voor de uitvoering van gebiedsgerichte projecten in het landelijk gebied, die medegefinancierd worden met subsidiegelden uit Brussel en daarmee is DLG dus een EU-betalorgaan.

Als uitvoeringsdienst van de rijksoverheid is DLG gebonden aan de strenge spelregels die de belangen van burgers beschermen. Ze dienen rekening te houden met de, soms uiteenlopende, belangen van diverse partijen in het landelijk gebied. DLG maakt in dit verband duidelijke afspraken over hun werk; in

koopovereenkomsten, subsidiebeschikkingen en in prestatieafspraken met opdrachtgevers. De werkwijze van DLG wordt getypeerd als zakelijk, maar niet commercieel.

Controlerende instanties en regelingen

Controlerende instanties

Het betaalorgaan LASER werkt veel samen met de Algemene Inspectiedienst als technische dienst. DLG heeft echter een eigen, interne technische dienst; DLG uitvoering. Deze dienst is onafhankelijk van DLG. Tussen DLG-Uitvoering en DLG als betaalorgaan is een scheiding van functies aanwezig.

Regelingen

In het kader van het POP (Plattelands Ontwikkelingsprogramma) bestaan er in Nederland twee uitvoerende organisaties: DLG en LASER. LASER voert hierbij vooral de 'massa-regelingen' uit waarbij dus veel individuele aanvragers bij betrokken zijn. DLG behandelt met name de grotere projecten waarbij maatwerk een belangrijke rol speelt. Met andere woorden: DLG opereert 'off the farm' en LASER opereert 'on the farm'.

Enkele van de belangrijkste regelingen die uitgevoerd worden door DLG:

1. Landinrichting
2. Grondverwerving
3. SGB (Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid)
4. RBB (Regeling Boerderijverplaatsing en Beëindiging)
5. RBON (Regeling Beheersovereenkomsten en Natuurontwikkeling)

Controle

DLG heeft gekozen voor een 1 op 1 controle. Dat wil zeggen dat alle aspecten van het proces van de uitvoering gecontroleerd worden. Er worden geen monsters voor controle genomen maar er worden wel steekproeven voor controles gedaan. Hieruit blijkt een verschil met LASER. Er wordt namelijk constant maatwerk geleverd. Per geval wordt gezien hoe de gang van zaken is. Op die manier is er 100% controle, oftewel 1 op 1. Naast deze 1 op 1 controle hanteert DLG 5% verdiepingscontrole. Op 5% van de projecten worden alle voorwaarden nagelopen. En dan is er nog de zogenaamde nulsituatie controle. Bij deze vorm van controle staat de vraag centraal of het probleem opgelost zou zijn als er geen actie ondernomen was. In het overeengekomen controle-protocol, waarover in de volgende paragraaf meer, staan verwijzingen naar de aan de controles gestelde vereisten.

Vooraf de scheiding van functies is binnen het DLG van cruciaal belang. Bij controlewerkzaamheden mogen om die reden dan ook geen mensen betrokken worden die werkzaam zijn voor het betaalorgaan. Bij controles moet er opgetreden worden namens de overheid en daarmee dus enkel door ambtenaren. Ook mogen er geen mensen controleren die op een of andere manier betrokken zijn bij het project dat gecontroleerd wordt. Van groot belang is ook de opleidings- en vakbekwaamheid. Zo heeft DLG, in vergelijking met bijvoorbeeld de AID, een veel breder werkkterrein.

Aansturingsrelatie

Bij DLG wordt van alle POP-projecten een verslag gemaakt. In dit verslag worden de vereiste checklists uitgewerkt. Deze worden vervolgens door de betaalorgaan-coördinator (BOC) gebundeld in een jaarverslag. Dit jaarverslag wordt aangeboden aan het CBB. Het CBB controleert het nog een keer en op basis daarvan wordt een nieuw controleplan geschreven voor het nieuwe jaar. Op die manier begint de 'cyclus' weer opnieuw.

De vooraf opgestelde checklist, op basis van Richtlijn 9 van de Europese verordening 1663/95 die betrekking heeft op de delegatie van taken naar andere organen of diensten, leverde de volgende resultaten op na het interview met een medewerker van DLG.

Checklist:

1. *Protocol of contract; wat is de vorm van overeenkomst tussen uw betaalorgaan en de controle-organisatie(s) (eventueel intern)?*

Als onderdeel van het controlememorandum maakt DLG gebruik van een 'standaardprotocol'. Het gaat hierbij om een overeenkomst, een set afspraken, tussen betaalorganen en de technische dienst.

Wanneer is deze methode voor het laatst herzien of geactualiseerd?

Het standaardprotocol wordt jaarlijks herzien en eigenlijk continu bijgesteld. Van deze methode wordt sinds 2000 gebruik gemaakt.

2. *Verplichtingen, verantwoordelijkheden en taken in het contract; Heeft het betaalorgaan gedetailleerde procedures ontwikkeld die toegepast dienen te worden?*

In het controle-protocol staan verwijzingen naar de verschillende controlevereisten. Deze eisen zijn worden daarin gedefinieerd en vastgelegd.

Zorgt het betaalorgaan ervoor dat ze nageleefd worden en zo ja hoe?

Ja, dit wordt gecontroleerd bij fysieke controle. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het instrument 'verdiepingscontrole'. Op 5% van de projecten worden alle voorwaarden nagelopen.

3. *De diensten beschikken over effectieve systemen om te handelen naar R1663/95; Bevat het protocol bijvoorbeeld data met betrekking tot:*
 - *Scheiding van functies?*
 - *Geschreven procedures?*
 - *Gebruik van checklists?*
 - *Adequate computer controles en beveiliging?*
 - *Administratieve controles en fysieke inspecties?*

Vooraf die scheiding van functies is binnen het DLG van cruciaal belang. Bij controlewerkzaamheden mogen geen mensen betrokken worden die werkzaam zijn voor het betaalorgaan. Ook mogen er geen mensen controleren die op een of andere manier betrokken zijn bij het project dat gecontroleerd wordt. Bij de controlewerkzaamheden moet opgetreden worden namens de overheid. Eigenlijk alleen door ambtenaren dus. Van groot belang is ook de opleidings- en vakbekwaamheid. DLG heeft een veel breder werkerterrein dan de AID.

4. *De diensten bekrachtigen expliciet aan het betaalorgaan dat zij daadwerkelijk hun verantwoordelijkheden vervullen en welke middelen zij daarvoor gebruiken; Hoe werkt dit bij uw betaalorgaan? (verklaring, bewijs etc.)?*

Er wordt een controleverslag gemaakt per project. Dit verslag bevat de resultaten van de vereiste checklists en op basis van deze verslagen kan weer verder worden gewerkt aan verbeteringen bij volgende projecten.

- *Is dat gebaseerd op reguliere verklaringen?*

Dit is naar alle waarschijnlijkheid gebaseerd op reguliere verklaringen door middel van administratieve- of dossiercontrole, maar deze vraag kon niet voldoende geplaatst worden door DLG.

- *Wie evalueert de bevestiging om zeker te zijn dat alle betalingen zijn gemaakt volgens gemeenschappelijke wetgeving?*

Er wordt dus gecontroleerd door het CBB maar daarnaast is het vooral ook de Accountantsdienst van het ministerie van LNV die evalueert.

5. *Wordt het betaalorgaan regelmatig en tijdig geïnformeerd over de resultaten van gedane controles, zodat er altijd rekening gehouden kan worden met de toereikendheid van deze controles alvorens het betalen van een vordering?*

Na elk controlebezoek vindt er verslaglegging plaats (1 op 1). Er komt dus per project een verslag. Dit verslag wordt gemaakt op basis van het protocol.

Samenwerking

DLG is, evenals LASER, bezig met het maken van afspraken met de technische diensten waar zij mee te maken hebben. Zij doen dit in de vorm van zogeheten 'managementafspraken'. Vanwege het feit dat deze twee organisaties onder het ministerie van LNV vallen, bestaan er geen gedragscodes zoals we die terugzien tussen het ministerie en de productschappen.

Uit gesprekken met DLG kwam naar voren dat vooral de interne samenwerking tussen de verschillende onderdelen van de organisatie heel gezond is. De deskundigheid van DLG is heel breed en die kan men onderling goed gebruiken. Zoals al eerder duidelijk werd, wordt er heel veel belang gehecht aan de functiescheiding binnen DLG. Het is uiteindelijk één dienst, maar DLG wil koste wat kost niet het verwijt krijgen dat zij zichzelf controleert. In het verleden heeft de directie Internationale Zaken van LNV wel eens gesuggereerd dat DLG zichzelf controleert omdat controles worden gedaan door DLG-uitvoering. Maar dit wordt met klem tegengesproken door DLG. De functiescheiding is tot in de puntjes geregeld. Echter, deskundigen voor controles moeten gehaald worden in de breedte van het werk van DLG. Om die reden bestaat er geen voorkeur voor derde partijen als controleur. De deskundigheid zou in dat geval wel eens drastisch omlaag kunnen gaan.

Aanvullende informatie

'Brussel' heeft op een gegeven moment een nieuwe richtlijn in het leven geroepen: 445/2002. volgens deze richtlijn moet er door de betaalorganen veel dieper worden gecontroleerd bij bepaalde projecten. Tevens moet er volgens de

nieuwe regeling, naast administratieve controle, ook een soort van fysieke controle door het betaalorgaan gedaan worden. De controle door de technische dienst wordt daardoor min of meer een dubbelop functie. DLG heeft hierop gezegd dat zij, op jaarbasis, een 1 op 1 controle doen zoals in eerder reeds duidelijk werd. Daarnaast is er ook nog de controle door de technische dienst. Voorheen zorgde de technische dienst dus voor 100% van de fysieke controles. Nu moet de administratieve controle door het betaalorgaan minimaal 5% fysieke controle bevatten.

4.2.3 HPA

Inleiding

Het Hoofdproductschap Akkerbouw (HPA) is ingesteld voor ondernemingen waarvoor reeds een akkerbouwproductschap is ingesteld en daarnaast voor ondernemingen die zich bezighouden met het handelen in en het bewerken of verwerken van aardappelen, koffie, thee, cacao, vlas en hennep oftewel met teelt in de primaire sector van akkerbouwgewassen.

Het Hoofdproductschap wil, als publiekrechtelijk orgaan voor de gehele akkerbouwketen, door middel van regelgeving en bestuur een bijdrage leveren aan de sociaal-economische ontwikkeling van de akkerbouwsector in het belang van de Nederlandse samenleving in het algemeen en in het belang van de ondernemers en werknemers in de sector in het bijzonder.

Het HPA geeft hieraan invulling door onder meer:

- Het treffen van maatregelen ter versterking van de akkerbouwsector;
- Het bevorderen van de samenwerking tussen werkgevers en werknemers alsmede tussen de afzonderlijke geledingen;
- Het behartigen van de sociaal-economische belangen van de sector door te fungeren als gesprekspartner van de politiek, de overheid en maatschappelijke organisaties;
- Het verhogen van de kennis binnen de akkerbouwsector;
- Het uitvoeren van de door de overheid in medebewind opgedragen taken op het gebied van het Europese landbouwbeleid.

Overige taken en werkzaamheden van het HPA zijn:

- het verzamelen en bewerken van gegevens en op grond daarvan informatie en adviezen verstrekken aan het bedrijfsleven onder meer op het gebied van regelingen van de EU;
- het stimuleren en begeleiden van onderzoek onder meer door medefinanciering van een aantal projecten op het gebied van bijvoorbeeld gewasbescherming, ziektebestrijding etc.

Controlerende instanties en regelingen

Controlerende instanties

Het HPA heeft, in meer of mindere mate, met de volgende instanties te maken bij de uitvoering van EOGFL Garantieregelingen en dan vooral voor wat betreft de controles die hiermee gemoeid zijn:

1. Algemene Inspectiedienst
2. Controle Coördinatie Unit (CCU) (afdeling van de AID die zich met name bezig houdt met na-controles)
3. Douane en het Douane Laboratorium
4. Interne accountantsdienst en de Departementale Auditdienst van LNV
5. Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaigoed en pootgoed (NAK)
6. Stichting Controle Fabrieksaardappelleveringen (SCF)
7. Laboratorium Comité voor Graanhandelaren (LABCO)
8. Auditdienst EOGFL
9. Algemene Rekenkamer
10. Europese Rekenkamer

Regelingen

Als erkend Europees betaalorgaan keert het Hoofdproductschap jaarlijks een aanzienlijk bedrag aan steun en restituties uit aan een groot aantal producenten, verwerkers en exporteurs van (verwerkte) akkerbouwproducten. In 2001 werd circa 274 miljoen euro uitbetaald. Bovendien is het Hoofdproductschap mede bevoegd om rechten te innen bij de invoer van landbouwproducten en productieheffingen in de sector suiker. Het betreft hier de zogenaamde eigen middelen.

Enkele belangrijke regelingen die door het HPA worden uitgevoerd zijn:

1. Regeling magere melkpoeder. De monsternamen worden door de AID gedaan en de monsteranalyse door het RIKILT;
2. Uitvoer industriële landbouwproducten. De monsternamen gebeuren door de Douane en de monsteranalyse door het Douane Laboratorium;
3. Steunregeling gedroogde voedergewassen. De monsternamen worden gedaan door de AID en de monsteranalyse door het RIKILT.

Controle

Bij de uitvoering van medebewindstaken door het HPA spelen de Algemene Inspectiedienst en de Douane een belangrijke rol. De AID voert vooral ter plekke fysieke en administratieve controles bij de interventieregelingen uit. De Douane is verantwoordelijk voor alle controles bij het handelsverkeer met derde landen. Beide diensten fungeren als de ogen en oren van het betaalorgaan.

De resultaten van controles in het kader van regelingen die door het HPA worden uitgevoerd, worden in eerste instantie geanalyseerd. Eventueel vindt er over de resultaten vervolgens overleg plaats. Ten slotte worden de aanbevelingen op basis van de resultaten, voor zover mogelijk, opgevolgd.

Het HPA zelf wordt, als erkend betaalorgaan, regelmatig gecontroleerd door externe instanties. Zo wordt een vinger aan de pols gehouden waar het gaat om (het beheer van) de uitgaven van nationale en Europese middelen. Deze 'systeemcontroles' richten zich op de administratieve organisatie en de daarbij gebruikte procedures. Daarnaast wordt aan de hand van individuele dossiers de rechtmatigheid van de betalingen gecontroleerd. Naast reguliere controles van de administratieve organisatie en interne procedures door de Departementale Auditdienst en de Directie FEZ van LNV, controleren enkele externe organisaties het functioneren van het Hoofdproductschap.

Aansturingsrelatie

Omdat de controlerende diensten AID en Douane niet rechtstreeks onder het betaalorgaan HPA vallen is het steeds de vraag in hoeverre het betaalorgaan deze diensten mag aansturen. Zo heeft het HPA bijvoorbeeld geen middelen, maar vooral ook geen bevoegdheden en verantwoordelijkheden, ter beschikking om de Douane meer te laten controleren als zij dat nodig zouden achten. De Douane vaart hierin, met inachtneming van de Europese regelgeving, haar eigen koers.

De vooraf opgestelde checklist, op basis van Richtlijn 9 van de Europese verordening 1663/95 die betrekking heeft op de delegatie van taken naar andere organen of diensten, leverde de volgende resultaten op na het interview met medewerkers van het HPA.

Checklist:

- 1. Protocol of contract; wat is de vorm van overeenkomst tussen uw betaalorgaan en de controle-organisatie(s) (eventueel intern)?*

Voor wat de Douane betreft wordt er gebruik gemaakt van een zogeheten raamovereenkomst. Door middel van een brief naar het ministerie van LNV worden hierin onder andere de bevoegdheden besproken. Deze methode is op dit moment in herziening en bestaat in de huidige vorm sinds 1996.

Met de AID bestaat een overeenkomst in de vorm van een managementafspraken. Het plan om controleafspraken per regeling te maken is nu in ontwikkeling. Het RIKILT maakt met de AID gebruik van een convenant en dit is ook het geval met SCF. Overige organisaties zoals Zaaigoedbedrijven maken convenanten met het HPA over taken en bevoegdheden.

Wanneer is deze methode voor het laatst herzien of geactualiseerd?

Het systeem van managementafspraken met de AID wordt jaarlijks herzien. Voor wat betreft de Douane wordt de huidige methode herzien. De link tussen het HPA en RIKILT loopt via de AID. Het RIKILT onderzoekt in opdracht van de AID de monsters die door de AID zijn genomen. Dit omdat de AID zelf niet over de capaciteit en vaardigheden beschikt. Er is dan ook een overeenkomst tussen de AID en het RIKILT ten aanzien van de controles van monsters.

- 2. Verplichtingen, verantwoordelijkheden en taken in het contract; Heeft het betaalorgaan gedetailleerde procedures ontwikkeld die toegepast dienen te worden?*

Er bestaan bij het HPA interne procedures voor wat betreft de omgang met AID rapporten. Met die AID wordt er samengewerkt aan de hand van managementafspraken.

Zorgt het betaalorgaan ervoor dat ze nageleefd worden en zo ja hoe?

Het HPA neemt zowel met de Douane als met de AID contact op, als gemaakte afspraken niet worden nagekomen. Dit heeft dan niet alleen betrekking op de 5% fysieke controles door de douane, maar ook op de controles van de AID. Als uit een kwartaalrapportage blijkt dat bij de AID achterstanden zijn ontstaan, wordt hiervan melding gemaakt en wordt gevraagd welke maatregelen zijn genomen om de achterstanden in te lopen.

3. *De diensten beschikken over effectieve systemen om te handelen naar R1663/95; Bevat het protocol bijvoorbeeld data met betrekking tot:*

- *Scheiding van functies?*
- *Geschreven procedures?*
- *Gebruik van checklists?*
- *Adequate computer controles en beveiliging?*
- *Administratieve controles en fysieke inspecties?*

Er wordt gebruik gemaakt van managementafspraken en er wordt gewerkt aan controleafspraken per regeling. Door middel van convenanten worden met de (kleinere) controleorganisaties afspraken vastgelegd.

Hiernaast is er veel aandacht voor probleemdoossiers en andere problematische gevallen.

4. *De diensten bekrachtigen expliciet aan het betaalorgaan dat zij daadwerkelijk hun verantwoordelijkheden vervullen en welke middelen zij daarvoor gebruiken; Hoe werkt dit bij uw betaalorgaan? (Verklaring, bewijs etc.)?*

Vanuit de AID wordt er één keer per kwartaal een beheersverslag uitgebracht. Hierin staan met name de kwantitatieve aspecten maar ook wat kwalitatieve aspecten. Verder wordt er ook nog een jaarverslag gemaakt. De Douane legt kwantitatieve verantwoordelijkheid af. De kwalitatieve aspecten worden alleen maar naar het ministerie van LNV gestuurd.

- *Is dat gebaseerd op reguliere verklaringen?*

Ja, dit wordt van tevoren vast gelegd in de genoemde contracten die er bestaan met de controlerende instanties.

- *Wie evalueert de bevestiging om zeker te zijn dat alle betalingen zijn gemaakt volgens gemeenschappelijke wetgeving?*

De directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van het ministerie van LNV evalueert om te kijken of de betalingen inderdaad zijn gemaakt volgens de gemeenschappelijke wetgeving.

5. *Wordt het betaalorgaan regelmatig en tijdig geïnformeerd over de resultaten van gedane controles, zodat er altijd rekening gehouden kan worden met de toereikendheid van deze controles alvorens het betalen van een vordering?*

Door zowel de AID als de Douane worden de controlebevindingen aan het betaalorgaan gerapporteerd. De AID doet dit door middel van controlerapporten. De Douane vermeld haar bevindingen direct op de aangifteformulieren of maakt de resultaten (bijvoorbeeld naar aanleiding van een monsteronderzoek) later kenbaar via een formulier 'beëindiging verificatie'. Daar waar de betaling afhangt van de resultaten van een controle, vindt uitbetaling pas plaats als de rapporten/formulieren 'beëindiging verificatie' zijn ontvangen.

Samenwerking

AID

Het HPA heeft te kennen gegeven nauw contact te onderhouden met de AID. Er is snel en vaak contact tussen het HPA en de AID. Twee keer per jaar wordt met de teamleiders Technische en Administratieve Bedrijfscontroles van de regio-inspecties overlegd over controle-technische aspecten.

Het overleg met de Controle Coördinatie Unit van de AID gaat vooral over de administratieve controles die de AID conform Europese verordening nummer 4045/89 uitvoert. Dit overleg vindt twee tot vier keer per jaar plaats.

Douane

De banden met de top van de Belastingdienst (DGBel) zijn niet zo innig als met de AID, maar de relatie tussen de Douane en het betaalorgaan kan op hetzelfde niveau als de samenwerking met de AID gezien worden. Buiten het halfjaarlijkse beleidsoverleg met de plaatsvervangend directeur Douane van de Belastingdienst vindt er veelvuldig overleg plaats tussen betaalorganen en de verschillende onderdelen van de Douane over de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving, probleemdoossiers, problemen met de geautomatiseerde systemen enzovoorts.

Ministerie van LNV

Naast het overleg met de zojuist besproken controle-organisaties overleggen vertegenwoordigers van het Hoofdproductschap ook regelmatig met vertegenwoordigers van de beleidsdirecties van LNV en met het Coördinerend Bureau van de directie Internationale Zaken van LNV. Zo heeft ook afgelopen jaar regelmatig overleg plaats gevonden tussen het Ministerie van LNV, het Hoofdproductschap Akkerbouw, het Productschap Zuivel, de AID, het RIKILT en het Productschap Diervoeder over de controle op en de beleidsmatige aspecten van de uitvoering van de nieuwe steunregeling magere melkpoeder. Tijdens dit overleg, waarbij overigens ook de sector werd betrokken, is vooral van gedachten gewisseld over de aanvullende controlemaatregelen op de herkomst van het magere melkpoeder.

Twee keer per jaar vergaderen de verantwoordelijke secretarissen en managers van de erkende betaalorganen en de verantwoordelijke beleidsdirecties van LNV. Deze vergaderingen staan onder voorzitterschap van de plaatsvervangend directeur van de Directie Internationale Zaken van LNV. Gespreksonderwerp is het door Nederland gevoerde beleid over de uitvoering van het GLB.

Het overleg met het Coördinerend bureau van de directie Internationale Zaken van LNV wordt zes tot zeven keer per jaar gehouden. Gespreksonderwerpen zijn het beleid voor de uitvoering van medebewindstaken, interpretatiekwesties en individuele probleemdoossiers.

Elk jaar controleert de Departementale Auditdienst van het Ministerie van LNV de werkwijze en inrichting van de administratieve organisatie van het Hoofdproductschap Akkerbouw. Deze certificerende audit heeft vooral tot doel vast te stellen of er overeenkomstig de regelgeving is gehandeld, er geen onregelmatige betalingen hebben plaatsgevonden en (indirect) of de erkenning van het Hoofdproductschap Akkerbouw kan worden gecontinueerd. Een dergelijke audit kan resulteren in een aantal aanbevelingen die in de loop van het daaropvolgende verslagjaar moeten worden gerealiseerd.

Aanvullende informatie

Sinds de erkenningen van de betaalorganen door de EU ligt de beleidsverantwoordelijkheid bij het ministerie van LNV en dienen de betaalorganen meer aandacht te besteden aan kwaliteitsborging, gebruikte methodieken etc. De speelruimte en beleidsvrijheid zijn in de afgelopen jaren meer beperkt aldus het HPA. De EU heeft meer verlangens op haar lijstje staan en men dient over meer zaken, en dan met name budgettaire zaken, aan Brussel te rapporteren.

Verder worden er veel meer controles uitgevoerd dan voorheen het geval was en steeds meer regels en voorschriften maken het ook moeilijker om rapporten op tijd af te wikkelen. Dit blijkt duidelijk uit dit voorbeeld dat naar voren kwam tijdens een interview met medewerkers van het HPA; de afgelopen tijd zijn er veel dingen binnen de organisatie van het HPA geautomatiseerd, maar dit heeft tevens geleid tot het aannemen van meer personeel omdat die nieuwe procedures ook weer gecontroleerd moeten worden. De organisatie is wel een stuk doorzichtiger geworden volgens het HPA; alles kan gecontroleerd worden en wordt dan ook gecontroleerd.

De aanbevelingen op basis van de resultaten van gedane controles worden in principe opgevolgd door de technische diensten. Maar tijdens het interview met medewerkers van het HPA werd duidelijk dat er op dit punt bij de AID nog wel eens problemen ontstaan, met name voor wat betreft het op tijd aanleveren van rapporten.

4.2.4 PVE

Inleiding

De Productschappen Vee, Vlees en Eieren (PVE); dat is de naam van het Gemeenschappelijk Secretariaat (GS) van het Productschap Vee en Vlees (PVV) en het Productschap Pluimvee en Eieren (PPE). Het GS/PVE is in 1993 gestart en de twee productschappen hebben elk een eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Naast de zelfstandige, autonome, activiteiten wordt voor de overheid werk in medebewind gedaan. De afdeling EU-Regelingen (EUR) is een onderdeel van het gemeenschappelijk secretariaat van het PVV en PPE. De afdeling EUR houdt zich bezig met de medebewindstaken in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Onder medebewindstaken worden in dit verband taken verstaan die te maken hebben met het administratief uitvoeren van Europese Regelgeving voor de sectoren vee, vlees en eieren.

Afgelopen jaren hebben de PVE uitvoering gegeven aan het zogeheten medebewind inzake Europese regelingen, zoals de uitbetaling van exportsubsidies (restituties), aan de betaling van (slacht)premies voor kalvermesters en aan de subsidieprogramma's. Daarnaast worden ook de invoerregelingen uitgevoerd. Om op de werkwijze van de betaalorganen toe te zien, worden regelmatig inspecties en controles uitgevoerd, zowel intern als door het ministerie van Landbouw, de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer.

Controlerende instanties en regelingen

Controlerende instanties

Bij de uitvoering van haar taken hebben de PVE te maken met een aantal technische diensten. Intern is dat een eigen buitendienst. Extern hebben de PVE vooral te maken met:

- Douane
- AID
- CBS
- Buitendienst LASER
- RVV (Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees)
- Accountants (ad hoc)

Regelingen

Vooraf de medebewindstaken zijn voor dit onderzoek van belang en kunnen worden onderverdeeld in drie soorten regelingen: importregelingen, exportregelingen en premie/subsidieregelingen.

Voor wat betreft regelingen met exportrestitutie wordt er gecontroleerd door de Douane. Ook de monsternamen en monsteranalyse worden gedaan door de Douane. De analyse gebeurt in het laboratorium van de Douane.

Bij regelingen waarbij importheffingen aan te pas komen is de AID belast met administratieve na-controle op basis van steekproeven van de eigen buitendienst. In de laatste categorie, die van premie/subsidieregelingen, is met name de slachtpremieregeling van groot belang. De fysieke controle op de Slachtpremieregeling wordt uitgevoerd door LASER (buitendienst) onder toezicht van de AID.

Controle

De uitkomsten van bepaalde controles door de eerder genoemde instanties die namens de PVE controles uitvoeren kunnen leiden tot kortingen of, met andere woorden, financiële correcties. De manier waarop hier mee om gegaan dient te worden ligt vast in Brusselse wetgeving.

Een andere instantie die namens PVE controleert is Deltacon ISC. Zij voert alle inspecties uit ten behoeve van de scharrelvarkenregeling. Dat wil zeggen dat de gehele keten, van varkenshouder tot en met slagerij, doorgelicht wordt. Alle bedrijven worden hierbij onaangekondigd en onregelmatig geïnspecteerd; varkenshouders 2 tot 4 maal per jaar en alle overige bedrijven 6 tot 9 maal per jaar. Alle inspecties die Deltacon ISC in het kader van deze regeling uitvoert vallen onder de accreditatie.

Aansturingsrelatie

De vooraf opgestelde checklist, op basis van Richtlijn 9 van de Europese verordening 1663/95 die betrekking heeft op de delegatie van taken naar andere organen of diensten, leverde de volgende resultaten op na het interview met een medewerker van de PVE.

Checklist:

1. *Protocol of contract; wat is de vorm van overeenkomst tussen uw betaalorgaan en de controle-organisatie(s) (eventueel intern)?*

De PVE maken gebruik van een controlememorandum, zoals met LNV is afgesproken in de "gedragscode medebewind". Een medewerker van PVE omschreef dit als "een vorm van nationale uitwerking van Brusselse controle-wetgeving" (Verordening (EG) 1663/95). Het gaat om afspraken tussen het ministerie van LNV als opdrachtgever, de controlerende diensten en de PVE als uitvoerende dienst. Een controlememorandum is verplicht voor elke EOGFL-regeling. Verder werken de PVE met een protocol of convenant.

Wanneer is deze methode voor het laatst herzien of geactualiseerd?

Van deze methode wordt sinds enkele jaren (rond 1996/1997) gebruik gemaakt maar hoe lang precies werd niet duidelijk tijdens het interview met een medewerker van de PVE. In 2001 hebben het ministerie van LNV en de betaalorganen de werkwijze rondom het controlememorandum voor het laatst geëvalueerd en heeft LNV een herzien "goedkeuringskader controlememoranda" opgesteld. De controlememoranda zelf worden minimaal één keer per twee jaar volledig herzien worden en worden tussendoor constant bijgewerkt conform eventuele nieuwe wetgeving.

2. *Verplichtingen, verantwoordelijkheden en taken in het contract; Heeft het betaalorgaan gedetailleerde procedures ontwikkeld die toegepast dienen te worden?*

Door middel van instructies wordt aan de technische diensten kenbaar gemaakt welke procedures gevolgd dienen te worden. De PVE vinden het belangrijk dat ze deze mogelijkheden hebben als uitvoerend orgaan. Afstemming met de controlerende diensten, LNV en de PVE is daarbij van groot belang.

Zorgt het betaalorgaan ervoor dat ze nageleefd worden en zo ja hoe?

In elk protocol staat een paragraaf over de kwaliteit en de eisen waar in dat opzicht aan moet worden voldaan. De PVE krijgen vervolgens van de betreffende controleorganisaties een verslag dat gemaakt is door diens controlerende dienst, bijvoorbeeld een auditdienst. In het geval van de Douane en de AID kunnen de PVE prima volstaan met een verklaring van de betreffende interne auditdienst. Bij een kleinere controlerende dienst komt al gauw een externe accountant of 'certificeerder' in beeld

3. *De diensten beschikken over effectieve systemen om te handelen naar R1663/95; Bevat het protocol bijvoorbeeld data met betrekking tot:*

- *Scheiding van functies?*
- *Geschreven procedures?*
- *Gebruik van checklists?*
- *Adequate computer controles en beveiliging?*
- *Administratieve controles en fysieke inspecties?*

Eisen voor wat betreft de kwaliteit van de controles staan in de controleprotocollen die zijn overeengekomen met de PVE op basis van het controlememorandum.

4. *De diensten bekrachtigen expliciet aan het betaalorgaan dat zij daadwerkelijk hun verantwoordelijkheden vervullen en welke middelen zij daarvoor gebruiken;*
- *Hoe werkt dit bij uw betaalorgaan? (Verklaring, bewijs etc.)?*
 - *Is dat gebaseerd op reguliere verklaringen?*
 - *Wie evalueert de bevestiging om zeker te zijn dat alle betalingen zijn gemaakt volgens gemeenschappelijke wetgeving?*

Door middel van een verslag rapporteren de verschillende controleorganisaties aan de PVE over hun al dan niet nagekomen verantwoordelijkheden en de door hen gebruikte middelen. De AID verricht bijvoorbeeld een bepaald onderzoek in opdracht van de PVE en brengt daar dan na afloop verslag over uit aan de Productschappen.

Voor de evaluatie om te kijken of de betalingen zijn gemaakt in overeenstemming met de gemeenschappelijke wetgeving maken de PVE gebruik van eigen auditdiensten.

5. *Wordt het betaalorgaan regelmatig en tijdig geïnformeerd over de resultaten van gedane controles, zodat er altijd rekening gehouden kan worden met de toereikendheid van deze controles alvorens het betalen van een vordering?*

Dit wordt als een heel relevant aspect beschouwd door de PVE. In elk convenant staat een artikel over wat de technische dienst moet doen en op welke manier zij moeten handelen. De AID werkt met periodieke rapportages. Ook de Douane informeert de PVE door middel van periodieke rapportages.

Samenwerking

Aan knelpunten in de samenwerking met technische diensten wordt, zoals eerder ook al naar voren kwam, veel belang gehecht. Door rapporten van de technische diensten snel te beoordelen en te analyseren wordt getracht problemen snel en effectief tot een oplossing te brengen. Hiernaast wordt er regelmatig gesproken met controleurs van de technische diensten over zaken die niet expliciet in de convenanten vermeld staan. Hierover bestaan afspraken tussen het betaalorgaan en de technische diensten.

De Douane is een grote organisatie en heeft een eigen manier van werken. Er is om die reden ook een goede afstemming vereist met de Douane.

Met de AID wordt in het algemeen ook goed samengewerkt. Hierbij dient wel vermeld te worden dat er weliswaar niet heel veel wordt omgegaan met de AID.

De RVV tenslotte laat zich niet makkelijk aansturen door een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie als de PVE. De PVE zijn namelijk niet de opdrachtgever van de RVV; dat is het ministerie van LNV. Bij knelpunten wordt er toch, meestal langs een omweg via het ministerie, naar een passende oplossing gezocht.

Vooraf kwalitatief gezien is er soms sprake van minder goede wetgeving in Brussel, aldus de PVE. Daarnaast is het controleregime verzwaard. Hierdoor wordt de uitvoering van de regelingen minder efficiënt.

4.2.5 PZ

Inleiding

Het Productschap Zuivel is, evenals de andere productschappen die in dit rapport behandeld worden, een Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO) en beschikt over verordenende bevoegdheden, waarover later in deze paragraaf meer.

Het Productschap Zuivel levert een optimale bijdrage aan de beleidsontwikkeling, kennisontwikkeling en informatievoorziening in de sector. Naast de rol die het productschap heeft als discussieplatform bij de totstandkoming van het nationale en internationale zuivelbeleid, fungeert het als informatie- en kenniscentrum voor de Nederlandse zuivelsector.

In opdracht van het Ministerie van LNV voert het Productschap het grootste deel van de door de zuivelsector geldende Europese marktordeningsregelingen uit. Voorbeelden hiervan zijn de superheffingsregeling, in- en uitvoerregelingen voor zuivelproducten en het verlenen van steun voor de verstrekking van schoolmelk en voor de productie van caseïne. Hierbij biedt het productschap de sector toegevoegde waarde door goede informatievoorziening en service. Voor wat betreft de uitvoering van deze regelingen, staat het Productschap voor een efficiënte, effectieve en sectorgerichte invulling hiervan.

Het Productschap Zuivel heeft twee soorten taken:

1. Autonome taken; deze taken worden uitgevoerd in opdracht van de zuivelsector. PZ heeft het recht om heffingen op te leggen; zij heeft daar de wettelijke mogelijkheden voor. Het geldt dat PZ met deze heffingen binnenkrijgt wordt uitgegeven aan:
 - Statistiek, advisering, kwaliteit etc.
 - Nederlands Zuivel Bureau (wordt voor 100% door PZ gefinancierd)
 - Nederlands Instituut voor Zuivel Onderzoek (wordt voor een groot deel door PZ gefinancierd)
 - Onderzoek (Lelystad, Wageningen)

In totaal geeft PZ ongeveer 35 miljoen Euro per jaar uit.

2. Medebewind taken; deze taken worden uitgevoerd in opdracht van het ministerie van LNV. Het ministerie betaalt PZ voor deze diensten. PZ voert jaarlijks ongeveer voor 400 miljoen Euro (van de EU) aan taken uit die gericht zijn op de zuivelsector. Het gaat hierbij om twee soorten steun: restitutie en steunregelingen, maar hierover meer in de volgende paragraaf.

Tenslotte is de zuivelsector in hoge mate gespecialiseerd en goed georganiseerd, waardoor de belangenbehartiging van de sector primair via de private organisaties loopt. Het productschap heeft daarbij een ondersteunende rol, waarbij het een bijzondere plaats inneemt door de aan zijn specifieke wettelijke status verbonden verordenende bevoegdheid en de mogelijkheid van medebewind. In het bestuur van het productschap zijn ondernemers en werknemers vertegenwoordigd die werkzaam zijn in alle schakels van de zuivelsector: melkveehouderij, industrie, groot- en detailhandel.

Controlerende instanties en regelingen

Controlerende instanties

Het Productschap Zuivel werkt samen met een aantal controlerende instanties waarvan de volgende de belangrijkste zijn:

1. Douane
2. Algemene Inspectiedienst; in het kader van de regeling Actieve Veredeling voert de AID administratieve en fysieke controles uit.
3. PZ Buitendienst; zij controleert de Superheffings-regeling en meer concreet de administratie van kopers en verder de schoolmelkregeling.

Voor de uitvoering van controles zijn met de douane en de AID afspraken gemaakt die in protocollen zijn geformaliseerd.

Regelingen

Het Productschap Zuivel heeft als taak het uitvoeren van Europese regelingen voor de zuivelsector. Het gaat daarbij om regelingen op het gebied van de export en import van melk- en zuivelproducten (handelsregelingen), de Superheffingsregeling en sectorregelingen. In de volgende paragrafen worden de verschillende soorten regelingen verder uitgewerkt.

Ad.1 Handelsregelingen

Exportregelingen

Restituties worden betaald om bij export van zuivelproducten naar landen buiten de EU het verschil tussen de veelal hogere interne EU-prijs en de wereldmarktprijs te overbruggen. Om de ontwikkeling van de uitvoer te kunnen blijven volgen, heeft de Europese Commissie voor de uitvoer van dit product een certificaat verplicht gesteld. Het exportcertificaat wordt tegen een borgsom verleend door PZ aan de aanvrager waarna deze mag gaan exporteren. Als hij de mogelijkheid om te exporteren ook daadwerkelijk aangrijpt, krijgt de aanvrager de borgsom terug. Bij het importcertificaat gaat het, ook op basis van een borgsom, om een lage invoerheffing.

De Douane is bij deze regelingen de controlerende instantie. Zij controleren administratief, dus de documenten, voor 100%. Voor de lading geldt een norm van minimaal 5% fysieke controles per douanepost en per productgroep. Hierover wordt gerapporteerd aan het Productschap Zuivel door middel van accountantsverklaringen. Monsternamen worden tevens door de Douane gedaan en dit gebeurt steekproefsgewijs. De monsters gaan naar het Douane Laboratorium in Amsterdam alwaar de monsteranalyse plaats vindt.

Importregelingen

Een importeur kan een invoercertificaat aanvragen bij het productschap dat het recht biedt om zuivelproducten tegen een bepaald douanerecht te importeren. De importcertificaten worden gecontroleerd door de Douane.

Bijzondere regelingen

De regeling actieve veredeling biedt bedrijven de mogelijkheid om grondstoffen uit landen buiten de EU te importeren zonder betaling van douanerechten bij

invoer, deze grondstoffen een wezenlijke bewerking te laten ondergaan in de EU en daarna weer naar landen buiten de EU te exporteren. Hiervoor moet een vergunning worden aangevraagd bij het productschap.

De in- en uitvoer van goederen (producten, grondstoffen etc.) wordt gecontroleerd door de Douane. In het kader van actieve veredeling voert de AID administratieve en fysieke controles uit. De Algemene Inspectiedienst controleert de vergunningen die voor het fabrieksproces vereist zijn. Het gaat dus om vergunningen voor de producten maar ook voor het proces zelf (bijv. smelten van boter tot boterolie of vet). De monsternamen gebeuren door de AID en de monsteranalyse wordt gedaan door het RIKILT en/of het COKZ (Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel).

Ad. 2 Superheffingsregeling

De Centrale Organisatie Superheffing (COS) registreert in het kader van de superheffingsregeling de individuele melkquota en verwerkt de quotumtransacties en de leveringsgegevens. Tevens wordt de superheffing opgelegd en geïnd bij zowel de kopers van melk als bij de melkveehouders die rechtstreeks aan consumenten leveren. Deze quotumregeling bestaat sinds begin jaren '80. Nederland mag jaarlijks 11 miljard kilo melk produceren. Het superheffingsjaar loopt van 1 april tot 30 maart het jaar erna. Het Productschap doet de quotumadministratie. Onderscheid dient gemaakt te worden tussen 'fabrieksquotum' en 'consumentenquotum':

- Fabrieksquotum: hiermee worden de kopers van melk bedoeld, oftewel de producenten (Nestlé, Coberco, Campina etc.). Bij overproductie legt PZ hen een boete op namens de EU, die door de producenten vervolgens weer worden doorberekend aan de individuele boeren die teveel hebben geproduceerd. PZ heeft dus geen rechte contact met de individuele boeren; wel met de producenten
- Consumentenquotum: hierbij gaat het om de boerderijen die zelf zuivelproducten maken. Het betreft ongeveer 0,7% van de totale 'melkplasma'. Met deze boerderijen heeft PZ wel rechtstreeks contact en kan die boeren dus ook boetes opleggen bij overproductie.

Controle geschiedt door de Buitendienst van PZ die de kopers zelf controleert. De AID controleert, steekproefsgewijs aan de hand van risicoanalyses, de boekhouding van de boeren die zelf produceren. Soms gaat de AID, als zijn om een rapport gevraagd wordt, naar een individuele boer in het bijzonder voor nader onderzoek.

Ad. 3 Sectorregelingen

Het productschap voert de volgende EU-steunregelingen in de zuivelsector uit:

- Steun voor gedenatureerd magere melkpoeder voor vervoeding
- Steun voor ondermelk gebruikt voor de productie van caseïne en caseïnaten
- Schoolmelkregeling
- Caseïne/kaasregeling (controleregime)
- Programma ter bevordering afzet consumptiemelk en -producten

Het gaat bij deze sectorregelingen om steun bij de productie zelf. Vooral bij de regeling van Caseïne (melkeiwitten) gaat het om grote bedragen (50-60 miljoen Euro jaarlijks). Controles worden gedaan door de AID die tevens de monsternamen verzorgt. Vervolgens wordt de monsteranalyse gedaan door het RIKILT.

Controle

Het productschap heeft een definitieve erkenning als EU-betalorgaan. Jaarlijks wordt door de Accountantsdienst van het Ministerie van LNV een certificerende audit uitgevoerd op de interne controlestructuur, de overeenstemming van de jaarcijfers met de boeken en administraties van het productschap en de bescherming van de financiële belangen van de EU. Met wisselende frequentie wordt het productschap gecontroleerd door de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer. Hierbij worden de juistheid en de rechtmatigheid bij de uitvoering van de regelingen vastgesteld.

Onregelmatigheden die naar aanleiding van controles door de AID of de Douane aan het licht komen kunnen leiden tot concrete acties zoals verder onderzoek of financiële kortingen.

Aansturingsrelatie

De vooraf opgestelde checklist, op basis van Richtlijn 9 van de Europese verordening 1663/95 die betrekking heeft op de delegatie van taken naar andere organen of diensten, leverde de volgende resultaten op na het interview met een medewerker van het Productschap Zuivel.

Checklist:

1. *Protocol of contract; wat is de vorm van overeenkomst tussen uw betaalorgaan en de controle-organisatie(s) (eventueel intern)?*

Tussen PZ en de AID wordt gebruik gemaakt van een 'managementafspraken'. Deze wordt jaarlijks opgesteld en ondertekend. In de 'managementafspraken' staat hoe de AID te werk zal gaan. Daarnaast staan in de bijlagen de onderwerpen en regelingen waar ze aandacht aan gaan besteden. De AID heeft ook een eigen controletaak die in handen is van de Centrale Coördinatie Unit. Deze controle is achteraf, ruwweg 2 jaar na uitbetaling, en het gaat hierbij dus om een 'na-controle'. Het rapport van deze na-controle wordt naar PZ gestuurd maar de aansturing vindt plaats vanuit het ministerie van LNV.

Voor wat de Douane betreft is er een overeenkomst tussen het ministerie van LNV en het ministerie van Financiën; het 'Douane-protocol'. Dit is een centrale afspraak tussen de twee ministeries en de afspraken die hierin staan liggen vast. De controle op deze afspraken wordt gedaan door de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van het ministerie van LNV door middel van een 'In Control verklaring'.

Wanneer is deze methode voor het laatst herzien of geactualiseerd?

De methode van managementafspraken met de AID is als zodanig sinds 2001 in gebruik. Het Douane-protocol bestaat sinds september 1996 en wordt op dit moment herzien.

2. *Verplichtingen, verantwoordelijkheden en taken in het contract; Heeft het betaalorgaan gedetailleerde procedures ontwikkeld die toegepast dienen te worden?*

Deze procedures liggen vast in de eerder genoemde managementafspraken met de AID, in controlememoranda per regeling, en in het Douane-protocol voor wat betreft de werkzaamheden van de Douane.

Zorgt het betaalorgaan ervoor dat ze nageleefd worden en zo ja hoe?

Dit gebeurt door middel van een eigen verklaring van deze diensten, dus door een auditdienst of (interne) accountantsdienst.

3. *De diensten beschikken over effectieve systemen om te handelen naar R1663/95; Bevat het protocol bijvoorbeeld data met betrekking tot:*

- *Scheiding van functies?*
- *Geschreven procedures?*
- *Gebruik van checklists?*
- *Adequate computer controles en beveiliging?*
- *Administratieve controles en fysieke inspecties?*

De AID beschikt wel over deze systemen en deze zijn te vinden in de bijlagen van de betreffende managementafspraken. Die van de Douane waren bij de geïnterviewde medewerker van het Productschap Zuivel niet bekend.

4. *De diensten bekrachtigen expliciet aan het betaalorgaan dat zij daadwerkelijk hun verantwoordelijkheden vervullen en welke middelen zij daarvoor gebruiken;*

- *Hoe werkt dit bij uw betaalorgaan? (Verklaring, bewijs etc.)?*
- *Is dat gebaseerd op reguliere verklaringen?*
- *Wie evalueert de bevestiging om zeker te zijn dat alle betalingen zijn gemaakt volgens gemeenschappelijke wetgeving?*

De AID doet dit door middel van kwartaalrapporten en jaarrapporten verslag aan het Productschap. Voor wat betreft de Douane worden mededelingen doorgegeven aan de directie FEZ van het ministerie van LNV.

Voor wat de uitvoering van controles betreft zijn de afspraken met de AID en de Douane in protocollen geformaliseerd.

De Accountantsdienst van het ministerie van LNV voert jaarlijks certificerende audits uit op vooral de interne controlestructuur en de jaarcijfers bij PZ.

5. *Wordt het betaalorgaan regelmatig en tijdig geïnformeerd over de resultaten van gedane controles, zodat er altijd rekening gehouden kan worden met de toereikendheid van deze controles alvorens het betalen van een vordering?*

Naar aanleiding van controles door de AID of de Douane worden eventuele onregelmatigheden aan het betaalorgaan kenbaar gemaakt. Op die manier kan het Productschap Zuivel overgaan tot bijvoorbeeld nader onderzoek of financiële maatregelen. PZ beoordeelt en rapporteert aan de erkennende instantie (FEZ/LNV) ten aanzien van de jaarrapportage (beheersverslag).

Samenwerking

De relatie tussen het Productschap Zuivel en de AID kan als zeer nauw omschreven worden. Tussen PZ en de Douane is meer sprake van een relatie op afstand, wat het gevolg is van het zelfstandige karakter van de Douane. Verder vinden er vanzelfsprekend nauwe contacten plaats met (de beleidsdirecties van) het ministerie van LNV.

Verder wordt er bij PZ jaarlijks door de Accountantsdienst van het Ministerie van LNV een certificerende audit uitgevoerd en wordt het productschap met wisselende frequentie gecontroleerd door de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer.

Aanvullende informatie

Volgens het Productschap Zuivel zijn er de laatste jaren een aantal dingen veranderd als het gaat om de invloed van Brussel. Zo zijn veel meer handelingen en regels formeel vastgelegd en dient er een strakkere planning aangehouden te worden door het betaalorgaan. Vanwege het strakke EU-beleid moeten er vaak compromissen gesloten worden en zijn de verordeningen steeds ingewikkelder geworden. Vaak spelen politieke invloeden hierbij een belangrijke rol. Op het gebied van controles is er vooral meer aandacht voor risico-analyses gekomen en zijn er kwaliteitscontroles geïntroduceerd.

De controle op de afspraken tussen de ministeries van LNV en Financiën voor wat betreft de Douane wordt gedaan door de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van het ministerie van LNV door middel van een 'In Control verklaring'. Hier ligt een kritiekpunt van de EU, en ook van de Accountantsdienst, op Nederland en dan met name op FEZ.

4.3 Technische Diensten

4.3.1 AID

Inleiding

De Algemene Inspectiedienst (AID) is de controle- en opsporingsdienst van het Ministerie van LNV. De AID is verantwoordelijk voor de controle op de naleving van wet- en regelgeving, de zogenaamde *inspectie* of *controle*, en voor de *opsporing* van overtredingen. Dit laatste gebeurt als het vermoeden bestaat dat een strafbaar feit is gepleegd, waarvoor (aanvullende) bewijzen moeten worden gezocht. Hiernaast adviseert de AID over de controleer- en handhaafbaarheid van het beleid. Tenslotte is de AID belast met de *verificatie* op de naleving van financiële regelingen. Dit laatste gebeurt als reactie op de vraag van een betaalorgaan, bijvoorbeeld het productschap Zuivel, om een opgave van een deelnemer te verifiëren.

De AID voert, als onderdeel van de uitvoering van Europese (marktordenings-) regelingen, fysieke en administratieve controles uit. De AID functioneert hiermee als technische dienst voor de uitvoerende betaalorganen. De aan de (aansturing van) technische diensten te stellen eisen zijn vastgelegd in werkdocumenten die op hun beurt weer gebaseerd zijn op Verordening (EU) nummer 1663/95.

Regelingen

De AID voert controlerende taken uit in het kader van een groot aantal regelingen en in naam van een groot aantal organisaties. Ter illustratie volgt hierna een opsomming van de (belangrijkste) regelingen waarvoor de AID controles uitvoert. Tevens is vermeld hoeveel geld er bij elk van die regelingen in 2002 is omgegaan:

Regeling Hectare-steun Akkerbouwgewassen;	167 miljoen Euro
Premies voor zoogkoeien, volwassen runderen, Extensivering;	83 miljoen Euro
Restituties verwerkte producten NA-I;	78 miljoen Euro
Verwerking magere melkpoeder in diervoeders;	74 miljoen Euro
Contingenteringsregeling aardappelzetmeel;	60 miljoen Euro
Steun voor boter(concentraat)/ bakkersboter	55 miljoen Euro
Verwerking ondermelk in caseïne/caseïnaten;	46 miljoen Euro
Superheffing op melk;	19 miljoen Euro*
Steun gedroogde voedergewassen;	13 miljoen Euro
Productierestitutie zetmeel en suiker;	9 miljoen Euro
Premies voor lammeren;	6 miljoen Euro

Figuur 1. (Bron: AID declaratie 2002)

(*) Bij de superheffingsregeling dient vermeld te worden dat de cijfers flink kunnen schommelen: als gevolg van de MKZ crisis was het in 2001 bijvoorbeeld 0 euro bij de kopers en 66.000 euro bij de boerderijzuivelbereiders. In 2002 was het 19 miljoen euro bij de kopers en 468.000 euro bij de boerderijzuivelbereiders.

Controle

TAB-controle

Met TAB-controle wordt Technisch-Administratieve Bedrijfscontrole bedoeld. Het betreft hier verificaties in het kader van Europese subsidies en heffingen. De verificaties zijn gericht op de juistheid van verrekeringen in het kader van financiële regelingen en het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden. Daarmee ondersteunt de AID het beheer van de communautaire middelen bij de uitvoering van het gemeenschappelijke landbouwbeleid van de Europese Unie. De administratieve en fysieke controles worden uitgevoerd bij bedrijven, die productieverwerkings- en/of exportsubsidies ontvangen of die bepaalde heffingen en/of invoerrechten moeten betalen. De controles worden periodiek aangevuld met boekhoudkundige na-controles. De resultaten van de verrichte verificaties worden aan de betaalorganen gerapporteerd en zondig worden de werkinstructies op grond van de opgedane ervaringen geactualiseerd.

Het Bureau Auditing beoordeelt de uitvoering van de interne kwaliteitscontrole. De werkzaamheden van het Bureau Auditing omvatten het dupliceren van formele en materiele controles en het toetsen van de actualisatie van plannen van aanpak.

De AID'ers, en meer specifiek de controleurs, zijn zogeheten 'bijzondere opsporingsambtenaren' (BOA). Zij zijn belast met bepaalde controletaken. De AID-controleur heeft een interne bedrijfsopleiding gevolgd die is toegesneden op zijn taak.

CCU

Sinds 1 januari 1998 is de AID de specifieke dienst en geldt de afdeling Controle Coördinatie Unit (CCU) als de uitvoerende unit. Er is gekozen voor een coördinatiemodel waarbij de coördinatie en de uitvoering gescheiden zijn. De CCU is dus de coördinerende eenheid en de AID/Douane de uitvoerende eenheden. Enkele hoofdtaken van de CCU zijn het uitvoeren van Verordening (EU) nummer 4045/89 en het verwerken van onregelmatigheidsmeldingen bij controles. Verordening 4045/89 behandelt de na-controle door de CCU. De selectie hierbij geschiedt op basis van risicofactoren.

De CCU is dus een onderdeel van de AID maar vormt een wat losstaande eenheid. CCU maakt bij de vervulling van haar taken gebruik van zowel mensen van de AID als van personeel van de Douane. De CCU is eigenlijk een technische dienst; de resultaten van controles gaan naar de betaalorganen.

Aansturingsrelatie

De vooraf opgestelde vragenlijst, op basis van Richtlijn 9 van de Europese verordening 1663/95 die betrekking heeft op de delegatie van taken naar andere organen of diensten, leverde de volgende resultaten op na beantwoording door een medewerker van de AID.

Vragenlijst:

- 1. Protocol of contract; wat is de vorm van overeenkomst tussen uw organisatie en de betaalorganen?*

Voor elke regeling wordt een Controlememorandum opgesteld, waarin de risico's worden vermeld ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van communautaire en nationale middelen door derden. Daarnaast wordt jaarlijks per betaalorgaan een managementafspraken opgesteld waarin de belangrijkste algemene voorwaarden zijn vastgelegd met betrekking tot de inzet van controleurs. Per steunregeling wordt een controleafspraken opgesteld, waarin onder meer de informatie-uitwisseling, de rapportagemodellen, de rapportagetermijn en contactpersonen zijn opgenomen.

Wanneer is deze methode voor het laatst herzien of geactualiseerd?

Zij worden bij Laser jaarlijks opnieuw vastgesteld en bij de overige betaalorganen wordt op continue basis geactualiseerd.

- 2. Verplichtingen, verantwoordelijkheden en taken in het contract; heeft het betaalorgaan gedetailleerde procedures ontwikkeld die toegepast dienen te worden door uw organisatie?*

In het controlememorandum zijn de risico's benoemd die de AID dient af te dekken. Deze risico's worden in het geautomatiseerde systeem van de AID ingevoerd evenals de wijze waarop ze worden afgedekt. Het betaalorgaan heeft geen procedures ontwikkeld.

Zorgt het betaalorgaan ervoor dat ze nageleefd worden en zo ja hoe?

Het betaalorgaan heeft geen toegang tot het systeem.

Wie voert er controles uit?

Controles worden uitgevoerd door het Bureau Auditing van de AID, wier werkzaamheden jaarlijks worden ge-reviewd door de Auditdienst van LNV.

Worden jullie geïnformeerd over de toepassing van relevante regelingen?

De stafafdeling Planning, Beleids- en Controle-advies van de AID houdt zich op de hoogte van alle relevante wetgeving; daarnaast worden zij bij nieuwe of gewijzigde regelgeving die consequenties hebben voor de verificaties betrokken voor overleg.

Heeft uw organisatie adequate interne procedures?

De AID beschikt over interne procedures die na goedkeuring door de Auditdienst van LNV door de Directieraad van de AID zijn vastgesteld in een beschrijving van de Administratieve Organisatie.

Worden deze procedures geaccepteerd door de betaalorganen?

Deze procedures worden door de betaalorganen geaccepteerd vanwege het feit dat ze zijn goedgekeurd door de Auditdienst van LNV.

Is directe toegang tot documenten en procedures overeengekomen voor interne en externe audit diensten?

Uitsluitend het Bureau Auditing en Auditdienst LNV hebben directe toegang.

Bij een regeling van indirecte toegang; hoe wordt dan verzekerd dat deze regeling adequaat functioneert?

Indirecte toegang is niet van toepassing.

3. *De diensten beschikken over effectieve systemen om te handelen naar R1663/95. Bevat het protocol data met betrekking tot:*

- *Scheiding van functies?*
- *Geschreven procedures?*
- *Gebruik van checklists?*
- *Adequate computer controles en beveiliging?*
- *Administratieve controles en fysieke inspecties?*

De beschreven Administratieve Organisatie bevat al deze genoemde data.

Verstrekt het betaalorgaan instructies betreffende deze data? Wie evalueert de uitvoering?

Het betaalorgaan verstrekt geen instructies; de evaluatie wordt uitgevoerd door het management en het Bureau Auditing.

4. *De diensten bekrachtigen expliciet aan het betaalorgaan dat zij daadwerkelijk hun verantwoordelijkheden vervullen en welke middelen zij daarvoor gebruiken; hoe werkt dit bij uw organisatie? (verklaring, bewijs etc.)?*

Bij het beheersverslag over een kalenderjaar is een mededeling gevoegd. Deze mededeling wordt opgesteld door de accountant van het Bureau Auditing.

Is dat gebaseerd op reguliere verklaringen?

Ja, jaarlijks.

Wie evalueert de bevestiging om zeker te zijn dat alle betalingen zijn gemaakt volgens gemeenschappelijke wetgeving?

Er wordt een review uitgevoerd door de Auditdienst van LNV.

5. *Is er met het betaalorgaan overeenstemming bereikt over:*

- *het aantal te verrichten controles?*
- *de bij de risico-analyse te hanteren criteria (indien van toepassing)?*
- *de reikwijdte van de controles?*
- *de vorm van de verslaglegging (er dient overeenstemming te worden bereikt over een standaardverslag waaruit blijkt dat de essentiële controles zijn verricht)?*
- *de termijn waarbinnen de verslagen ter beschikking van het betaalorgaan moeten worden gesteld?*
- *de beoordeling van de controles en de te ondernemen verdere actie?*
- *de procedures voor de afhandeling van omstreden gevallen?*

Alle genoemde hierboven items zijn vastgelegd in de controleafspraak en/of managementafspraak.

Wordt het betaalorgaan regelmatig en tijdig geïnformeerd over de resultaten van gedane controles, zodat er altijd rekening gehouden kan worden met de toereikendheid van deze controles alvorens het betalen van een aanvraag?

Het betaalorgaan wordt binnen de randvoorwaarden van de controleafspraak geïnformeerd over de resultaten van de uitgevoerde verificaties.

Samenwerking

In de eerste plaats voert de AID taken uit ten behoeve van de betaalorganen en heeft daardoor te maken met LASER, het Hoofdproductschap Akkerbouw, het Productschap Zuivel, de Productschappen Vlees en Eieren, het Productschap Tuinbouw en de Dienst Landelijk Gebied. De rol van de AID, in de relaties met deze betaalorganen, wordt door de AID zelf getypeerd als een waarbij de AID een dienst is die binnen de afgesproken kaders een onafhankelijk oordeel vaststelt over de door de marktdeelnemer ingediende subsidieaanvraag.

De betaalorganen zijn eindverantwoordelijk voor het doen uitvoeren van de administratieve controle en fysieke inspecties. Deze verantwoordelijkheid is als volgt geoperationaliseerd:

- het maken van managementafspraken (aanduiding werkveld, omvang en kwaliteitsborging)
- het afsluiten van een informatieprotocol (eisen ten aanzien van de verantwoording over de realisatie van opgedragen taken, inclusief de kwaliteitsborging)
- het beoordelen van de periodieke informatievoorziening (beheersverslagen)

De AID heeft voorts te maken met de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van het ministerie van LNV. FEZ is belast met het toezicht op de inrichting van de interne organisatie, het – met de AID en de betaalorganen – formuleren van eisen die aan het stelsel van kwaliteitsborging en de informatievoorziening moeten worden gesteld en het, mede op basis van de Beheersverslagen, toezien op de implementatie van eventuele verbeterpunten.

Ook heeft de AID banden met de Auditdienst. Deze heeft als belangrijkste taken het formuleren van een oordeel over de opzet en werking van het stelsel van kwaliteitsborging ter ondersteuning van de directie FEZ (en de AID) en het beoordelen, ten behoeve van de betaalorganen, van de toereikendheid van de (tussentijdse) Beheersverslagen.

Tenslotte schakelt de AID soms derde instanties in bij haar werkzaamheden. Het RIKILT bijvoorbeeld, voor bepaalde monsteranalyses. Het RIKILT, maar bijvoorbeeld ook TNO, zijn als het ware een tweede schakel vanuit het betaalorgaan gezien. Belangrijk is hierbij de vraag hoe ver die tweede schakel, in dit geval het RIKILT, van de AID afstaat.

Bij de bestrijding van EU-fraude tenslotte, wordt zowel op nationaal als internationaal niveau samengewerkt. De AID heeft hiertoe een medewerker gedetacheerd bij de "Organisation de la Lutte Anti Fraude" (OLAF). Deze controledienst van de Europese Unie heeft als taak de informatie en de samenwerking tussen de verschillende internationale opsporingsdiensten te bevorderen.

Aanvullende informatie

De grootste veranderingen van de afgelopen jaren betreffen de maatregelen om alles transparant in procedures en op uniforme wijze vast te leggen, aldus de AID. Veel van deze aspecten werden in het verleden wel min of meer ingevuld, doch de uniformiteit en gedetailleerde verantwoording vergen een cultuurverandering.

Tot slot is het als gevolg van de vergaande bezuinigingen van nu en (mogelijk) de komende tijd zeer moeilijk om het huidige kwalitatieve niveau te behouden. Dit is duidelijk terug te zien bij de AID. Zij krijgen steeds meer taken die zij dienen uit te voeren, maar de organisatie mag niet uitbreiden. Oftewel, de AID moet met dezelfde formatie steeds meer taken uitvoeren.

4.3.2 Douane

Inleiding

De Nederlandse Douane ressorteert onder het Ministerie van Financiën en vormt een onderdeel van de Belastingdienst. De Douane is onderverdeeld in vier regio's: Douane Rotterdam, Douane Noord, Douane West en Douane Zuid. De Douane is de controlerende dienst op het terrein van de in-, uit- en doorvoer van goederen. Dit betekent dus in eerste instantie dat de Douane controleert op de in-, uit- en doorvoer van goederen. Daarnaast heft en int de Douane de bij invoer verschuldigde belastingen en de binnenlandse accijnzen. Voorts draagt de Douane bij aan de werking van de Nederlandse en Europese marktordening en tenslotte verricht de Douane taken ter bescherming van de kwaliteit van de samenleving

De laatste jaren is vooral het belang van de niet-fiscale taken van de Douane voor de Nederlandse samenleving gegroeid. De controles in het kader van de Opiumwet, de Bedreigde Uitheimse Dier- en Plantensoorten en de milieuwetgeving zijn hiervan sprekende voorbeelden.

Regelingen

Het Douanelaboratorium is een eenheid die de douanetaken ondersteunt. Dit in Amsterdam gevestigde laboratorium verricht, op verzoek van de Douane, analyses van genomen monsters. Hierbij wordt chemisch-analytisch onderzoek uitgevoerd voor een groot aantal wetten en regelingen, zoals de Gecombineerde Nomenclatuur (de EU-goederenlijst), de Europese landbouwpolitiek en de accijnswetgeving. Steeds vaker wordt dit onderzoek verricht op basis van de Wet milieubeheer, de Opiumwet en de Wet bedreigde uitheimse dier- en plantensoorten. Het laboratorium rapporteert de resultaten terug in de vorm van een advies.

Controle

De belangrijkste taak van de Douane is de controle op grensoverschrijdende goederenstromen. De Douane controleert of de verschuldigde douanerechten zijn voldaan en gaat ook na of andere belastingen zijn voldaan, zoals de Belasting op Personenauto's en Motorrijwielen (BPM), accijns- of omzetbelasting. Naast deze fiscale controletaak kijkt de Douane ook of bij in-, uit- en doorvoer aan allerlei niet-fiscale voorwaarden is voldaan. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar de

kwaliteit en veiligheid van producten. Ook de controle op de invoer van namaakproducten of de invoer van bedreigde dier- en plantensoorten en de uitvoer van cultuurgoederen vallen onder de niet-fiscale douanetaken. De afgelopen jaren zijn deze niet-fiscale controletaken steeds belangrijker geworden voor de Douane. In dat licht vindt nauwe afstemming plaats met de betrokken ministeries. Hoewel er geen geld met deze taken gemoeid is, is het maatschappelijke belang ervan groot.

Van oudsher is het controleren van goederenstromen de taak van de Douane. In eerste instantie werden de goederen veelal fysiek gecontroleerd. Bij de moderne aanpak van de controle maakt de Douane gebruik van alle technologische middelen die haar ter beschikking staan. De norm die de Douane stelt aan een fysieke controle gaat verder dan de EU-regelgeving en de Nederlandse Douanevoorschriften zijn toegevoegd aan de Europese 'checklist'. De Douane moet rekening houden met 5% fysieke controle en dus 95% administratieve controle. Ten behoeve van de kwalificatie moeten de fysieke controles aan de totaalnorm voldoen. Is dit in orde dan wordt het dossier opgenomen in de bestuurlijke informatievoorziening als fysieke controle.

Tegenwoordig wordt een selectie van de goederen gecontroleerd. Die selectie geschiedt op basis van een zogenaamde risico-analyse, een controlemethode waarbij risico's worden ingeschat aan de hand van in de loop der tijd vergaarde en bewerkte informatie. Op basis van deze risico-analyse wordt beoordeeld of een goederenzending fysiek of administratief moet worden gecontroleerd, of ongemoeid kan worden doorgelaten.

De Douane heeft eigen taken en verantwoordelijkheden en wendt deze dan ook aan om de uiteindelijke controles in te richten. Dit gebeurt, zoals eerder duidelijk werd, naast de interne kwaliteitseisen van de Douane zelf. Deze kunnen het zogeheten werkdocument overstijgen. In dit werkdocument worden de essentiële en de aanvullende controles geregeld. Het document heeft echter geen formele status; het is als het ware een interne werkinstructie van de commissie en het kan dus ook gezien worden als een hulpinstrument.

Aansturingsrelatie

Momenteel wordt gewerkt aan het ontwikkelen van een convenant tussen de Douane en het ministerie van LNV. Hierbij komt wel eens de vraag naar voren of de Douane wel een technische dienst is. Afgaand op Europese verordening 1663 moeten er afspraken worden gemaakt tussen het ministerie van LNV en de controlerende instanties. Dit gebeurt ook daadwerkelijk dus in dat opzicht zou er gesproken moeten worden van een technische dienst. De Douane ziet zichzelf echter niet als een technische dienst. Want, zo redeneert de Douane, zij functioneren op basis van Europese douanewetgeving. En om die reden zou het bij de Douane dan ook niet om een technische dienst gaan. Toch verleent de Douane wel haar medewerking aan het totstandkomen van het convenant.

In dat convenant moeten regels komen met betrekking tot de aantallen van en in controles (bijvoorbeeld minimaal 5% fysieke controles), wat de Douane behoort te doen, op welke wijze zij dienen te rapporteren aan de EU etc. Het bestaande convenant (uit 1996) wordt dus op dit moment herzien. Op basis van het huidige convenant worden onregelmatigheden naar aanleiding van de fysieke controles rechtstreeks gemeld aan de productschappen. De kwalitatieve verantwoording en de eventuele bijsturing die daarop volgen laten, evenals de uitwerking, duidelijk te wensen over en daar wordt op dit moment aan gewerkt.

De vooraf opgestelde vragenlijst, op basis van Richtlijn 9 van de Europese verordening 1663/95 die betrekking heeft op de delegatie van taken naar andere organen of diensten, leverde de volgende resultaten op na beantwoording door een medewerker van het ministerie van LNV, directie Financieel Economische Zaken. Helaas heeft het verzoek om beantwoording door iemand die werkzaam is bij de Douane zelf tot niets geleid.

Vragenlijst Douane:

1. *Vorm van overeenkomst; wat is de vorm van overeenkomst tussen uw organisatie en de betaalorganen? Denk aan een protocol, een contract etc.*

Er is in 1996 een overeenkomst afgesloten tussen de Douanediens ten en de betaalorganen. Deze afspraken over taken, verplichtingen en verantwoordelijkheden zijn in latere jaren (1997 en 1998) bijgesteld. De laatste wijziging dateert van 1998/199. Dit betreft de Third Party Mededeling (TPM) inzake de Sagitta uitvoer.

Wanneer is deze methode voor het laatst herzien of geactualiseerd?

De bestaande afspraken worden momenteel geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie wordt gewerkt aan een nieuwe managementafpraak tussen LNV en de Douane.

3. *Verplichtingen, verantwoordelijkheden en taken in het contract; heeft het betaalorgaan gedetailleerde procedures ontwikkeld die toegepast dienen te worden door uw organisatie?*

In het kader van de structuur van de gemaakte afspraken ontvangt het Ministerie van LNV de volgende rapportages:

- Kwartaalrapportages
- IAB mededelingen elk halfjaar
- Third Party Mededelingen inzake de werking van het Sagitta systeem bij de Douane
- Jaarlijks: het beheersverslag van de Douane
- Jaarlijks: het evaluatieverslag van de Belastingdienst

Voor wat betreft de communicatie met de Douane vindt vanuit het ministerie van LNV coördinatie plaats. De afdeling Juridische Zaken voert het halfjaarlijks LNV-JZ overleg. Daarbij komen controleaspecten niet structureel aan de orde. Wel is de mogelijkheid aanwezig tot het voeren van specialistisch overleg tussen de Douane en de betaalorganen.

Worden jullie geïnformeerd over de toepassing van relevante regelingen?

De betaalorganen zorgen voor de nodige informatieverschaffing omtrent regelingen in het kader waarvan controles uitgevoerd worden door de Douane.

Heeft uw organisatie adequate interne procedures?

Ja. Bij de moderne aanpak van de controlewerkzaamheden maakt de Douane gebruik van alle mogelijke technische middelen. De normen die de Douane stelt aan fysieke controles gaan bovendien nog verder dan die in de Europese richtlijnen. De essentiële en aanvullende controles worden in het werkdocument geregeld.

Worden deze procedures geaccepteerd door de betaalorganen?

Door de importantie van de eigen taken en de grote mate van onafhankelijkheid heeft het betaalorgaan eigenlijk weinig in te brengen op de (interne) procedures bij de Douane.

Is directe toegang tot documenten en procedures overeengekomen voor interne en externe audit diensten?

De afdeling IC van het betaalorgaan heeft geen toegang. Deze rol is toebedeeld aan de IAB; de interne accountantsdienst van de belastingdienst. De IAB beoordeelt primair de uitvoering van de taken door de Douane alsmede de kwaliteit van de fysieke inspecties aan de hand van de EU regelgeving.

4. *De controlerende instanties beschikken over effectieve systemen om te handelen naar R1663/95. Bevat de vorm van overeenkomst data met betrekking tot:*

- *Scheiding van functies?*
- *Geschreven procedures?*
- *Gebruik van checklists?*
- *Adequate computer controles en beveiliging?*
- *Administratieve controles en fysieke inspecties?*

In het convenant tussen het ministerie van LNV en de Douane komen regels met betrekking tot de aantallen van en in controles, wat de Douane behoort te doen, op welke wijze zij aan 'Brussel' dienen te rapporteren etc.

5. *Aan het betaalorgaan wordt expliciet bekrachtigd dat de betreffende organisaties daadwerkelijk hun verantwoordelijkheden vervullen en welke middelen zij daarvoor gebruiken. Hoe werkt dit bij uw organisatie? (verklaring, bewijs etc.)?*

De Douane bevestigt aan het betaalorgaan dat zij hun verantwoordelijkheden vervullen. Het gaat hierbij om vier kwartaalrapportages waarin de kwantitatieve gegevens inzake de verrichte controles worden vermeld. In het beheersverslag van de Douane wordt gerapporteerd over de ontwikkelingen. Op kwartaalbasis wordt door de IAB een mededeling over de stand van zaken gegeven en review vindt plaats door de AD; de departementale auditdienst van het ministerie van LNV.

Is dat gebaseerd op reguliere verklaringen?

Het gaat hierbij om vier kwartaalrapportages waarin de kwantitatieve gegevens inzake de verrichte controles worden vermeld. De rapportages hebben betrekking op een geheel EOGFL jaar. In het beheersverslag van de Douane wordt gerapporteerd over de ontwikkelingen. Op kwartaalbasis wordt door de IAB een mededeling over de stand van zaken gegeven.

Wie evalueert de bevestiging om zeker te zijn dat alle betalingen zijn gemaakt volgens gemeenschappelijke wetgeving?

Review vindt plaats door de Accountantsdienst van het ministerie van LNV.

6. *Is er met het betaalorgaan overeenstemming bereikt over:*

- *het aantal te verrichten controles?*
- *de bij de risico-analyse te hanteren criteria (indien van toepassing)?*
- *de reikwijdte van de controles?*
- *de vorm van de verslaglegging (er dient overeenstemming te worden bereikt over een standaardverslag waaruit blijkt dat de essentiële controles zijn verricht)?*
- *de termijn waarbinnen de verslagen ter beschikking van het betaalorgaan moeten worden gesteld?*
- *de beoordeling van de controles en de te ondernemen verdere actie?*
- *de procedures voor de afhandeling van omstreden gevallen?*

Voor wat betreft de interne controle van de Douane wordt er periodiek gecontroleerd door de IAB door middel van onderzoek naar de werking van de administratieve organisatie en interne controle. Daarnaast is er per Douane District een Interne Controle afdeling. De IAB rapporten worden beoordeeld door de AD. De betaalorganen worden geïnformeerd over de kwaliteitsborging voor wat betreft de procedures bij de uitvoer van landbouwproducten met restitutie.

Wordt het betaalorgaan regelmatig en tijdig geïnformeerd over de resultaten van gedane controles, zodat er altijd rekening gehouden kan worden met de toereikendheid van deze controles alvorens het betalen van een aanvraag?

Het betaalorgaan wordt op de hoogte gesteld van de uitkomsten van de fysieke controles bij de uitvoer met landbouwrestitutie. Per fysieke controle krijgt het betaalorgaan inzicht in verloop en resultaat van die controle. Rapportering over de vereiste fysieke controles geschiedt per kwartaal.

Samenwerking

De Douane wordt gekenmerkt door een grote mate van onafhankelijkheid. Zij hebben eigen risicoanalyses en zij hebben de mogelijkheden om dingen op 'hun eigen manier' te doen. Voor aanpassingen van de werkwijze staat de Douane dan ook niet zo makkelijk open. Zelfs dreigende financiële consequenties kunnen dit niet altijd veranderen. Dit is in het licht van de communautaire wetgeving op zijn minst een twijfelachtige ontwikkeling te noemen. Het komt dus kennelijk voor dat de Douane niet bereid is om op de Brusselse manier te werken. De implementatie van communautaire wetgeving kan daardoor een probleem zijn. De kwalitatieve verantwoording en eventuele bijsturing kunnen hierdoor voor problemen zorgen.

Voor wat betreft het eerder besproken werkdocument, wordt er door de Douane nauw samengewerkt met:

- Betaalorganen: de 4 productschappen
- Departementale Auditdienst van LNV
- Coördinerend Bureau LNV
- Interne Accountantsdienst Belastingen van FIN (IAD)

Samenwerking met de betaalorganen

De douane bevestigt aan het betaalorgaan dat zij in feite hun verantwoordelijkheden vervullen. Het gaat hierbij, zoals reeds eerder duidelijk werd, om vier kwartaalrapportages waarin de kwantitatieve gegevens inzake de verrichte controles worden vermeld. Hiernaast wordt het betaalorgaan wordt op

de hoogte gesteld van de uitkomsten van de fysieke controles bij de uitvoer met landbouwrestitutie. Per fysieke controle krijgt het betaalorgaan inzicht in verloop en resultaat van die controle. Rapportering over de vereiste fysieke controles geschiedt per kwartaal.

De kwartaaloverzichten worden 1 maand na afloop van een kwartaal toegezonden aan de betaalorganen. Voor zover nodig, verstrekt de Douane samen met het kwartaalrapport een toelichting in de vorm van een beheersverslag waarin informatie wordt gegeven over alle knelpunten en verwachte knelpunten

De terugkoppeling aan de douane door de betaalorganen behoort te bestaan uit het tijdig en juist op ad hoc basis adviseren van de vier onderdelen van Douane omtrent de risico's die van belang zijn voor de selectie van exportzendingen. Eén keer per jaar wordt, zonodig, door elk betaalorgaan met de vier onderdelen van de Douane afgestemd over de naleving van gemaakte afspraken. Ten slotte wordt per betaalorgaan een Coördinator Technische Dienst aangesteld en bekend gemaakt aan de onderdelen van de Douane.

Samenwerking met de ministeries

De ministeries van Financiën en LNV zijn bijna gereed met het opstellen van een Kaderovereenkomst inzake de samenwerking tussen de beide ministeries bij de uitvoering van niet-fiscale douanetaken op het terrein van LNV. Bij de Kaderovereenkomst komt een bijlage met onder andere afspraken over de inhoud, vormgeving en periodiciteit van een onderlinge uitwisseling van informatie tussen de relevante betaalorganen en de onderdelen van de Douane over de uitvoering van de werkzaamheden in het kader van de uitvoering van EU-regelingen.

Het Coördinerend Bureau (CB) van het ministerie van LNV streeft naar een tijdige en zo volledig mogelijke verspreiding van relevante Europese wetgeving, werkdocumenten en de wijzigingen daarop voor de uitvoering van taken door de erkende betaalorganen en de Douane. Naar behoefte worden door de Douane interpretatie- en beleidsvragen ten aanzien van relevante EU-wet- en regelgeving inzake controles voorgelegd aan het Coördinerend Bureau. Deze moet binnen maximaal 60 dagen reageren in de vorm van een door de douane uit te voeren handelswijze inzake de betreffende controles.

De IAB van het ministerie van Financiën voert bij de onderdelen van de Douane audits uit. Elk halfjaar geeft zij een mededeling over de betrouwbaarheid van de kwantitatieve gegevens. Daarnaast spreekt de IAB zich uit over de kwaliteit van interne beheersingsmaatregelen binnen de douane. Jaarlijks wordt een Third Party Mededeling afgegeven door de IAB over de beveiliging, het beheer, de procesgang van verwerking van gegevens en de informatievoorziening naar betaalorganen.

Aanvullende informatie

De Douane controleert de goederenstromen die ons land en daarmee het grondgebied van de Europese Unie binnenkomen, verlaten of worden doorgevoerd. De lucht- en zeehavens zijn de buitengrenzen van de Europese Unie en de werkzaamheden van de Douane vinden dan ook voor een belangrijk deel in het westen van Nederland plaats.

De controle op de invoer van namaakproducten of de invoer van bedreigde dieren en plantensoorten en de uitvoer van cultuurgoederen vallen onder de niet-fiscale douanetaken. Deze niet-fiscale controletaken zijn de afgelopen jaren steeds

belangrijker geworden voor de Douane en vinden plaats in nauwe afstemming met overige ministeries. Er is weliswaar geen geld mee gemoeid, maar het maatschappelijke belang van deze taken is groot. Ook de samenwerking met andere delen van de Belastingdienst en de collega-douanediensten in de EU is de laatste jaren steeds intensiever geworden.

Op dit moment is men bezig met een dossier over de relatie tussen de Douane en de betaalorganen in de vorm van een Douane protocol. De bedoeling is om te komen tot een nieuw dossier waarin alle ad hoc afspraken van de afgelopen 6 jaar komen te staan. Een belangrijk spanningsveld hierbij is het feit dat de Douane primair een nationale taak heeft.

4.3.3 RIKILT

Inleiding

Het RIKILT verricht onderzoek ten behoeve van de veiligheid, gezondheid en kwaliteit van land- en tuinbouwproducten, zowel primaire agrarische producten als voedingsmiddelen. Een belangrijk deel van het onderzoek van RIKILT betreft wettelijke taken op het gebied van voedselveiligheid. Enkele van de belangrijkste activiteiten van het RIKILT zijn het evalueren van kwaliteit en veiligheid van voedsel en de veiligheidsevaluatie van nieuwe voedingsmiddelen en diervoeders.

Voorheen was het RIKILT een organisatie ressorterend onder het ministerie van LNV. Tegenwoordig behoort zij echter bij Wageningen Universiteit (Dienst Landbouwkundig Onderzoek). Het RIKILT neemt hier echter een bijzondere positie in vanwege haar wettelijke taken voor het ministerie van LNV. Het RIKILT is een zogenaamd WOT-instituut wat betekent dat het zicht toelegt op zogeheten Wettelijke Onderzoeks Taken.

Regelingen

Het RIKILT werkt in opdracht van de betaalorganen HPA, LASER, PZ en PVE. In het kader van de volgende Europese regelingen wordt door het RIKILT onderzoek gedaan:

Verordening 2799/99 Gebruik Mageremelkpoeder en ondermelk in mengvoeder
Verordening 2571/97 Bakkersboterregeling
Verordening 2921/90 Caseïne/caseïnaten
Verordening 214/01 Interventie Melkpoeder
Verordening 2771/99 Interventie Boter/ Gedroogde voedergewassen

Controle

Het RIKILT controleert niet rechtstreeks op regelingen maar wordt met name ingeschakeld door de AID. Het RIKILT voert deze controles uit als laboratorium van de AID en rapporteert dan ook aan de AID of, al dan niet direct, aan het betreffende betaalorgaan.

Een voorbeeld van een WOT-programma dat door het RIKILT, in naam van de AID, wordt uitgevoerd is het programma 'Ondersteuning opsporings- en controleonderzoek van de Algemene Inspectiedienst'. In het kader van Europese en nationale wetgeving worden door de AID, aangestuurd door de beleidsdirecties van LNV, diverse soorten monsters genomen. Deze monsters worden door het

RIKILT analytisch onderzocht onder een geaccrediteerd kwaliteitssysteem. Grofweg kan het monsteronderzoek opgesplitst worden in onderzoek in verband met veiligheid en gezondheid van mens, dier en milieu en onderzoek in verband met verificatie van financiële wetgeving, bedoeld om na te gaan of EU-subsidies niet ten onrechte worden toegekend. De resultaten worden per monster via een analyseverslag gerapporteerd aan de AID of het Laboratorium van de Belastingdienst en kunnen leiden tot gerichte controle, het opmaken van proces-verbaal, strafvervolgning, het onthouden of intrekken van steun, etc.

Aansturingsrelatie

De vooraf opgestelde vragenlijst, op basis van Richtlijn 9 van de Europese verordening 1663/95 die betrekking heeft op de delegatie van taken naar andere organen of diensten, leverde de volgende resultaten op na beantwoording door een medewerker van het RIKILT.

Vragenlijst:

- 1. Protocol of contract; wat is de vorm van overeenkomst tussen uw organisatie en de betaalorganen?*

Voor wat betreft de samenwerking met de AID zijn de overeengekomen afspraken rond onderzoeken vastgelegd in een DWK-onderzoeksprogramma (Directie Wetenschap en Kennisoverdracht van het ministerie van LNV). In het geval van LASER wordt het onderzoek per opdracht (interventie) vastgelegd in een offerte. Voor de regeling Gedroogde Voedergewassen is er een contract/overeenkomst met het HPA.

Wanneer is deze methode voor het laatst herzien of geactualiseerd?

Thans wordt dit herzien in het kader van het project WOT Voedselveiligheid in opdracht van de Directie Wetenschap en Kennisoverdracht van het ministerie van LNV. Bij dit project is RIKILT als opdrachtnemer nauw betrokken.

- 2. Verplichtingen, verantwoordelijkheden en taken in het contract; heeft het betaalorgaan gedetailleerde procedures ontwikkeld die toegepast dienen te worden door uw organisatie?*

Er zijn uitvoerige beschrijvingen opgesteld door de betaalorganen die opgevolgd moeten worden.

Zorgt het betaalorgaan ervoor dat ze nageleefd worden en zo ja hoe?

Ja, dat gebeurt door middel van bilateraal overleg of overleg met alle betrokken partijen.

Wie voert er controles uit?

Zowel met de betaalorganen als met de AID wordt regelmatig overleg gevoerd of de procedures nageleefd worden en op welke manier dat gebeurt.

Worden jullie geïnformeerd over de toepassing van relevante regelingen?

Ja. Het betaalorgaan zorgt voor de nodige informatie over regelingen door middel van mededelingen aan het RIKILT, dus ook over eventuele wijzigingen en de consequenties daarvan voor de controles door het RIKILT.

Heeft uw organisatie adequate interne procedures?

Ja, deze zijn vastgelegd in het kwaliteitssysteem van het RIKILT. Het RIKILT is tevens geaccrediteerd door de Nederlandse Raad voor Accreditatie (RVA) voor verschillende verrichtingen.

Worden deze procedures geaccepteerd door de betaalorganen?

Ja. De betaalorganen hebben in principe geen zeggenschap over de interne procedures bij de controlerende instanties.

Is directe toegang tot documenten en procedures overeengekomen voor interne en externe audit diensten?

Ja, deze diensten hebben directe toegang tot documenten en procedures.

Bij een regeling van indirecte toegang; hoe wordt dan verzekerd dat deze regeling adequaat functioneert?

Niet van toepassing.

3. *De diensten beschikken over effectieve systemen om te handelen naar R1663/95; bevat het protocol data met betrekking tot:*

- *Scheiding van functies?*
- *Geschreven procedures?*
- *Gebruik van checklists?*
- *Adequate computer controles en beveiliging?*
- *Administratieve controles en fysieke inspecties?*

Voor alle gestelde vragen is 'Ja' het antwoord. Met de verschillende betaalorganen worden per regeling of per taak de genoemde aspecten geregeld.

Verstrekt het betaalorgaan instructies betreffende deze data? Wie evalueert de uitvoering?

De Raad voor Accreditatie controleert en evalueert de uitvoering.

4. *De diensten bekrachtigen expliciet aan het betaalorgaan dat zij daadwerkelijk hun verantwoordelijkheden vervullen en welke middelen zij daarvoor gebruiken; hoe werkt dit bij uw organisatie? (verklaring, bewijs etc.)?*

Dit gebeurt op basis van de accreditatie van het RIKILT.

Is dat gebaseerd op reguliere verklaringen?

Niet van toepassing

Wie evalueert de bevestiging om zeker te zijn dat alle betalingen zijn gemaakt volgens gemeenschappelijke wetgeving?

Het betaalorgaan.

5. *Is er met het betaalorgaan overeenstemming bereikt over:*

- *het aantal te verrichten controles?*
- *de bij de risico-analyse te hanteren criteria (indien van toepassing)?*
- *de reikwijdte van de controles?*
- *de vorm van de verslaglegging (er dient overeenstemming te worden bereikt over een standaardverslag waaruit blijkt dat de essentiële controles zijn verricht)?*
- *de termijn waarbinnen de verslagen ter beschikking van het betaalorgaan moeten worden gesteld?*
- *de beoordeling van de controles en de te ondernemen verdere actie?*
- *de procedures voor de afhandeling van omstreden gevallen?*

Er is in alle gevallen overeenstemming bereikt en er is regelmatig overleg.

Wordt het betaalorgaan regelmatig en tijdig geïnformeerd over de resultaten van gedane controles, zodat er altijd rekening gehouden kan worden met de toereikendheid van deze controles alvorens het betalen van een aanvraag?

Ja, binnen de afgesproken termijnen.

Samenwerking

Zoals eerder naar voren kwam, schakelt de Algemene Inspectiedienst het RIKILT in voor bepaalde monsteranalyses. Het RIKILT, maar bijvoorbeeld ook TNO (Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek) zijn als het ware een tweede schakel in het proces. Hierdoor heeft het RIKILT vaak te maken met de AID.

Verder verricht het RIKILT taken voor de betaalorganen HPA, LASER, PZ en PVE en het spreekt voor zich dat in dit licht nauwe banden bestaan met die betaalorganen. De relaties met de betaalorganen worden door het RIKILT als bijzonder goed ervaren. De samenwerking en wederzijdse waardering staan op een hoog niveau.

Aanvullende informatie

Veranderingen van de afgelopen jaren zijn duidelijk waarneembaar door een formelere en meer beschreven methode van werken. Het besef binnen het RIKILT dat bij een onzorgvuldige en/of nalatige handelswijze steun kan worden teruggevorderd is groot. Het RIKILT denkt daarom mee met de betaalorganen om de procedures waterdicht te maken. Bovendien neemt het RIKILT veelal het voortouw om fraudegevoelige aspecten extra ter sprake te brengen en te onderzoeken.

De AID schakelt voor sommige taken het RIKILT in om bepaalde monsteranalyses uit te voeren. RIKILT maar bijvoorbeeld ook TNO zijn als het ware een tweede schakel. Belangrijk is hierbij echter de vraag hoe ver bijvoorbeeld RIKILT van de

AID afstaat. Het kan voorkomen dat het RIKILT in de knel komt in geval van crises zoals de varkenspest en mond en klauwzeer. Zij worden namelijk gezien als het top-lab maar het is tevens ook een controleorganisatie. Andere taken kunnen in de knel komen als taken opzij geschoven moeten worden in geval van crises. Het is daarom niet ondenkbaar dat andere, ook gecertificeerde, laboratoria ingeschakeld moeten kunnen worden.

4.3.4 NAK

Inleiding

De Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (NAK) vervult wettelijke keuringstaken in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De NAK is een onafhankelijke stichting en wordt bestuurd door de 'praktijk'. Het bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van telers, kwekers en handelaren. De keuringsregels worden bepaald door de 'vaste commissies' voor de gewasgroepen: granen, groenvoeders en pootaardappelen. Net als het bestuur bestaan ook deze commissies uit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven.

NAK AGRO is de dochteronderneming van NAK en is in 1995 opgericht. NAK AGRO ontwikkelt producten en diensten op basis van maatwerk en biedt op de volgende gebieden onafhankelijke en efficiënte ondersteuning:

- informatieverstrekking over productiewijzen;
- controle op uitgevoerde teeltregistraties;
- kwaliteitsvaststelling van het product volgens vastgestelde normen;
- systeembeoordeling van bewerkingsprocessen.

Regelingen

De NAK verricht taken ten behoeve van het betaalorgaan HPA. Een belangrijke regeling waarvoor controles worden uitgevoerd is de regeling voor de keuring van zaaizaden. De Europese Unie heeft minimum kwaliteitseisen vastgesteld voor zaaizaad en pootgoed. Deze gelden voor het 'uitgangsmateriaal' dat binnen de EU wordt verhandeld. Strengere nationale eisen zijn mogelijk. De zaaizaad- en pootgoedsector heeft, samen met de NAK en de Nederlandse overheid, scherpe nationale normen vastgesteld. De keuring van zaaizaden bestaat uit de volgende onderdelen:

- Voorcontrole
- Aangifte
- Veldkeuring
- Oogst/transport/opslag
- Monsternamen
- Monsteranalyse
- Certificering
- Na-controle

Controle

De NAK verzorgt controles in het kader van steunregelingen. Maar de vraag of de NAK wel onafhankelijk genoeg is komt geregeld naar voren. Hierbij bestaat vanuit Brussel de vraag om meer controles door de overheid te laten doen. De huidige werkwijze is door de jaren zo gegroeid in Nederland maar nu wordt daar door de EU anders naar gekeken. In een recente pilot-studie van het ministerie van LNV is gezocht naar een andere kijk op controle: 100% zelfcontrole door bedrijven. AID controleert het minimum en of er niet buiten de vastgestelde grenzen van 'foutmarges' wordt gepresteerd. Door deze werkwijze komt er meer verantwoordelijkheid te liggen bij de bedrijven zelf en is er een beter zicht op alle resultaten. De sector, zo is gebleken uit de studie, staat positief tegenover deze nieuwe methode.

Voor wat de resultaten van controles betreft worden gecontroleerde en gefiatteerde aanvraagformulieren voor EU-steun naar het HPA of een buitenlands betaalorgaan gezonden.

Aansturingsrelatie

De vooraf opgestelde vragenlijst, op basis van Richtlijn 9 van de Europese verordening 1663/95 die betrekking heeft op de delegatie van taken naar andere organen of diensten, leverde de volgende resultaten op na beantwoording door een medewerker van de Nederlandse Algemene Keuringsdienst.

Vragenlijst:

1. *Protocol of contract; wat is de vorm van overeenkomst tussen uw organisatie en de betaalorganen?*

Alle afspraken die gemaakt zijn tussen NAK en de betaalorganen zijn formeel vastgelegd in contracten.

Wanneer is deze methode voor het laatst herzien of geactualiseerd?

Deze methode bestaat als zodanig sinds 20 maart 1997.

2. *Verplichtingen, verantwoordelijkheden en taken in het contract; heeft het betaalorgaan gedetailleerde procedures ontwikkeld die toegepast dienen te worden door uw organisatie?*

De NAK opereert vrij onafhankelijk en heeft dus vooral eigen interne procedures. Wel is de NAK afhankelijk van Europese minimum kwaliteitseisen.

Zorgt het betaalorgaan ervoor dat ze nageleefd worden en zo ja hoe?

Ja, door middel van:

- goedkeuring van de ontwerp-instructie voor bedrijven door het HPA
- periodiek overleg met het HPA en soms LNV
- controle op aangeleverde documenten en bestanden door het HPA
- controle door de Europese commissie (het EOGFL)
- controle door AID

Wie voert er controles uit?

Zie vorige vraag

Worden jullie geïnformeerd over de toepassing van relevante regelingen?

Ja, door middel van de toezending van wijzigingen in regelingen.

Heeft uw organisatie adequate interne procedures?

Ja, deze zijn opgenomen in het interne kwaliteitszorgsysteem.

Worden deze procedures geaccepteerd door de betaalorganen?

Over de interne procedures bij de NAK hebben de betaalorganen in feite weinig te vertellen dus worden die interne procedures geaccepteerd.

Is directe toegang tot documenten en procedures overeengekomen voor interne en externe audit diensten?

Ja, zij hebben volledige toegang tot documentatie en procedures

Bij een regeling van indirecte toegang; hoe wordt dan verzekerd dat deze regeling adequaat functioneert?

Niet van toepassing.

3. *De diensten beschikken over effectieve systemen om te handelen naar R1663/95; bevat het protocol data met betrekking tot:*

- *Scheiding van functies?*
- *Geschreven procedures?*
- *Gebruik van checklists?*
- *Adequate computer controles en beveiliging?*
- *Administratieve controles en fysieke inspecties?*

Voor al deze aspecten is het antwoord 'ja'. In de afspraken met de betaalorganen worden de genoemde aspecten geformaliseerd.

Verstrekt het betaalorgaan instructies betreffende deze data? Wie evalueert de uitvoering?

De evaluatie vindt plaats tijdens het periodiek overleg.

4. *De diensten bekrachtigen expliciet aan het betaalorgaan dat zij daadwerkelijk hun verantwoordelijkheden vervullen en welke middelen zij daarvoor gebruiken; hoe werkt dit bij uw organisatie? (verklaring, bewijs etc.)?*

Er wordt gebruik gemaakt van Beheersverslagen.

Is dat gebaseerd op reguliere verklaringen?

Het gebruik van deze Beheersverslagen is niet gebaseerd op reguliere verklaringen.

Wie evalueert de bevestiging om zeker te zijn dat alle betalingen zijn gemaakt volgens gemeenschappelijke wetgeving?

De AID gaat na of de betalingen conform gemeenschappelijke wetgeving gedaan zijn.

5. *Is er met het betaalorgaan overeenstemming bereikt over:*

- *het aantal te verrichten controles?*
- *de bij de risico-analyse te hanteren criteria (indien van toepassing)?*
- *de reikwijdte van de controles?*
- *de vorm van de verslaglegging (er dient overeenstemming te worden bereikt over een standaardverslag waaruit blijkt dat de essentiële controles zijn verricht)?*
- *de termijn waarbinnen de verslagen ter beschikking van het betaalorgaan moeten worden gesteld?*
- *de beoordeling van de controles en de te ondernemen verdere actie?*
- *de procedures voor de afhandeling van omstreden gevallen?*

Het antwoord is op alle vragen 'ja' op twee vragen na. Overeenstemming over de vorm van overleg is nog in ontwikkeling. En er is nog geen overeenstemming met het betaalorgaan over de termijn waarbinnen de verslagen ter beschikking van het betaalorgaan moeten worden gesteld.

Wordt het betaalorgaan regelmatig en tijdig geïnformeerd over de resultaten van gedane controles, zodat er altijd rekening gehouden kan worden met de toereikendheid van deze controles alvorens het betalen van een aanvraag?

Ja. Zo wordt er periodiek overleg gevoerd met het Hoofdproductschap Akkerbouw en ook met het ministerie van LNV, waarbij onder andere wordt gesproken over de gedane controles door de NAK.

Samenwerking

Eerder werd reeds duidelijk dat NAK taken verricht in opdracht van het betaalorgaan HPA. De relatie met dit betaalorgaan wordt door NAK als goed ervaren.

Bij de ontwikkeling en verbetering van keurings- en onderzoeksmethoden werkt de NAK intensief samen met gerenommeerde onderzoeksinstituten en het bedrijfsleven. Ook werkt de NAK samen met andere collega-keuringsdiensten. Met name als het gaat om het adviseren van bedrijven bij het opzetten van kwaliteitssystemen.

Aanvullende informatie

In dit hoofdstuk werd al duidelijk dat er vanuit Brussel de vraag bestaat om meer controles door de overheid te laten doen en niet (alleen) door de NAK. De huidige werkwijze is echter door de jaren zo gegroeid in Nederland. Nu wordt daar door de EU anders naar gekeken. In een recente pilot-studie van het ministerie van LNV is gezocht naar een andere manier van controle waarbij er meer verantwoordelijkheid komt te liggen bij de bedrijven zelf. Op die manier zou er beter zicht zijn op alle resultaten. De sector blijkt positief tegenover deze nieuwe methode te staan.

De Europese Unie heeft minimum kwaliteitseisen vastgesteld voor zaaizaad en pootgoed. Deze gelden voor het 'uitgangsmateriaal' dat binnen de EU wordt verhandeld. De invloed van het EOGFL is voor de NAK als controleorgaan niet merkbaar aldus een medewerker van de NAK.

4.3.5 VWA

Inleiding

De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) is de nieuwe overheidsorganisatie die zich bezig houdt met voedselveiligheid en productveiligheid. De VWA is een toezichtorganisatie die opereert als agentschap van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De wetgeving voor het werkterrein waar de VWA zich bevindt, wordt gemaakt door de ministeries van VWS en LNV. De positie en taken van de VWA zullen uiteindelijk worden vastgelegd in een Wet op de VWA. Als agentschap blijft de VWA deel uitmaken van de rijksoverheid en valt zij volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid. De VWA bestaat uit twee werkmaatschappijen: de Keuringsdienst van Waren (KvW) en de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV).

De doelstelling van de VWA is de risico's en gevaren op het gebied van voedsel en productveiligheid te verkleinen. Dit doen ze door de veiligheid van voedsel en waren te bewaken en te controleren in de hele productieketen. De VWA heeft drie kerntaken aan elkaar gekoppeld om risicoreductie te bereiken op het gebied van voedsel- en productveiligheid. Dit zijn toezicht, risicobeoordeling en risicocommunicatie. De kerntaak toezicht bestaat uit het keuren en controleren van voedsel en consumptieartikelen, het verlenen van vergunningen en het handhaven van de wetgeving.

Regelingen

De Voedsel en Waren Autoriteit is de bevoegde autoriteit die certificaten afgeeft bij de export van dieren en producten. De VWA voert dus met name controles uit in het kader van exportregelingen van dieren en producten. De vrijwaringsaspecten van exportcertificering worden in internationaal verband vaak gezien als een overheidstaak.

De minister van LNV stuurt in de huidige structuur de RVV aan via de zogenaamde regelingsafspraken. Dit zijn afspraken met de uitvoerende dienst die per wettelijke regeling invulling geven aan sturingsaspecten zoals informatievoorziening, prestaties en financiën. Deze regelingsafspraken zullen onderdeel gaan uitmaken van het op te stellen uitvoeringscontract met LNV. De uitvoeringscontracten komen tot stand in nauw overleg met de ministeries van VWS en LNV en maken onderdeel uit van het VWA-jaarplan.

Controle

De VWA bestaat, zoals in de inleiding al naar voren kwam, uit de Keuringsdienst van Waren (KvW) en de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV):

Keuringsdienst van waren

De inspecteurs van de Keuringsdienst van Waren controleren dagelijks of bedrijven zich houden aan wetten en voorschriften die gelden voor het

produceren van voedsel en consumentenartikelen. Naast een algemene directie zijn er vijf regionale Keuringsdiensten. Deze regionale diensten hebben eigen laboratoria. Wanneer de controleurs een product tegenkomen dat ze niet vertrouwen, sturen ze het direct door. Het kan dan binnen korte tijd onderzocht worden. Op deze manier kan de inspectiedienst snel ingrijpen wanneer een product gevaar oplevert voor de consument. De inspecteurs nemen ook regelmatig steekproefsgewijs monsters van partijen om te onderzoeken.

Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees

De RVV controleert dagelijks of bedrijven zich houden aan de eisen die gelden bij de productie en afzet van dieren en producten van dierlijke oorsprong. Het gaat hier om eisen die belangrijk zijn voor de volksgezondheid, diergezondheid en het welzijn van dieren. De wet- en regelgeving van het werkgebied van de RVV wordt gemaakt door de ministeries van VWS en LNV en de Europese Unie. De RVV voert deze regelgeving uit. De RVV is onderverdeeld over vijf regio's in Nederland en tezamen verrichten zij de volgende werkzaamheden:

- toezicht houden op bedrijfskeuringen;
- toezicht houden op de naleving van dierenwelzijnvoorschriften en op de naleving van hygiëne- en inrichtingseisen voor bedrijven;
- keuren en certificeren van levende en geslachte dieren en dierlijke producten, vers vlees en vleesproducten, vis en visproducten;
- toezicht houden op diervoeders en de invoer van diervoedersgrondstoffen;
- controle op residuen van groeibevorderaars en diergeneesmiddelen bij levende dieren en dierlijke producten;
- uitvoeren van inspecties en audits;
- bestrijden van besmettelijke dierziekten.

Aansturingsrelatie

Gelet op de inhoudelijke VWA-activiteiten sluit de VWA jaarlijks een uitvoeringscontract af met de ministeries van VWS en LNV. In dit contract is aangegeven welke prestaties de VWA zal moeten leveren, tegen welke kosten dit dient te gebeuren en met welke kwaliteit. Dit betreft zowel de toezichtstaken als de taken op het gebied van risicobeoordeling, onderzoek en communicatie. De wijze waarop de VWA haar prestaties weergeeft zal per taakveld verschillen; soms outputgericht, soms in de vorm van andere prestatie-indicatoren.

De minister van LNV stuurt in de huidige structuur de RVV aan via de zogenaamde regelingsafspraken. Dit zijn afspraken met de uitvoerende dienst die per wettelijke regeling invulling geven aan sturingsaspecten zoals informatievoorziening, prestaties en financiën.

De vooraf opgestelde vragenlijst, op basis van Richtlijn 9 van de Europese verordening 1663/95 die betrekking heeft op de delegatie van taken naar andere organen of diensten, kon helaas niet beantwoord worden door een medewerker van de VWA. Deze liet weten dat er geen medewerkers geschikt of bereid waren gevonden om de vragenlijst in te vullen.

Samenwerking

De VWA houdt zich onder andere bezig met opsporingstaken. Opsporingstaken zijn echter tevens een zaak van opsporingsdiensten als de Algemene Inspectiedienst. Om het geheel van opsporing en inspectie effectief te doen zijn, is nauwe samenwerking tussen de VWA en bijzondere opsporingsdiensten onontbeerlijk. In dit licht zullen met de betrokken diensten en departementen heldere afspraken gemaakt moeten worden.

Mede in het kader van het Rijkstoezicht op grond van de landbouwkwaliteitswet is de VWA belast met toezicht op private keuringsinstellingen en toezichtorganisaties. In het bijzonder betreft dat één van de op basis van deze wet aangewezen controle-instellingen, namelijk het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ). Het COKZ verricht werkzaamheden op het werkterrein van de VWA. Met de minister van LNV is afgesproken dat hij de hiervoor vereiste mandaatregeling vaststelt. De minister van LNV zal het Rijkstoezicht blijven uitoefenen op de andere aangewezen controle-instellingen.

De VWA onderhoudt verder nauwe relaties met het RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid & Milieu), het CDCI (Centraal Instituut voor Dierziekte Controle), en het RIKILT, die belast zijn met wettelijke onderzoekstaken en referentietaken op het werkterrein van de VWA en die een groot deel van het onderzoeksprogramma van de VWA voor hun rekening nemen.

Aanvullende informatie

Het bestaan en het functioneren van de VWA moet mede worden gezien in het licht van internationale en Europese ontwikkelingen. Een groot deel van de wet- en regelgeving op het werkterrein vindt al jaren zijn oorsprong in Brussel. Recent is bovendien de European Food Safety Authority (EFSA) opgericht, om de gezamenlijke inspanningen van de EU-lidstaten op het terrein van risicobeoordeling beter op elkaar af te stemmen en effectiever te maken. Daarnaast is er de Food and Veterinary Office (FVO), die toeziet op de naleving van de regels door en in de lidstaten. De VWA onderhoudt rechtstreekse communicatielijnen met Commissiediensten, EFSA, FVO en andere relevante Europese organisaties. Tegelijk moet de VWA ook rekening houden met de beperkingen die Europese regelgeving soms oplegt aan haar activiteiten en ambities. (bron: Strategische Ondernemingsvisie voor 2003).

De VWA maakt ook extern zichtbaar welke prestaties zij levert, welke adviezen zij uitbrengt aan de ministers en hoe de voedsel- en Warenveiligheid er feitelijk voorstaat. Dit gebeurt door middel van de publicatie van een jaarverslag waarin de prestaties en kosten van de VWA worden gepresenteerd, de effecten van het werk worden beschreven en de prioriteiten van de VWA staan vermeld. Hiernaast worden de toezichtresultaten bekend gemaakt, evenals de uitgebrachte adviezen. Tenslotte worden er gerichte publicaties en (thema-)rapporten naar buiten gebracht.

4.3.6 Overige controlerende instanties

Inleiding

Tijdens gesprekken met de verschillende betaalorganen en met enkele belangrijke technische diensten (onder andere de AID en de Douane) zijn een aantal kleinere controlerende instanties naar voren gekomen. Met deze kleine organisaties wordt weliswaar samengewerkt, zij het op beperkte schaal of slechts bij de uitvoering van een enkele regeling. Deze organisaties zijn niet van een dergelijke importantie dat ze in dit onderzoek betrokken zijn door middel van een interview of een vragenlijst. Wel wordt in dit hoofdstuk een aantal van die kleinere, voor dit onderzoek minder belangrijke, organisaties belicht evenals hun belangrijkste werkzaamheden.

CBS

De classificatie- en controlewerkzaamheden in slachterijen zijn ondergebracht in de B.V. Centraal Bureau Slachtveediensten (CBS). De classificatie- en controlewerkzaamheden voor de runderen, varkens, vleeskalveren en lammeren op de slachthuizen worden in opdracht van het Productschap Vee en Vlees (PVV) uitgevoerd zoals omschreven in de tussen het PVV en het CBS afgesloten overeenkomst. De bewaking van de kwaliteit van de classificatiewerkzaamheden krijgt veel aandacht om onder andere landelijk en uniform het gewenste niveau te bereiken. De B.V. Controle Bureau Dierlijke sector verricht controles op rund-, varken- en pluimveehouderij bedrijven.

De controles op de veehouderijbedrijven, die worden verricht door de B.V. Controle Bureau Dierlijke sector (CBD), dienen zowel ter bescherming van de consument als ter bevordering van de afzet van vlees. Hiertoe voert het CBD controles uit bij veehouders met name rund-, varken- en pluimveehouders, veehandelaren en slachterijen. De controles bestaan uit het uitvoeren van visuele en administratieve controles, alsmede het nemen van monsters. De B.V. Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS) verricht werkzaamheden voor de Rijksdienst voor de Keuring van Vee- en Vlees (RVV). De BV Kwaliteits Keuring Pluimveesector (afgekort als 2KP) verricht via haar keuringsassistenten keuringswerkzaamheden in de pluimveeslachterijen.

COKZ en COZ

Het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ) is de Nederlandse autoriteit op het gebied van zuivelcontrole. Door middel van controle, toezicht, laboratoriumonderzoek, certificering en kennis van de zuivelwetgeving, ziet het COKZ toe op de naleving van de proces- en productkwaliteitscriteria. Het COKZ doet dit zowel voor de overheid als voor de zuivelsector. Het COKZ is een onafhankelijke kwaliteitscontrole-instelling; het produceert of verhandelt zelf geen zuivelproducten. De werkzaamheden die het COKZ uitvoert in het kader van de nationale of Europese wet- en regelgeving staan onder toezicht van de Nederlandse overheid. Het COKZ is gespecialiseerd in kwaliteitsborging in de zuivelsector.

De volgende werkzaamheden behoren tot de kerntaken van het COKZ:

- Productcontrole
- Inspectie
- Proces- en HACCP-certificering

- Laboratoriumonderzoek
- Afgifte export garantiecertificaten
- Advisering naleving wet- en regelgeving
- Toezicht naleving boerderijmelkregelgeving

Ook voor wat betreft het COKZ is wel eens de vraag naar voren gekomen of zij niet te dicht bij de sector staan. In hoeverre is hun onafhankelijkheid problematisch te noemen doordat het bedrijf aan zelfcontroles doet? Men kan zich afvragen of de 'key-controls' op de huidige manier gehandhaafd moeten worden. Een mogelijke oplossing voor het 'onafhankelijkheids-probleem' zou kunnen zijn dat er nieuwe certificaten in het leven geroepen worden die er voor zorgen dat dit soort organisaties een onafhankelijker status krijgen.

Comité voor Graanhandelaren en LabCo

Naast belangenbehartiging en informatievoorziening aan de leden behoren het opstellen en beheren van nationale en internationale standaardcontracten, het beheer van het arbitrage instituut en de bepaling van dagwaarden tot de activiteiten van het Comité voor Graanhandelaren. Daarnaast wordt Het Comité gezien als adviesorgaan met nationale en internationale invloed op het gebied van landbouw- en handelspolitiek. Kwaliteitsborging, veevoederwetgeving en milieu zijn daarbij onder andere de aandachtsvelden. Voor bundeling van de krachten is het Comité in 2000 gefuseerd met de Vereniging Amsterdamse Graanhandel (VAG). In 2001 vond er een fusie plaats met de Federatie van Nederlandse Handelaren in Granen, Zaden en Peulvruchten (Federatie GZP).

LabCo is een onafhankelijk laboratorium dat fysisch/chemische analyses uitvoert op onder andere diervoedergrondstoffen en levensmiddelen. Ook voor microbiologisch, lucht- en hygiëneonderzoek kan LabCo worden ingeschakeld. Naast de kwaliteitscontrole van grondstoffen, voor zowel de dierlijke als de menselijke consumptie, bestaan de diensten van LabCo aan de levensmiddelensector ook uit de controle van hygiëne in keukens van ziekenhuizen, verzorgingstehuizen, restaurants, cateringbedrijven, en de controle op toeleveranciers van vis, vlees, groenten en fruit. Bovendien worden opdrachten uitgevoerd voor (semi-)overheden en collega-laboratoria.

Stichting RMO-controle

De stichting RMO-controle is een orgaan dat werkt in opdracht van de melkverwerkende bedrijven die bij deze stichting zijn aangesloten. Zij voeren controles uit bij alle melkverwerkende zuivelbedrijven in Nederland die rechtstreeks melk van de boeren betrekken. Het gaat om de keuringen van mobiele weegsystemen die de Stichting RMO-Controle voor haar rekening neemt. Maar hiernaast is deze stichting ook belast met de uitvoering van de jaarlijkse keuringen van RMO's die zijn uitgerust met een volume-meetinstallatie. Als de resultaten van deze controles positief zijn is RMO bevoegd tot het afgeven van een kwaliteitsborg. Over de bij de keuringen te volgen werkwijze zijn afspraken gemaakt met het Nederlands Meetinstituut (NMI).

SCF

SCF staat voor de Stichting Controle Fabrieksaardappelleveringen. De controles die zij uitvoert bestaat uit het fysiek toezicht houden tijdens het productieproces en het analyseren van monsters. De resultaten van de controles en de analyses

worden vastgelegd in standaardrapporten die naar de betreffende bedrijven en instanties gaan. De SCF heeft verschillende opdrachtgevers voor haar controles; het ministerie van LNV, de AID en het bedrijfsleven zijn de belangrijkste.

De EU heeft in het verleden nogal eens te kennen gegeven dat zij het SCF niet onafhankelijk genoeg vonden. De controles moesten volgens de EU meer door de overheid gedaan worden en niet door de SCF zelf. De manier waarop men bij SCF te werk ging wordt vooral als een typische Nederlandse manier van werken gezien die dan ook goed werkt in Nederland. Brussel vat deze werkwijze echter vaak als afwijkend op en deze mening werd gedeeld door de accountantsdienst van LNV. De taken van de SCF zijn in de loop der tijd gedeeltelijk overgenomen door de AID.

TNO

De Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO) doet onderzoek naar en geeft advies over de productie, distributie en beoordeling van de kwaliteit en veiligheid van voedingsmiddelen. Het gaat daarbij om het bewerken en verwerken van grondstoffen tot consumptieproducten. TNO werkt, in opdracht van productschappen, bedrijfsleven en overheden, aan de ontwikkeling en verbetering van dergelijke systemen.

Vooraf ten behoeve van de nationale kwaliteitswetgeving doet TNO dus veel onderzoek. Opdrachtgever is daarvoor de nationale overheid, die eisen aan de kwaliteit van levensmiddelen stelt.

4.4 Systeemtheorie in de praktijk

De eerder besproken systeemtheorie kunnen we ook duidelijk terug zien in de praktijksituatie van de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Uit het rapport voor het ministerie van LNV kunnen een aantal belangrijke elementen gehaald worden die ook in de systeemtheorie een grote rol spelen.

Uit de gesprekken met de betaalorganen is gebleken dat zij samenwerken met een grote variëteit aan organisaties die zowel publiek als privaat zijn. Ook bij de betaalorganen zelf gaat het om verschillende typen organisaties. Zo is LASER is een agentschap en vormt de uitvoerende instantie van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Voor het merendeel van de fysieke controles maakt LASER gebruik van de diensten van derden. Het gaat hierbij met name om de AID maar ook om het betaalorgaan DLG. We zien dus alleen al voor wat betreft het betaalorgaan LASER een groot aantal betrokken organisaties die met elkaar afspraken moeten maken over de uit te voeren subsidieregelingen en de controles die in het kader van die subsidieregelingen uitgevoerd moeten worden.

DLG is, als uitvoeringsdienst van de rijksoverheid, gebonden aan de strenge spelregels die de belangen van burgers beschermen. Ze dienen rekening te houden met de, soms uiteenlopende, belangen van diverse partijen in het landelijk gebied. Op dit punt zien we het belang van de koppeling tussen de samenleving en het politieke systeem. DLG maakt in dit verband duidelijke afspraken over hun werk; in koopovereenkomsten, subsidiebeschikkingen en in prestatieafspraken met opdrachtgevers. Deze werkwijze van DLG wordt vervolgens getypeerd als zakelijk, maar niet commercieel.

LASER en DLG zijn dus twee uitvoerende instanties die in dienst zijn van het ministerie van LNV. Bij de andere betaalorganen die er in Nederland zijn, betreft het productschappen, Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties (PBO's). Deze productschappen beschikken over verordenende bevoegdheden. Naast de zelfstandige, autonome, activiteiten wordt voor de overheid werk in medebewind gedaan.

Het Hoofdproductschap Akkerbouw wil als publiekrechtelijk orgaan voor de gehele akkerbouwketen, door middel van regelgeving en bestuur een bijdrage leveren aan de sociaal-economische ontwikkeling van de akkerbouwsector in het belang van de Nederlandse samenleving in het algemeen en in het belang van de ondernemers en werknemers in de sector in het bijzonder. Ook in de missie van het HPA komt de noodzakelijke koppeling met de samenleving weer naar voren.

In de casus werd een groot aantal technische diensten besproken die controles uitoefenen in het kader van door betaalorganen uitgevoerde subsidieregelingen. De Algemene Inspectiedienst is de controle- en opsporingsdienst van het Ministerie van LNV. De Nederlandse Douane ressorteert onder het Ministerie van Financiën en vormt een onderdeel van de Belastingdienst. Het RIKILT ressorteerde voorheen onder het ministerie van LNV. Tegenwoordig behoort zij echter bij de 'Dienst Landbouwkundig Onderzoek' van de Wageningen Universiteit. Het RIKILT voert wettelijke taken uit voor het ministerie van LNV en werkt in opdracht van de betaalorganen HPA, LASER, PZ en PVE. De Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen vervult ook wettelijke keuringstaken in opdracht van het ministerie van LNV maar is een onafhankelijke stichting en wordt bestuurd door de 'praktijk'. Het bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van telers, kwekers en handelaren. De Voedsel en Waren Autoriteit is een toezichtorganisatie die opereert als agentschap van het ministerie van ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Verder hebben zijn er nog een aantal onafhankelijke instellingen besproken die verschillende opdrachtgevers kennen. Zij voeren controles uit voor zowel het ministerie van LNV, (semi-)overheden, betaalorganen, laboratoria en het bedrijfsleven. Het behoeft geen nader betoog dat er een zeer groot aantal organisaties is betrokken bij de uitvoering van het Nederlands landbouwbeleid, zeker gezien het feit dat er in deze casus slechts een greep is genomen uit het daadwerkelijke aantal organisaties dat betrokken is. Organisaties met allemaal een verschillende aard en met verschillende belangen vereisen duidelijke afspraken om tot een nuttige samenwerking te komen en tot meerwaarde te leiden. Overheid en politiek, bedrijfsleven en samenleving. Al deze actoren zien we terug en daarom kunnen we in systeemtheoretische woorden spreken van een politieke kringloop. Daarbij is het van essentieel belang dat constant overwogen moet worden wat de eisen en wensen zijn van de andere betrokken actoren.

5. Evaluatie en conclusies

5.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk, en daarmee aangekomen aan het einde van dit onderzoek naar de wenselijkheid van een private uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in termen van legitimiteit en efficiency, zijn enkele eindbeschouwingen op zijn plaats.

In het algemeen tekent zich een politieke wens af om de taken van overheid en particuliere organisaties scherper af te bakenen. De eisen aan regelgeving en verantwoording worden steeds aangescherpt. Met name het ministerie van LNV wil een scherper onderscheid maken tussen publieke en private taken. Het samen met de overheid in medebewind uitvoeren van regelgeving, mede omdat het meerwaarde voor het bedrijfsleven heeft, wordt in toenemende mate ter discussie gesteld. Op een aantal terreinen heeft de overheid de regelgeving en de uitvoering zelf ter hand genomen. Dit geldt nog niet voor de uitvoering in medebewind van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, alhoewel de overheid ook op dit punt heeft aangegeven te streven naar vermindering van het aantal betaalorganen. Voor de betrokken sectoren ligt hier de noodzaak te blijven benadrukken dat regelgeving, uitvoering en handhaving door het bedrijfsleven meerwaarde heeft voor het bedrijfsleven, maar zeker ook voor de overheid.

Het uitvoeren van regelingen voor de overheid of bedrijfsleven moet voldoen aan eisen van meerwaarde voor de sector en de overheid én dekking van gemaakte kosten. Naar de overheid toe is een blijvende aandacht voor een correcte administratieve uitvoering van belang. Voor sectorgenoten die gebruik maken van de regelingen staan vooral klantvriendelijkheid en zekerheid over ontvangen bedragen voorop. De bedrijfsgenoten worden meer betrokken en benaderd om binnen de overheidskaders te komen tot een optimale service. Hierbij wordt gekeken naar de restituties, invoerregelingen, premies, informatievoorziening en advisering over EU-beleid richting Brussel. Dit vindt plaats binnen een strak efficiencykader.

5.2 Overheid als teamspeler

In deze scriptie is eens te meer duidelijk geworden dat de Nederlandse overheid een medespeler is geworden in een omgeving die gekenmerkt wordt door toenemende complexiteit, voortdurende verandering, minder voorspelbaarheid, minder hiërarchie en meer horizontale verhoudingen. Niet langer is de overheid de enige speler die de samenleving bestuurt. In toenemende mate moet de overheid onderhandelen maar belangrijk is ook het scheppen van voorwaarden. Het openbaar bestuur streeft de laatste jaren naar het vergroten van de doelmatigheid en efficiency. Bezuinigingen zien we terug in alle sectoren, en dus ook de overheid moet steeds vaker een stapje achteruit doen. We hebben kunnen zien dat er in dit verband onder doelmatigheid meer wordt verstaan dan alleen financiële efficiency. Ook wordt er naar gestreefd om de overheid transparanter te maken. Aan de hand van het systeemtheoretisch denken hebben we kunnen zien dat dit vanuit de samenleving ook steeds meer geëist wordt. Een belangrijke aspect op dit punt is het beter scheiden van beleid en uitvoering.

In hoofdstuk 2 werd duidelijk dat het openbaar bestuur bij haar handelen vooral te maken met drie cruciale waarden: legaliteit, legitimiteit en integriteit. De democratische factor speelt hierbij een grote rol. Inspraak van derden moet binnen procedures steeds verzekerd zijn. Dat moet de basis zijn voor alle projecten. Iedereen moet zijn stem kunnen laten horen voorafgaand aan een dergelijk samenwerkingsproject, maar natuurlijk ook tijdens en na afloop van het project.

Naast efficiency vormde legitimiteit dus een belangrijk aspect in deze scriptie. De kwaliteit van de binding met hun maatschappelijke omgeving is voor de overheid een essentiële bron van legitimatie voor hun handelen. De overheid moet open staan voor ontwikkelingen in de samenleving. Belanghebbenden moeten constant bij de ontwikkeling van organisatie, diensten en dienstverlening betrokken worden. Daarnaast moet het vanzelfsprekend zijn dat de samenleving en direct belanghebbenden actief inzicht wordt geboden in de inrichting van de organisatie van overheid. Door middel van overleg, het openbaar maken van jaarverslagen en via de steeds verder uitbreidende mogelijkheden van het internet bestaat voor de overheid de mogelijkheid om duidelijkheid te verschaffen omtrent doelstellingen en beleid, aangegane verplichtingen, voornemens, handelen en prestaties. De kwaliteitseisen voor de producten, diensten en dienstverlening vanuit de overheid moeten openbaar gemaakt zijn, zodat het voor de samenleving en andere belanghebbenden duidelijk is welke service zij mogen verwachten.

Na een aantal theorieën van politiek en bedrijfsleven te hebben besproken en onderling te hebben vergeleken heb ik één theorie apart genomen om de problematiek uit deze scriptie te duiden; de systeemtheorie. Dit komt vooral door de belangrijke plaats die de koppeling tussen de samenleving en het politieke systeem inneemt binnen de systeemtheorie. We hebben kunnen zien dat de overheid sterk afhankelijk is van de wensen en eisen die vanuit de samenleving, maar ook vanuit het bedrijfsleven worden geuit. De legitimiteitsvraag zien we dus terug in het feit dat door de politiek constant rekening gehouden moet worden met wat er leeft in de samenleving. De aanname dat de wisselwerking tussen politiek en samenleving doorslag zal moeten geven voor wat betreft de inrichting van de uitvoering van Europese landbouwsubsidies lijkt hiermee nogmaals bevestigd. Door te luisteren naar burgers, en hen actief te laten deelnemen bij beleidsvoornemens, moet er voldoende steun verworven worden voor politieke voornemens.

Hierna zijn de kenmerken, voor- en nadelen van publiek-private samenwerking besproken. PPS is een samenwerkingsverband waarin de publieke en de private sector, met behoud van hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren. De belangrijkste doelstelling bij dit samenwerkingsverband is het realiseren van meerwaarde. De samenwerking wordt in de praktijk vaak bemoeilijkt doordat het bedrijfsleven is gericht op (korte termijn) winst terwijl de overheid met name uit is op het bereiken van lange termijn effecten en continuïteit. Dit leidt vaak tot een spanningsveld waarbij de overheid zal moeten toezien op de behartiging van het algemeen belang. Toch moet ook de overheid onderhandelen om ook financieel gezien een gunstig resultaat te boeken. Het is belangrijk dat zij binnen PPS de regisserende rol heeft.

5.3 Conclusies naar aanleiding van casus

De rol van de Europese Unie, en dan met name de invloed die 'Brussel' uitoefent, blijft nog altijd toenemen. De Europese invloed bleek al in grote mate te zijn toegenomen op basis van het in 1994 geschreven vergelijkbare rapport. Maar ook mijn bevindingen naar aanleiding van interviews en enquêtes in het kader van mijn onderzoek wijzen in dezelfde richting. Kennelijk is het zo dat de Europese wetten en regels steeds meer grip krijgen op de nationale overheden van de lidstaten. We hebben dit ook terug kunnen zien tijdens de gesprekken met betaalorganen en organisaties die controles uitoefenen op de uitvoering van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid. 'Deze bemoeienis gaat gepaard met soms extreem hoge uitvoeringskosten', aldus de betaalorganen. De Brusselse wetgeving dringt steeds verder door in alle lagen van de organisaties en steeds meer zaken dienen gecontroleerd te worden. Ook de manier waarop dat gebeurt, dient vervolgens gecontroleerd te worden. Hierover dient weer gerapporteerd te worden aan Brussel. Ook die rapportage moet aan steeds meer eisen voldoen. Op die manier stijgen de uitvoeringskosten relatief gezien veel harder dan de kosten die met de subsidiering voor de Nederlandse landbouwsector gepaard gaan.

Het spanningsveld tussen aan de ene kant conformiteit met een relatief strak EU beleid en aan de andere kant het vereenvoudigen van de uitvoering via lastenverlichting wordt hiermee pijnlijk zichtbaar. Meerdere controlerende instanties die in de onderzoek zijn betrokken hebben te kennen gegeven dat zij vrijwel geen invloed ondervinden van Brussel, vanwege het feit dat zij daarvoor op een te laag niveau opereren om rechtstreeks met Brussel te maken te hebben. In een aantal gevallen is zelfs gebleken dat de controledienst helemaal niet op de hoogte is van het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw en waar deze organisatie mee bezig is. Dat sommige werkzaamheden van die controlediensten in het kader zijn van Europese regelingen is vaak niet bekend bij diezelfde organisaties. Mij is duidelijk geworden dat het gaat om een onoverzichtelijk geheel van uitvoerende en controlerende organisaties, die vaker dan gewenst niet bekend zijn met elkaars taken en doelstellingen.

Een andere belangrijke conclusie is dat er in grote lijnen verbetering lijkt te komen in de aansturing van de technische diensten. Er moet nog weliswaar nog veel gebeuren en daar wordt dan ook aan gewerkt aldus de uitvoerende betaalorganen. Na gesproken te hebben met de vijf betaalorganen, en verscheidene controle-organisaties te hebben onderzocht, blijkt dat er reeds grote stappen zijn gezet in de richting van een betere aansturing. Nederland doet het hierbij zelfs beter dan veel andere Europese landen. Echter, doordat de Europese wet- en regelgeving steeds fijnmaziger wordt in de toekomst, wat zou kunnen leiden tot nog hogere uitvoeringskosten, zou de wens kunnen ontstaan voor minder betaalorganen. Vooral dus uit oogpunt van mogelijke kostenbeheersing en efficiencyoverwegingen zou een kleiner aantal uitvoeringsorganisaties, in de zin van betaalorganen, nastrevenswaardig kunnen zijn. Er zijn op dit moment wellicht te veel organisaties, die elkaar meer in de weg lopen dan gewenst is. Zo komt het in Scandinavische landen voor dat er slechts één groot betaalorgaan bestaat, dat landelijk en voor alle sectoren opereert. Daarbij zou er ook wat controle betreft één hoofdverantwoordelijke organisatie kunnen gaan functioneren, met kleinere, sector-specifieke organisaties daaronder.

Wel bestaat er een grote bedreiging voor het doorzetten van de goede lijn die is ingezet in de uitvoering: bezuinigingen. Door de vergaande bezuinigingen van nu en de komende tijd, zowel aan de kant van overheid als in het bedrijfsleven, is het zeer moeilijk om het huidige kwalitatieve niveau te behouden. Een goed voorbeeld is te zien bij de Algemene Inspectiedienst. De AID krijgt namelijk steeds meer taken die zij dienen uit te voeren, maar de organisatie mag niet uitbreiden. Oftewel, de AID moet met dezelfde formatie steeds meer taken

uitvoeren. Dit zien we in zeker zin ook terug bij een aantal andere technische diensten en betaalorganen. De huidige economische situatie en de economische perspectieven op termijn geven daarbij geen aanleiding voor een rooskleuriger beeld van de toekomst.

Het feedbackmechanisme bij de technische diensten is tenslotte, mede door de problematiek die de bezuinigingen met zich meebrengen, een zorgelijk punt. Duidelijk werd tijdens dit onderzoek, dat vooral de manier van rapporteren aan de betaalorganen te wensen overlaat. In eerste instantie staat de aansturing door het betaalorgaan centraal, maar het is duidelijk dat deze aspecten wel weer in belangrijke mate samenhangen. Een goed feedbackmechanisme is belangrijk voor het aanbrengen van verbeteringen in de aansturing. Hier ligt dus ook een belangrijk punt voor verbetering in de samenwerkingsrelatie tussen de betaalorganen en de technische diensten.

Eindbeschouwing

Toen mijn stage bij het Landbouweconomisch Instituut begon, wist ik vrijwel niets af van de landbouwsector in Nederland en daarmee samenhangende onderwerpen. Ook in Europees verband was mijn kennis van dit terrein zeer beperkt. Nu, na mij verdiept te hebben in de problematiek van dit onderwerp en na gesprekken met ingewijde personen uit verschillende, publieke en private, organisaties, heb ik een behoorlijk beeld gekregen van de organisatie van de controle op steunregelingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Toch gaat het hierbij, mijn inziens, nog steeds om een bescheiden kennis van zaken. Dit is het gevolg van mijn constatering van de afgelopen tijd, dat het om een zeer complex netwerk van organisaties, wet- en regelgeving gaat. Het is een wereld die niet zomaar, door middel van een stage van enkele maanden bij het LEI, te doorgronden en te kennen is. Echter, juist door die geringe mate van kennis op dit terrein toen ik begon met deze stage, heeft wellicht bijgedragen aan een nuchtere blik op deze problematiek. Alle regelingen, rapporten, verslagen en andere bronnen van informatie heb ik zo objectief mogelijk, zij het in de ogen van een bestuurskundige, geprobeerd te bekijken, beoordelen, behandelen en verwerken in dit rapport.

De centrale vraagstelling die als rode draad door deze scriptie heeft gelopen was in hoeverre het wenselijk geacht moet worden dat er private partijen zorg dragen voor de uitvoering van publieke taken door het uitvoeren en controleren van Europese subsidieregelingen voor de Nederlandse landbouw. Het moge duidelijk zijn dat, gelet op de mogelijke efficiencyvoordelen, de inmenging van private partijen belangrijke mogelijkheden biedt om tot kostenbeheersing te komen. Vooral in deze tijden van economische teruggang en ingrijpende bezuinigingen is het belangrijk om een zo efficiënt mogelijke uitvoering na te streven. Het is in dit opzicht dus een goede zaak om te privatiseren. Een belangrijke kanttekening die ik hier bij wil plaatsen is dat er een zekere vorm van overheidscontrole zou moeten bestaan. Deze controle is mijn inziens vereist gezien de publieke 'wortels' van de taken die uitgevoerd dienen te worden. Het kan niet zo zijn dat de uitvoering van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid volledig aan de markt met al zijn grillen wordt overgeleverd. De overheid zal altijd betrokken moeten blijven bij de uitvoering en moet ook de mogelijkheden hebben om te corrigeren. Zowel de Europese als de nationale overheden moeten wettelijk over mogelijkheden beschikken om invloed uit te oefenen en eventueel in te grijpen, als er misstanden dreigen te ontstaan bij de uitvoering van Europese regelingen, of de controle daarop, door private instellingen.

Om ook tot een democratisch verantwoorde uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te komen, moeten belangrijke aspecten als legaliteit, legitimiteit en integriteit altijd hoog in het vaandel blijven staan. Alleen door het respecteren en in acht nemen van deze essentiële waarden is het mogelijk om tot een goede samenwerking te komen tussen de overheid en het bedrijfsleven die zowel efficiencyvoordelen biedt, alsook een verantwoorde uitvoering die het algemeen, maatschappelijk belang dient. Dit betekent dat zowel overheid als private organisaties altijd bewust moeten zijn van hun plicht om burgers en belanghebbenden te betrekken bij belangrijke beslissingen en beleidsvoornemens. Vertrouwen en inspraak spelen een cruciale rol en moeten wat mij betreft altijd prevaleren boven financiële motieven. Na de mogelijkheden van PPS te hebben bekeken ben ik van mening dat vormen van publiek-private samenwerking tussen overheid en private organisaties, in steeds meer situaties een oplossing zouden kunnen betekenen. Wel moet bij elk geval apart weer bekeken worden of het algemeen belang gediend wordt en er niet puur naar financiële voordelen wordt gekeken. Door die afweging telkens weer te maken en het constant bewust zijn van deze afweging denk ik dat het een gewenste ontwikkeling is dat de overheid en het bedrijfsleven steeds vaker samenwerken. Ik denk dat het een onterechte gedachte is om over de uitvoering van het landbouwbeleid te spreken als zijnde een puur private of publieke aangelegenheid. Te veel voorbeelden uit andere sectoren hebben bewezen dat publiek-private samenwerking tot een ideale oplossing kan leiden.

We hebben tenslotte gezien dat er uit diverse gesprekken naar voren is gekomen dat er controlerende instanties zijn die niet of niet volledig op de hoogte zijn van de werkzaamheden van het Europees Garantiefonds. Soms wisten zij zelfs niet dat de eigen werkzaamheden in het licht van Europese regelingen plaatsvinden. Dit is een slecht teken en duidt nog eens extra aan dat er een heldere communicatie en een duidelijke terugkoppeling moet bestaan tussen de samenwerkende organisaties. Als er voor wordt gekozen om een bepaalde regeling uit te laten voeren door een private partij, dan moet er ook een duidelijke afstemming bestaan met de delegerende organisatie. Dit onderzoek afgerond, ben ik van mening dat het geheel van uitvoerende en controlerende organisaties een onoverzichtelijk en complex netwerk is. Een beter gestructureerde informatie-uitwisseling is hierbij van cruciaal belang. Mede aan de hand van zogeheten richtsnoeren van de Europese commissie heb ik vragenlijsten opgesteld die ik heb voorgelegd aan uitvoerende en controlerende organisaties. Maar kennelijk hebben deze Europese richtlijnen niet het gewenste effect, namelijk dat alle betrokken instanties bekend zijn met deze richtlijnen. Er moet dus zeker vanuit Brussel, dat steeds belangrijker wordt in Europa, gewerkt worden aan heldere regelgeving die voor alle betrokken organisaties duidelijkheid moet bieden over hoe te handelen, hoe te rapporteren enzovoorts. Alleen door middel van een heldere structuur met transparante regelgeving, die vanaf het hoogste niveau wordt opgedragen aan de lidstaten, kan er voor worden gezorgd dat alle betaalorganen en controlerende instanties precies weten wat hun taakomschrijving is en voor wie zij die taken vervullen. Het is dan ook de verantwoordelijkheid van Brussel om ervoor te zorgen dat er inderdaad een overzichtelijke uitvoering komt van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid en dat betrokken organisaties zich gaan houden aan de afgesproken wet- en regelgeving.

Begripsbepalingen

Aanvraag

Een aanvraag is een verzoek van een deelnemer om voor een besluit in het kader van een regeling in aanmerking te komen (zie ook: regeling).

Aanvullende controles

Aanvullende controles zijn de administratieve handelingen die vereist zijn om de aanvragen correct te verwerken, zoals nagaan of de aanvragen binnen de vastgestelde termijn zijn ingediend, verifiëren of voor hetzelfde object niet tweemaal een aanvraag is ingediend, risicoanalyse, de toepassing van sancties en adequate controle op de inachtneming van de procedures.

Agentschap

De oude benaming voor het thans door het Ministerie van Financiën gehanteerde begrip baten-lastendiensten. Het gaat in deze typering om onderdelen (diensten) van de rijksoverheid. Het model heeft als doel de doelmatigheid binnen de rijksoverheid te bevorderen door resultaatgericht werken te combineren met het voeren van een baten- en lastenadministratie. Invoering van het model heeft geen consequenties voor de ministeriële verantwoordelijkheid.

Controle

Het verifiëren van gegevens die de begunstigde over zijn bedrijf of producten heeft verstrekt en alle werkzaamheden die worden uitgevoerd ten behoeve van het verzamelen van de informatie over een begunstigde die in een bepaalde verordening gevraagd wordt. Controle kan zowel fysiek als administratief zijn:

Fysieke controle: de controleur verricht door middel van een zintuiglijke waarneming een verificatie van de gegevens. Dit kan door het aanwezig zijn ter plaatse en toezicht houden op een bepaald proces. Het kan ook zijn dat de controleur steekproefsgewijs te werk gaat en daarbij al dan niet gebruik maakt van een monstername.

Administratieve controle: het verifiëren en controleren van de boekhouding en/of administratie van de begunstigde, of het vergelijken van verschillende administratieve documenten, beide met als doel het vaststellen van de juistheid van de gegevens.

Beheersverslag

Het verslag waarin de technische dienst, na afsluiting van een kwartaal en een kalenderjaar, onder meer verantwoording aflegt over de wijze waarop zij de in debet betrokken periode in opdracht van het betaalorgaan uitgevoerde verificaties heeft uitgevoerd.

Betalorgaan

De communautaire uitgaven, gebonden aan de uitvoering van de Europese Landbouwwetgeving, worden beheerd door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw. De betalingen ten laste van het EOGFL-garantiefonds mogen enkel en alleen uitgevoerd worden door erkende betaalorganen. Betaalorganen zijn diensten of instanties van de lidstaten die voor de in hun sector te verrichten betalingen voldoende garanties bieden dat:

- de ontvankelijkheid van de aanvragen en de overeenstemming ervan met de regelgeving van de Gemeenschap vóór de autorisatie van de betalingen worden gecontroleerd;
- de verrichte betalingen juist en volledig in de boekhouding worden geregistreerd;
- de vereiste stukken worden ingediend binnen de termijn en in de vorm die in de regelgeving van de Gemeenschap zijn voorgeschreven.

Controleafpraak

De afspraak die tussen de AID enerzijds en het betaalorgaan anderzijds, wordt gemaakt aangaande de verificaties die door de AID voor een bepaalde regeling of groep van regelingen zullen worden uitgevoerd.

Controlememorandum

Een regelingspecifiek document waarin inzicht wordt gegeven in de risico's die zijn verbonden aan de uitvoering van de betreffende regeling en waarin tevens wordt aangegeven hoe deze risico's door middel van onder meer administratieve controles door het betaalorgaan en verificaties door de AID worden beperkt.

Voor wat betreft de vier betrokken productschappen worden er door middel van gedragscodes afspraken gemaakt met het ministerie van LNV. Deze afspraken over de aansturing van technische diensten komen in het controlememorandum te staan. Ook een onderdeel van de gedragscodes zijn de controleafspraken. Deze controleafspraken worden, per regeling die uitgevoerd wordt, opgesteld en omvatten concrete aanwijzingen voor de technische diensten die zij dienen op te volgen (zie ook: controleafspraken)

Controleverslag

Het rapport dat door de controleambtenaar van de AID wordt opgesteld naar aanleiding van een uitgevoerde verificatie van het type fysieke controle.

Coördinatie

Wederzijdse afstemming van elementen ter bereiking van een gemeenschappelijk doel.

Efficiency

Betekenis aldus het Van Dale woordenboek: doelmatigheid in de zin van efficiëntie.

Essentiële controles

Essentiële controles zijn de fysieke en de administratieve controles die vereist zijn om essentiële punten te verifiëren, in het bijzonder het bestaan van het object van de aanvraag, de hoeveelheid of het aantal, en de kwalitatieve voorwaarden zoals onder meer de inachtneming van termijnen, oogstvoorwaarden, aanhoudperiodes enz. Zij worden ter plaatse uitgevoerd en vinden plaats door toetsing aan objectieve gegevens zoals een grondkadastro.

Inspectie

Van overheidswege ingestelde toezichthouder die primair (maar niet noodzakelijkerwijs uitsluitend) belast is met de bestuursrechtelijke naleving van wet- en regelgeving.

Legitimititeit

Legitimititeit heeft volgens het Van Dale woordenboek een tweetal betekenissen:

1. Overeenstemming met het geschreven recht
2. Wettigheid

Managementafspraken

DLG en LASER zijn bezig met het maken van afspraken met de technische diensten waar zij mee te maken hebben. Zij doen dit in de vorm van zogeheten 'managementafspraken'. Vanwege het feit dat deze twee organisaties onder het ministerie van LNV ressorteren, bestaan er geen gedragscodes zoals we die terugzien tussen het ministerie en de productschappen.

Monsteranalyse

Onderzoek naar de aard of samenstelling van een goed of product ten opzichte van voorschriften die in de Europese wetgeving gesteld worden. Dit onderzoek gebeurt door het analyseren van een representatief monster van de totale massa waarvoor een aanvraag is ingediend.

Monstername

Er is sprake van monstername als een deel van de massa die in aanmerking komt voor steun, restitutie of een heffing, uit de partij wordt gehaald, zodat het kan worden onderzocht op de in de regeling voorgeschreven criteria.

Opsporing

Onderzoek naar aanleiding van een redelijk vermoeden dat een strafbaar feit is begaan. Opsporing is gericht op individuele (rechts-)personen of waren. Als het vermoeden van strafbare feiten wordt bevestigd, dan wordt door middel van het opleggen van maatregelen tegen deze handelwijze bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk opgetreden.

Publiek Private Samenwerking

PPS is een samenwerkingsverband waarin de publieke en de private sector, met behoud van hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren om meerwaarde te realiseren, en dit op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.

Regeling

Een regeling is een wettelijk kader op grond waarvan aan een relatie in de vorm van een persoon of bedrijf één of meer subsidies, erkenningen, vergunningen, vrijstellingen of borgstellingen worden verleend of op grond waarvan een overeenkomst met hem wordt gesloten dan wel op grond waarvan een verplichting aan hem wordt opgelegd.

Risico-analyse

Een controlemethode waarbij de risico's worden ingeschat aan de hand van de in de loop der tijd vergaarde en bewerkte informatie.

Systeem

Verzameling elementen plus een verzameling relaties tussen die elementen

Toezicht

Het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

Verificatie

Het doen van fysieke handelingen (monsternemingen) en waarnemingen en het aanwenden van administratieve controlemiddelen die erop zijn gericht na te gaan in hoeverre een ten behoeve van een aanvraag gedane opgave juist, tijdig en volledig is. Zo maakt de AID bijvoorbeeld gebruik van fysieke controles, administratieve controles en administratieve na-controles.

Verificatieverslag

Het rapport dat door de controleambtenaar van de AID wordt opgesteld naar aanleiding van een uitgevoerde verificatie van het type administratieve (na)controle.

Verklarend orgaan

De verklarende instantie is een dienst of instantie die betaalorganen onderwerpt aan een accountantsonderzoek overeenkomstig internationaal aanvaarde normen. Zij onderzoekt de rekeningen van de betaalorganen zowel tijdens als na afloop van elk begrotingsjaar en legt haar bevindingen neer in een accountantsrapport en een accountantsverklaring. Hierin geeft de verklarende instantie aan of de administratieve structuren van het betaalorgaan in staat zijn om te waarborgen dat de betalingen in overeenstemming met de voorschriften van de Gemeenschap worden gedaan en dat deze overeenstemming wordt gecontroleerd voordat de betalingen plaatsvinden.

Lijst van gebruikte afkortingen

2KP	BV Kwaliteits Keuring Pluimveesector
AID	Algemene Inspectiedienst
AD	Auditdienst (LNV)
BOA	Bijzondere Opsporingsambtenaar
BOC	Betaalorgaan-coördinator
BZC	Bedrijfszelfcontrole
CB	Coördinerend Bureau
CBB	Centraal Bureau Betaalorganen
CBD	B.V. Controle Bureau Dierlijke sector
CBS	B.V. Centraal Bureau Slachtveediensten
CCU	Controle Coördinatie Unit
CDCI	Centraal Instituut voor Dierziekte Controle
COKZ	Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel
COS	Centrale Organisatie Superheffing
COZ	Centraal Orgaan Zuivelcontrole
DAD	Departementale Auditdienst (LNV)
DLG	Dienst Landelijk Gebied
DLO	Dienst Landbouwkundig Onderzoek
DWK	Directie Wetenschap en Kennisoverdracht (LNV)
EFSA	European Food Safety Authority
EOGFL	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw
EU	Europese Unie
FEZ	Directie Financieel Economische Zaken (LNV)
FIN	Ministerie van Financiën
FVO	Food and Veterinary Office
GLB	Gemeenschappelijke Landbouwbeleid
GZP	Federatie van Nederlandse Handelaren in Granen, Zaden en Peulvruchten
HPA	Hoofdproductschap Akkerbouw
IAB	Interne Accountantsdienst Belastingdienst
IAD	Interne Audit Dienst (LNV)
IZ	Directie Internationale Zaken (LNV)
KDS	Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector
KvW	Keuringdienst van Waren
LASER	Landelijke Service bij Regelingen (LNV)
LEI	Landbouw-Economisch Instituut
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
NAK	Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaigoed en pootgoed
NMI	Nederlands Meetinstituut
OLAF	Organisation de la Lutte Anti Fraude
PBO	Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie
POP	Plattelandsontwikkelingsprogramma
PPE	Productschap Pluimvee en Eieren
PPS	Publiek Private Samenwerking
PT	Productschap Tuinbouw
PVE	Productschappen voor Vee, vlees en Eieren
PVV	Productschap Vee en Vlees
RIKILT	(Rijks- Kwaliteitsinstituut voor Land- en Tuinbouwproducten)
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid & Milieu
RMO	Rijdende Melk Ontvangsten
RVA	Raad voor Accreditatie

RVV	Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees
SCF	Stichting Controle Fabrieksaardappelleveringen
TAB	Technisch-Administratieve Bedrijfscontrole
TNO	Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
TPM	Third Party Mededeling
VAG	Vereniging Amsterdamse Graanhandel
VIB	Voedselvoorzienings In- en Verkoopbureau (huidige LASER)
VWA	Voedsel- en Warenautoriteit
WOT	Wettelijke Onderzoeks Taken

Bronnen

Literatuur:

- Kickert, W.J.M. (Red.). (1993). *Veranderingen in management en organisatie bij de Rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.-H. & Koppenjan, J.F.M. (Red.). (1997). *Managing complex networks; strategies for the public sector*. Londen: SAGE Publications Ltd.
- Rainey, H.G. (1997). *Understanding & managing public organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Inc.
- Schendelen, M.P.C.M. van. (Red.). (1994). *Politiek en bedrijfsleven; een actuele confrontatie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Publicaties:

- Visser, M. de, *De Organisatie van de Controle op Steunregelingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (Garantie)*. (1994)
- 30e financieel verslag EOGFL 2001
- 31e financieel verslag EOGFL 2001

Betaalorganen:

- HPA Jaarverslag 2001
- HPA Jaarverslag medebewindstaken 2001
- PVE Jaarverslag 2001
- PZ Jaarverslag 2001
- PZ statistisch jaaroverzicht 2001
- LASER Jaarverslag 2001
- LASER corporate brochure

Controlerende instanties

- AID Jaarverslag 2000
- NAK Jaarverslag 2002
- VWA Strategische Ondernemingsvisie

Interviews:

PZ:	Datum en tijd:	17-12-02 (9.00-10.30)
	Organisatie:	Productschap Zuivel (Zoetermeer)
	Interview met:	ir. J.A.A.M. van Rossum (hoofd beheerszaken)
HPA:	Datum en tijd:	18-12-02 (10.15-11.00)
	Organisatie:	Hoofdproductschap Akkerbouw (Den Haag)
	Interview met:	- P.H.M.M. van Dijk (afdelingshoofd Informatie, Coördinatie en Ondersteuning) - J.A.C. Valkenhoff (Informatie, Coördinatie en Ondersteuning)
PVE:	Datum en tijd:	8-1-2003 (9.30-10.30)
	Organisatie:	Productschappen Vee, Vlees en Eieren (Zoetermeer)
	Interview met:	M. de Gruyter (afdeling EU-regelingen; coördinator Organisatie en Ontwikkeling)
DLG:	Datum en tijd:	14-1-2003 (10.20-11.00)
	Organisatie:	Dienst Landelijk Gebied (Utrecht)
	Interview met:	ir. J. van Rheenen (directeur)
LASER:	Datum en tijd:	5-2-2003 (14.00-14.30)
	Organisatie:	Landelijke Service bij de uitvoering van Regelingen
	Interview met:	Mw. Y. Bolderdijk (hoofd Interne Audit)
LNV:	Datum en tijd:	23-01-2003 (10.00-12.00)
	Organisatie:	Ministerie van LNV
	Interview met:	T.H. Gottenbos (Coördinerend Bureau; directie Internationale Zaken)
LNV:	Datum en tijd:	13-01-2003
	Organisatie:	Ministerie van LNV
	Interview met:	drs. P.L. Groeneweg (directie Financieel Economische Zaken)

Internet:

Betaalorganen:

- LASER:	http://www.minInv.nl/laser/
- Dienst Landelijk Gebied:	http://www.minInv.nl/dlg/
- Hoofdproductschap Akkerbouw:	www.hpa.nl
- Productschappen Vee, Vlees en Eieren:	www.pve.nl
- Productschap Zuivel:	www.productschapzuivel.nl

Controlerende instanties:

- AID:	www.aid.nl
- Douane:	http://www.belastingdienst.nl/9229237/v/index.htm
- RIKILT:	http://www.rikilt.nl/

- RVV: <http://www.minInv.nl/Inv/algemeen/rvv/>
- VWA: <http://www.vwa.nl/>
- NAK: <http://www.nak.nl/>
- CBS: <http://www.stcbs.nl/>
- TNO: <http://www.tno.nl/>
- Comité voor
Graanhandelaren: <http://www.graan.com/nl/index.php>

Overige internetbronnen:

- Ministerie van LNV: www.minInv.nl
- Europees landbouwbeleid: http://europa.eu.int/pol/agr/index_nl.htm
- EOGFL: http://europa.eu.int/comm/agriculture/fin/index_nl.htm

- <http://www.agriholland.nl/>
- <http://europa.eu.int/abc-nl.htm>
- http://europa.eu.int/comm/agriculture/fin/index_nl.htm
- <http://europa.eu.int/scadplus/leg/nl/lvb/l04000.htm>
- <http://europa.eu.int/scadplus/leg/nl/lvb/l60002.htm>
- http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/clear/clear_nl.pdf

Bijlage I - Richtsnoeren Europese Commissie

1. Inleiding

Richtsnoer nummer 9 van Verordening nummer 1663/95 heeft betrekking op de delegatie van taken aan andere organisaties buiten het betaalorgaan of aan regionale kantoren van het betaalorgaan. Behandeld worden *controle* en *toezicht* die het betaalorgaan moet uitoefenen om na te gaan of deze andere instanties of diensten op adequate manier functioneren, en de audit-activiteiten die de verklarende instantie vervolgens in dit verband moeten ondernemen.

Alle lidstaten maken van andere instanties en diensten gebruik door de autorisatietaken en/of taken van de technische dienst geheel of gedeeltelijk aan dergelijke instanties of diensten te delegeren. Dit a.g.v. de geografische spreiding van aanvragers, de bestaande historische structuur of de behoefte aan specialistische kennis. In alle lidstaten heeft het delegeren van functies tot problemen geleid. Het betaalorgaan is verantwoordelijk voor het opzetten van adequate systemen om controle en toezicht uit te oefenen op de andere instanties en diensten waaraan taken zijn gedelegeerd. De verklarende instantie moet echter in haar accountantsrapport verslag uitbrengen over de activiteiten van deze andere instanties en regionale of plaatselijke kantoren.

2. Regelgeving

Volgens artikel 3, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1663/95 moet de verklarende instantie in haar rapport vermelden of 'de procedures van de betaalorganen, *in het bijzonder gelet op de erkenningscriteria*, redelijke garanties bieden, dat de aan het Fonds in rekening gebrachte verrichtingen in overeenstemming zijn met de Gemeenschapsbepalingen,...'.

In punt 4 van de bijlage bij Verordening 1663/95 zijn de belangrijke voorwaarden bepaald waaraan bij de delegatie van taken aan andere instanties of diensten moet worden voldaan. Elk van deze voorwaarden wordt nader besproken in het navolgende punt 5 ('belangrijke aspecten van de delegatie van taken').

3. Het beginsel

Het betaalorgaan is voor de vervulling van de drie hoofdfuncties met betrekking tot de uitgaven uit het EOGFL-Garantie:

Betaalorganen hebben 3 hoofdfuncties:

1. autoriseren
2. betalen
3. boeken

Een betaalorgaan kan ervoor kiezen de autorisatietaken en/of de taken van de technische dienst geheel of gedeeltelijk te delegeren, maar het blijft verantwoordelijk voor deze gedelegeerde taken. Het door de verklarende instantie geformuleerde oordeel moet mede betrekking hebben op de activiteiten van deze andere instanties of diensten.

4. Verschillende typen van delegatie

Taken kunnen worden gedelegeerd aan:

1. andere diensten die deel uitmaken van het betaalorgaan maar buiten de hoofdkantoren van het betaalorgaan zijn gevestigd. Vaak beschikt het betaalorgaan over regionale, provinciale en of plaatselijke kantoren. Het gevaar bestaat dat de procedures niet overal op dezelfde wijze worden toegepast en het hoofdkantoor moet de gang van zaken nauwlettend in het oog houden.
2. andere instanties die niet onder het rechtstreekse gezag van het betaalorgaan vallen (derden). Het kan daarbij gaan om instanties die ressorteren onder (andere) ministeries, onder regionale of zelfs plaatselijke autoriteiten, zulks zowel in het geval van de autorisatietaken als in dat van de taken van technische diensten. Ook in dergelijke gevallen moet het betaalorgaan erop toezien dat de gedelegeerde taken naar behoren worden uitgevoerd.

5. Belangrijke aspecten van de delegatie van taken

1. De taken en verplichtingen van deze andere instanties, met name ten aanzien van de controle op en de verificatie van de naleving van de Gemeenschapsvoorschriften, moeten duidelijk omschreven zijn.

1. Andere diensten

Als het gaat om regionale, provinciale of plaatselijke kantoren, moet het betaalorgaan gedetailleerde procedures uitwerken die door deze diensten moeten worden toegepast, en moet het zich ervan vergewissen dat deze procedures worden gevolgd. De controles moeten worden verricht enerzijds op directe wijze door de leiding van het centrale kantoor het hele jaar door, en anderzijds op indirecte wijze via de dienst Interne Audit in het kader van de onderzoeken die deze afdeling instelt naar de inachtneming van de richtsnoeren en de instructies. Een uniforme toepassing moet zijn gegarandeerd.

2. Andere instanties

De andere instanties moeten precies weten wat van hen wordt verlangd. Zij moeten worden geïnformeerd over de concrete toepassing van alle relevante verordeningen. Deze instanties moeten ook beschikken over adequate interne procedures die ervoor zorgen dat alle instructies, met inbegrip van die betreffende controles en verificaties, door alle desbetreffende personeelsleden correct worden uitgevoerd. Deze procedures moeten door het betaalorgaan zijn goedgekeurd.

De verantwoordelijkheden van het betaalorgaan en die van de andere instantie moeten duidelijk zijn omschreven in een protocol of een ander passend document. Een informele overeenkomst kan niet als zodanig worden aanvaard. Het is van essentieel belang dat in de overeenkomst wordt gegarandeerd dat de dienst Interne Audit en de externe accountants van het betaalorgaan toegang hebben tot de documenten en procedures van de andere instantie. De toepassing van het protocol moet regelmatig, tenminste elk jaar, maar zo mogelijk vaker, door de hoogste leiding worden beoordeeld. De leiding van het betaalorgaan beschikt over informatie over de prestaties van de andere instanties dankzij het

door zijn personeel uitgeoefende toezicht en de bevindingen van zijn dienst Interne Audit, althans in die gevallen waarin overeenstemming is bereikt over een dergelijke rechtstreekse toegang. Voor die uitzonderingsgevallen waarin het betaalorgaan geen rechtstreekse toegang heeft, moet in het protocol zijn bepaald dat de nodige zekerheid over het adequate functioneren van de andere instantie wat de gedelegeerde taken betreft wordt verschaft door een onafhankelijke Auditdienst via rapporten en een oordeel die betrekking hebben op het relevante EOGFL-dienstjaar. Bij onderhandelingen over een nieuwe overeenkomst moet rekening gehouden worden met de aanbevelingen van de accountants.

Als het voor de verklarende instantie niet mogelijk is voldoende bewijs te verkrijgen over het adequate functioneren van de andere instantie, inclusief over het aantal door deze andere instantie uitgevoerde controles en de kwaliteit daarvan, dan moet de verklarende instantie over de rekeningen van het betaalorgaan een verklaring met voorbehoud afgeven.

2. De instanties moeten beschikken over doeltreffende systemen om hun taken behoorlijk te vervullen.

De diensten of instanties waaraan taken zijn gedelegeerd, moeten handelen in overeenstemming met de relevante bepalingen van Verordening 1663/95, vooral ten aanzien van:

- de scheiding van functies
- schriftelijke procedures
- het gebruik van checklists
- adequate computercontroles en computerbeveiliging
- administratieve controles en fysieke inspecties

Het betaalorgaan dient ervoor te zorgen dat adequate systemen zijn opgezet, en wel via zijn instructies en zijn toezicht en controles als het gaat om zijn regionale, provinciale of plaatselijke kantoren (conform 5.1.1), en via het protocol en – voor zover daar overeenstemming over bestaat – via zijn dienst Interne Audit en zijn andere controlediensten als het gaat om andere instanties conform 5.1.2). De verklarende instantie moet beoordelen in hoeverre deze systemen adequaat zijn, en moet haar bevindingen vastleggen in haar accountantsrapport.

3. De instanties moeten het orgaan de uitdrukkelijke bevestiging geven dat zij hun taken daadwerkelijk uitvoeren, en de daartoe ingezette middelen beschrijven.

Dit kan gebeuren door middel van een jaarlijks bevestigingscertificaat. Zoals gezegd, moet de hoogste leiding van het betaalorgaan en die van de instantie waaraan taken zijn gedelegeerd, regelmatig bijeenkomen om de geboekte vooruitgang te bepalen. Het is van essentieel belang dat dit certificaat is gebaseerd op regelmatige verslagen (b.v. kwartaalverslagen) en betrekking heeft op het gehele EOGFL-dienstjaar. Het certificaat moet tijdig worden ingediend, zodat de verklarende instantie er rekening kan houden wanneer zij beoordeelt in hoeverre het betaalorgaan in staat is ervoor te zorgen dat alle betalingen overeenkomstig de communautaire regelgeving worden gedaan.

De verklarende instantie moet zich ervan vergewissen of de nodige bevestigingen bestaan en of zij van dien aard zijn dat het betaalorgaan kan garanderen dat alle betalingen overeenkomstig de communautaire regelgeving worden gedaan.

N.B. Als het gaat om taken die zijn gedelegeerd aan regionale, provinciale of plaatselijke kantoren, wordt de zekerheid over het behoorlijke functioneren daarvan verkregen via de gewone interne procedures voor het toezicht en de interne accountantscontrole.

4. Het orgaan moet geregeld en tijdig worden ingelicht over de resultaten van de controles zodat steeds in aanmerking gekomen kan worden of deze controles toereikend waren, voordat een aanvraag afgewikkeld wordt. De verrichte controlewerkzaamheden moeten uitvoerig worden beschreven in een checklist of verslag bij elke aanvraag of reeks aanvragen dan wel, in voorkomend geval, in een verslag over het gehele verkoopseizoen. Bij het verslag moet een verklaring worden gevoegd over de ontvankelijkheid van de goedgekeurde aanvragen en over aard, omvang en begrenzing van de verrichte controlewerkzaamheden. Wanneer fysieke of administratieve controles niet alle aanvragen betreffen, maar steekproefsgewijze worden uitgevoerd, moet worden aangegeven welke aanvragen werden uitgekozen, moet de steekproefmethode worden beschreven en moet over de resultaten van alle controles en over de bij afwijkingen en onregelmatigheden getroffen maatregelen gerapporteerd worden. Aan het orgaan moeten voldoende bewijsstukken worden overlegd om zekerheid te bieden dat alle vereiste controles zijn uitgevoerd om de ontvankelijkheid van de goedgekeurde aanvragen na te gaan.

Alle instanties waaraan taken zijn gedelegeerd, zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van bepaalde controles. De resultaten van alle controles moeten formeel worden vastgelegd op papier of in een computersysteem. De identiteit van de persoon die de controle heeft uitgevoerd, dient te worden geregistreerd.

Het betaalorgaan moet aan zijn diensten instructies geven en met de andere instanties overeenstemming bereiken over:

- het aantal te verrichten controles
- de bij de risico-analyse te hanteren criteria (indien van toepassing)
- de reikwijdte van de controles
- de vorm van de verslaglegging (er dient overeenstemming te worden bereikt over een standaardverslag waaruit blijkt dat de essentiële controles zijn verricht)
- de termijn waarbinnen de verslagen ter beschikking van het betaalorgaan moeten worden gesteld
- de beoordeling van de controles en de te ondernemen verdere actie
- de procedures voor de afhandeling van omstreden gevallen

De wijze waarop aan het betaalorgaan over de controleresultaten wordt gerapporteerd, verschilt volgens de bestuurlijke structuur van de lidstaat en naar gelang van de betrokken regeling. Het ene uiterste is dat alle controleresultaten aan het betaalorgaan worden gerapporteerd, het andere dat wordt volstaan met één verslag per EOGFL-dienstjaar of per verkoopseizoen. De beoordeling van de instantie door het betaalorgaan is van belang als moet worden beslist over de aanpak waarover zal worden onderhandeld. Als slechts een samenvatting van de controleverslagen aan het betaalorgaan wordt toegezonden, bestaat het gevaar dat het betaalorgaan relevante informatie niet ontvangt.

Niet vergeten mag worden dat het betaalorgaan erop dient toe te zien dat de uitgaven in overeenstemming met de EU-regelgeving worden gedaan. Het betaalorgaan moet daarom met de andere instantie een vorm van verslaglegging overeenkomen die bij deze verantwoordelijkheid past. De verklarende instantie

moet het systeem voor de verslaglegging over de controleverslagen beoordelen en haar bevindingen meedelen in het jaarlijkse accountantsrapport.

5. Wanneer documenten i.v.m. goedgekeurde aan vragen en uitgevoerde controles door de andere instanties worden bewaard, moet zowel door deze instanties als door het orgaan een geëigende procedure worden ingesteld om te registreren waar alle documenten die specifieke betalingen door het orgaan betreffen, opgeslagen zijn, en om te garanderen dat deze documenten op verzoek in de kantoren van het betaalorgaan ter inzage liggen van de personen en instanties die normaliter gerechtigd zijn om deze documenten te controleren, d.w.z. onder meer:

- het personeel van het orgaan dat de aanvraag behandelt;
- de dienst Interne Audit van het orgaan;
- de instantie die de jaaraangifte van het orgaan certificeert;
- de daartoe gemachtigde functionarissen van de Europese Unie;

De nummering en de andere referentiesystemen bij de andere instanties moeten overeenkomen met deze die bij het betaalorgaan in gebruik zijn. Wanneer documenten niet aan het betaalorgaan worden toegezonden, moet eenvoudig zijn na te gaan waar deze documenten zich fysiek bevinden.

Het betaalorgaan is verantwoordelijk voor alle gedane uitbetalingen. In die gevallen waarin zulks is overeengekomen, moet het betaalorgaan de andere instantie regelmatig bezoeken om te onderzoeken of de procedures in overeenstemming zijn met de horizontale en sectorale verordeningen. Het betaalorgaan moet ook de kwaliteit van de uitgevoerde controles beoordelen en bevestigen dat het aantal controles in overeenstemming is met de verordeningen. In de (uitzonderlijke) situatie waarin het betaalorgaan geen rechtstreekse toegang tot de andere instantie heeft, moet het deze informatie verkrijgen van een onafhankelijke instantie voor accountantscontrole. De verklarende instantie moet nagaan of de werkzaamheden die het betaalorgaan heeft verricht om de kwaliteit van de controles en het aantal controles te beoordelen, bevredigend zijn. Als daarover twijfel bestaat, moet dit in het rapport van de verklarende instantie worden vermeld.

Bijlage II - Audit programma - delegatie van functies door betaalorganen naar andere organen of diensten

In het algemeen worden de relaties bepaald door Richtlijn 9 (uitzonderingen daargelaten). De vragen zijn uitgewerkt in een checklist en komen met name voort uit de richtlijnen voor criteria voor accreditatie door betaalorganen (verordening 1663/95) en Richtlijn 9 (delegatie van taken naar andere organen of diensten).

1. Protocol of contract

- Wat is de vorm van overeenkomst?
- Wanneer is dit voor het laatst herzien of geactualiseerd?

2. Verplichtingen, verantwoordelijkheden en taken in het contract (5.1)

Andere diensten

- Heeft het betaalorgaan gedetailleerde procedures ontwikkeld die toegepast dienen te worden?
- Zorgt het betaalorgaan ervoor dat ze nageleefd worden?
- Wie voert er controles uit?

Andere organen

- Worden zij geïnformeerd over de toepassing van relevante regelingen?
- Hebben deze organen adequate interne procedures?
- Worden deze procedures geaccepteerd door de betaalorganen?
- Is directe toegang tot documenten en procedures overeengekomen voor interne en externe audit diensten?
- Bij een regeling van indirecte toegang; hoe wordt dan verzekerd dat deze regeling adequaat functioneert?
- Kan het betreffende orgaan bewijs verkrijgen over het adequaat functioneren, inclusief kwaliteit en kwantiteit van controles?

3. De diensten beschikken over effectieve systemen om te handelen naar R1663/95 (5.2)

Het protocol bevat data m.b.t.

- Scheiding van functies
- Geschreven procedures
- Gebruik van checklists
- Adequate computer controles en beveiliging
- Administratieve controles en fysieke inspecties

Verstrekt het betaalorgaan instructies betreffende deze data?

Wie evalueert de uitvoering?

4. De diensten bekrachtigen expliciet aan het betaalorgaan dat zij daadwerkelijk hun verantwoordelijkheden vervullen en welke middelen zij daarvoor gebruiken (5.3)

- Hoe (verklaring, bewijs etc.)?
- Gebaseerd op reguliere verklaringen?
- Wie evalueert de bevestiging om zeker te zijn dat alle betalingen zijn gemaakt volgens gemeenschappelijke wetgeving?

5. Het betaalorgaan wordt regelmatig en tijdig geïnformeerd over de resultaten van gedane controles, zodat er altijd rekening gehouden kan worden met de toereikendheid van deze controles alvorens het betalen van een vordering (5.4)

- Worden de controles nauwkeurig beschreven in een rapport of checklist? Gebeurt dit per claim of per set claims?
- Het rapport moet samengaan met een getuigschrift van de wettigheid van de goedgekeurde claims en van de aard, omvang en beperkingen van het gedane werk
- Als een fysieke of administratieve controle niet volledig is maar wordt toegepast op bepaalde claims, dan moeten: deze gekozen claims geïdentificeerd worden, de selectieprocedures beschreven worden, de resultaten van alle inspecties en de maatregelen die naar aanleiding van discrepanties en onregelmatigheden genomen worden gerapporteerd worden
- De ondersteunende documenten die naar het betaalorgaan worden gestuurd zullen voldoende zekerheid geven dat alle vereiste controles op de wetmatigheid van de toegestane claims uitgevoerd zijn

Bijlage III - Checklist en vragenlijst interviews (betaalorganen)

In het algemeen worden de relaties tussen betaalorgaan en controle-organisatie bepaald door Richtlijn 9 van Verordening 1663/95. De punten van deze richtlijn zijn uitgewerkt in een checklist en komen met name voort uit de richtlijnen voor criteria voor accreditatie door betaalorganen (verordening 1663/95) en Richtlijn 9 (delegatie van taken naar andere organen of diensten).

1. Protocol of contract

- Wat is de vorm van overeenkomst tussen uw betaalorgaan en de controle-organisatie(s) (eventueel intern)?
- Wanneer is deze methode voor het laatst herzien of geactualiseerd?

2. Verplichtingen, verantwoordelijkheden en taken in het contract (5.1)

Andere diensten

- Heeft het betaalorgaan gedetailleerde procedures ontwikkeld die toegepast dienen te worden?
- Zorgt het betaalorgaan ervoor dat ze nageleefd worden en zo ja hoe?
- Wie voert er controles uit?

Andere organen

- Worden zij geïnformeerd over de toepassing van relevante regelingen?
- Hebben deze organen adequate interne procedures?
- Worden deze procedures geaccepteerd door de betaalorganen?
- Is directe toegang tot documenten en procedures overeengekomen voor interne en externe audit diensten?
- Bij een regeling van indirecte toegang; hoe wordt dan verzekerd dat deze regeling adequaat functioneert?
- Kan het betreffende orgaan bewijs verkrijgen over het adequaat functioneren, inclusief kwaliteit en kwantiteit van controles?

3. De diensten beschikken over effectieve systemen om te handelen naar R1663/95 (5.2)

Bevat het protocol data met betrekking tot:

- Scheiding van functies?
- Geschreven procedures?
- Gebruik van checklists?
- Adequate computer controles en beveiliging?
- Administratieve controles en fysieke inspecties?

Verstrekt het betaalorgaan instructies betreffende deze data?

Wie evalueert de uitvoering?

4. De diensten bekrachtigen expliciet aan het betaalorgaan dat zij daadwerkelijk hun verantwoordelijkheden vervullen en welke middelen zij daarvoor gebruiken (5.3)

- Hoe werkt dit bij uw betaalorgaan? (verklaring, bewijs etc.)?
- Is dat gebaseerd op reguliere verklaringen?
- Wie evalueert de bevestiging om zeker te zijn dat alle betalingen zijn gemaakt volgens gemeenschappelijke wetgeving?

5. Wordt het betaalorgaan regelmatig en tijdig geïnformeerd over de resultaten van gedane controles, zodat er altijd rekening gehouden kan worden met de toereikendheid van deze controles alvorens het betalen van een vordering? (5.4)

Het betaalorgaan moet aan zijn diensten instructies geven en met de andere instanties overeenstemming bereiken over:

- het aantal te verrichten controles
- de bij de risico-analyse te hanteren criteria (indien van toepassing)
- de reikwijdte van de controles
- de vorm van de verslaglegging (er dient overeenstemming te worden bereikt over een standaardverslag waaruit blijkt dat de essentiële controles zijn verricht)
- de termijn waarbinnen de verslagen ter beschikking van het betaalorgaan moeten worden gesteld
- de beoordeling van de controles en de te ondernemen verdere actie
- de procedures voor de afhandeling van omstreden gevallen

Bijlage IV - Checklist en vragenlijst interviews (controleorganisaties)

In het algemeen worden de relaties tussen betaalorgaan en controle-organisatie bepaald door Richtlijn 9 van Verordening 1663/95. De punten van deze richtlijn zijn uitgewerkt in een checklist en komen met name voort uit de richtlijnen voor criteria voor accreditatie door betaalorganen (verordening 1663/95) en Richtlijn 9 (delegatie van taken naar andere organen of diensten).

1. Protocol of contract

- Wat is de vorm van overeenkomst tussen uw organisatie en de betaalorganen?
- Wanneer is deze methode voor het laatst herzien of geactualiseerd?

2. Verplichtingen, verantwoordelijkheden en taken in het contract (5.1)

Andere diensten

- Heeft het betaalorgaan gedetailleerde procedures ontwikkeld die toegepast dienen te worden?
- Zorgt het betaalorgaan ervoor dat ze nageleefd worden en zo ja hoe?
- Wie voert er controles uit?

Andere organen

- Worden jullie geïnformeerd over de toepassing van relevante regelingen?
- Hebben jullie adequate interne procedures?
- Worden deze procedures geaccepteerd door de betaalorganen?
- Is directe toegang tot documenten en procedures overeengekomen voor interne en externe audit diensten?
- Bij een regeling van indirecte toegang; hoe wordt dan verzekerd dat deze regeling adequaat functioneert?

3. De diensten beschikken over effectieve systemen om te handelen naar R1663/95 (5.2)

Bevat het protocol data met betrekking tot:

- Scheiding van functies?
- Geschreven procedures?
- Gebruik van checklists?
- Adequate computer controles en beveiliging?
- Administratieve controles en fysieke inspecties?

Verstrekt het betaalorgaan instructies betreffende deze data?

Wie evalueert de uitvoering?

4. De diensten bekrachtigen expliciet aan het betaalorgaan dat zij daadwerkelijk hun verantwoordelijkheden vervullen en welke middelen zij daarvoor gebruiken (5.3)

- Hoe werkt dit bij uw organisatie? (verklaring, bewijs etc.)?
- Is dat gebaseerd op reguliere verklaringen?
- Wie evalueert de bevestiging om zeker te zijn dat alle betalingen zijn gemaakt volgens gemeenschappelijke wetgeving?

5. Wordt het betaalorgaan regelmatig en tijdig geïnformeerd over de resultaten van gedane controles, zodat er altijd rekening gehouden kan worden met de toereikendheid van deze controles alvorens het betalen van een vordering? (5.4)

Het betaalorgaan moet aan zijn diensten instructies geven en met de andere instanties overeenstemming bereiken over:

- het aantal te verrichten controles
- de bij de risico-analyse te hanteren criteria (indien van toepassing)
- de reikwijdte van de controles
- de vorm van de verslaglegging (er dient overeenstemming te worden bereikt over een standaardverslag waaruit blijkt dat de essentiële controles zijn verricht)
- de termijn waarbinnen de verslagen ter beschikking van het betaalorgaan moeten worden gesteld
- de beoordeling van de controles en de te ondernemen verdere actie
- de procedures voor de afhandeling van omstreden gevallen

Bijlage V - Vragenlijst technische diensten

Door: Sander van Gulik

Organisatie: Landbouw Economisch Instituut (Den Haag)

Onderzoek: De organisatie van de controle op steunregelingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Als stagiair bij het Landbouw Economisch Instituut (LEI) ben ik op dit moment bezig met een onderzoek naar de controle op steunregelingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de samenwerkingsrelatie tussen controle-organisaties of technische diensten en de EU-betalorganen. Vanuit het ministerie van LNV wordt dit onderzoek geleid door Tjeerd de Groot van het Coördinerend Bureau (directie Internationale Zaken). In een eerste ronde heb ik reeds interviews gehouden bij de EU betaalorganen DLG, LASER, HPA, PZ en PVE.

Hierna treft u een vragenlijst aan met daarin vragen over de werkzaamheden van uw organisatie met betrekking tot (controle op) Europese Garantierregelingen voor de Nederlandse landbouwsector en de samenwerkingsrelatie tussen uw organisatie en de verschillende betaalorganen (in mijn onderzoek betrek ik de betaalorganen LASER, DLG, HPA, PZ en PVE). De antwoorden op de vragen uit deze vragenlijst worden, evenals de resultaten van het onderzoek, vertrouwelijk behandeld. Het rapport wordt dan ook alleen op persoonlijke titel uitgereikt. U dient dit vragenformulier voor zo ver mogelijk in te vullen. Het zou kunnen zijn dat een aantal vragen niet relevant voor u of uw organisatie is of niet door u beantwoord kunnen worden. In dat geval kunt u dat als antwoord invullen. U kunt dit formulier zowel op de computer invullen maar u kunt dit bestand ook uitprinten en de antwoorden opschrijven.

1. Hoe is uw organisatie te omschrijven (publiek, privaat etc.)?

Antwoord:

2. Ten behoeve van welk(e) betaalorga(a)n(en) voert uw organisatie taken uit in het kader van Europese Garantierregelingen?

Antwoord:

3. Op welke 'grotere' regelingen controleert uw organisatie (gelet op de hoeveelheid geld er bij de regeling per jaar omgaat)?

Antwoord:

4. Wat wordt er met de resultaten van controles gedaan?

Antwoord:

5. Hoe zou u de relatie tussen uw organisatie en de verschillende betaalorganen willen omschrijven?

Antwoord:

6. Hoe is de samenwerkingsrelatie tussen uw organisatie en het betaalorgaan geregeld?

In het algemeen worden de relaties tussen betaalorganen en controle-organisaties bepaald door Richtlijn 9 van Verordening 1663/95. De punten van deze richtlijn zijn uitgewerkt in een checklist en komen met name voort uit de richtlijnen voor criteria voor accreditatie door betaalorganen (verordening 1663/95) en Richtlijn 9 (delegatie van taken naar andere organen of diensten). Op basis van deze checklist volgen nu enkele vragen over de relatie met betaalorganen

1. Protocol of contract

- *Wat is de vorm van overeenkomst tussen uw organisatie en de betaalorganen?*

Antwoord:

- *Wanneer is deze methode voor het laatst herzien of geactualiseerd?*

Antwoord:

2. Verplichtingen, verantwoordelijkheden en taken in het contract

- *Heeft het betaalorgaan gedetailleerde procedures ontwikkeld die toegepast dienen te worden door uw organisatie?*

Antwoord:

- *Zorgt het betaalorgaan ervoor dat ze nageleefd worden en zo ja hoe?*

Antwoord:

- *Wie voert er controles uit?*

Antwoord:

- *Worden jullie geïnformeerd over de toepassing van relevante regelingen?*

Antwoord:

- *Heeft uw organisatie adequate interne procedures?*

Antwoord:

- *Worden deze procedures geaccepteerd door de betaalorganen?*

Antwoord:

- *Is directe toegang tot documenten en procedures overeengekomen voor interne en externe audit diensten?*

Antwoord:

- *Bij een regeling van indirecte toegang; hoe wordt dan verzekerd dat deze regeling adequaat functioneert?*

Antwoord:

3. De diensten beschikken over effectieve systemen om te handelen naar R1663/95

Bevat het protocol data met betrekking tot:

- *Scheiding van functies?*
- *Geschreven procedures?*
- *Gebruik van checklists?*
- *Adequate computer controles en beveiliging?*
- *Administratieve controles en fysieke inspecties?*

Antwoord:

Verstrekt het betaalorgaan instructies betreffende deze data? Wie evalueert de uitvoering?

Antwoord:

4. De diensten bekrachtigen expliciet aan het betaalorgaan dat zij daadwerkelijk hun verantwoordelijkheden vervullen en welke middelen zij daarvoor gebruiken

- Hoe werkt dit bij uw organisatie? (verklaring, bewijs etc.)?

Antwoord:

- Is dat gebaseerd op reguliere verklaringen?

Antwoord:

- Wie evalueert de bevestiging om zeker te zijn dat alle betalingen zijn gemaakt volgens gemeenschappelijke wetgeving?

Antwoord:

5. Is er met het betaalorgaan overeenstemming bereikt over:

- het aantal te verrichten controles?
- de bij de risico-analyse te hanteren criteria (indien van toepassing)?
- de reikwijdte van de controles?
- de vorm van de verslaglegging (er dient overeenstemming te worden bereikt over een standaardverslag waaruit blijkt dat de essentiële controles zijn verricht)?
- de termijn waarbinnen de verslagen ter beschikking van het betaalorgaan moeten worden gesteld?
- de beoordeling van de controles en de te ondernemen verdere actie?
- de procedures voor de afhandeling van omstreden gevallen?

Antwoord:

- Wordt het betaalorgaan regelmatig en tijdig geïnformeerd over de resultaten van gedane controles, zodat er altijd rekening gehouden kan worden met de toereikendheid van deze controles alvorens het betalen van een aanvraag?

Antwoord:

- 7. Tot slot: wat is er in uw ogen de afgelopen jaren veranderd voor wat betreft de wensen van de Europese Unie met betrekking tot de manier van wijze van communiceren met die EU maar ook met de betaalorganen? Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan de wijze waarop gerapporteerd en overlegd dient te worden met de verschillende partijen.**

Antwoord:

* * * * *

Dit is het einde van deze vragenlijst. Hartelijk dank voor het beantwoorden van de vragen. Heeft u nog vragen of opmerkingen dan kunt u natuurlijk altijd contact opnemen met:

Sander van Gulik
Landbouw Economisch Instituut (LEI)
Burgemeester Patijnlaan 19
Postbus 29703
2502 LS Den Haag

Tel.: 070-3358207
E-mail: s.l.vangulik@lei.dlo.nl