



DR tot uw dienst

Advies



Piet Blauw en Marco C. Korff
oktober 2011

DR tot uw dienst

**advies met voorstellen tot verbeteringen die noodzakelijk zijn
om tot een adequate, klantvriendelijke en efficiënte uitvoering
door Dienst Regelingen te komen**

Inhoud

Opdracht	3
Verantwoording en doelstelling	4
Samenvatting van de deeladviezen	5
Deeladviezen:	
Deel 1 Werkwijze en Werkprocessen	12
Deel 2 Relatie landbouwondernemers en Communicatie	36
Deel 3 Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na 2013	42
Bijlage: lijst met geïnterviewde personen en instanties	48

Opdracht

Begin juni zijn ondergetekenden gestart met de opdracht die op 14 juli 2011 door Dr. H. Bleker, staatssecretaris van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, als volgt is verwoord.

De opdracht behelst het adviseren over welke verbeteringen noodzakelijk zijn om tot een adequate en efficiënte uitvoering van de BTR te komen, in het bijzonder de volgende werkwijze:

a. Werkwijze en werkprocessen: welke verbeteringen in werkwijze en werkprocessen zijn noodzakelijk om te komen tot een zo goed mogelijke aansluiting bij de praktijk. Een en ander binnen de Europese kaders;

b. Relatie met de landbouwondernemers: welke verbeteringen zijn noodzakelijk om tot een meer klantvriendelijke aanpak binnen Dienst Regelingen te komen;

c. Communicatie: welke verbeteringen zijn noodzakelijk om tot een effectieve en klantvriendelijke communicatie te komen naar de landbouwondernemers, betrokken organisaties en de verschillende media. Betrek daarbij de aanpassingen die bij de Belastingdienst hebben plaatsgevonden;

d. Management: gegeven de voorziene fusie tussen de Dienst Regelingen en AgentschapNL, welke randvoorwaarden zijn noodzakelijk om tot een effectieve aanpak van beide trajecten te komen. Welke eisen en competenties moeten worden gesteld aan een nieuwe (waarnemend) directeur van Dienst Regelingen.

De adviesperiode is gesteld op twee tot drie maanden.

Verantwoording en doelstelling

Gelijktijdig met de aanvang van de opdracht hebben wij het zogenaamde 'Zwartboek' van Tweede Kamerlid Koopmans ontvangen met daarin ruim 300 reacties over het functioneren van Dienst Regelingen.

Uit deze kritische reacties blijkt dat er bij veel agrariërs zaken goed dwars zitten bij de uitvoering door Dienst Regelingen. De reacties hebben richting gegeven aan ons werk en ons sterk gemotiveerd om met concrete voorstellen te komen.

Gelijktijdig kwam uit veel reacties naar voren dat men de medewerkers van Dienst Regelingen betrokken en behulpzaam vond.

In een reactie schreef een agrariër dat een familielid werkzaam was bij Dienst Regelingen en dat deze daarover niet op verjaardagen wilde praten. Dit heeft ons geraakt. We hebben dan ook evenzeer ons tot taak gesteld om met onze adviezen Dienst Regelingen beter op de kaart te zetten. De medewerkers van Dienst Regelingen verdienen dit.

Het ministerie heeft ons een ruim speelveld gegeven. Desalniettemin kent dit speelveld zijn begrenzings. Zo zijn we binnen het Europees en wettelijk kader gebleven, alhoewel we niet hebben geaarzeld om op een beperkt aantal punten met wijzigingsvoorstellen te komen. Daarnaast waren wij ons ervan bewust dat het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) geen Europees boeterisico kan en mag lopen.

Verder speelt na 2013 het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en zal Dienst Regelingen op termijn mogelijk integreren met AgentschapNL.

Dit betekent dat wij er voor gekozen hebben dat veel van onze adviezen een sterk operationeel karakter hebben. Hierdoor kan er direct effect gescoord worden. Een aantal van onze adviezen zal echter een wijziging van wet- of regelgeving vergen dan wel nader overleg met de Europese Commissie of Provincies.

De focus van het advies ligt op de huidige werkprocessen, maar we wilden tevens van de gelegenheid gebruik maken om ook iets mee te geven met betrekking tot het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na 2013. Hieraan is een aparte paragraaf gewijd.

Veel van onze adviezen zijn ontleend aan gedachtes en ideeën van diegenen die we hebben geïnterviewd (de lijst met geïnterviewde personen en instanties is als bijlage bijgevoegd). We hebben de ideeën vaak enigszins aangepast, waardoor we ze in deze rapportage niet kunnen en willen toeschrijven aan één van de geïnterviewden. Dit laat echter onverlet dat wij dankbaar zijn voor de vele ideeën en de open gesprekken.

In ons advies betrekken wij een groot aantal deelterreinen. Omdat we het advies binnen de gestelde termijn wilden afronden, hebben wij niet elk idee op zijn juridische of beleidsmatige (EU) implicaties of concrete uitvoering in de organisatie getoetst.

Wij gaan ervan uit dat EL&I op basis van dit advies tot een nader actieplan kan komen met als doel dat agrariërs volop tevreden zijn over Dienst Regelingen en medewerkers trots zijn op hun dienst; DR tot uw dienst!

Samenvatting van de deeladviezen

Wij hebben het rapport onderverdeeld in drie deeladviezen, te weten:

1. Werkwijze en Werkprocessen
2. Relatie landbouwondernemers en Communicatie
3. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na 2013

Deel 1: Werkwijze en Werkprocessen

Met betrekking tot de werkwijze en werkprocessen zien we vanuit de landbouwondernemers de volgende kritiekpunten:

- Er wordt niet op tijd betaald
- De sancties staan in geen verhouding tot de overtreding
- De behandeling van de bezwaarschriften duurt te lang
- Natuursubsidies; onzeker of je ervoor in aanmerking komt, terwijl de prestatie wel al geleverd moet worden.

Dienst Regelingen onderkent deze kritiek, maar geeft terecht aan dat op last van de Europese Commissie het perceelsregister is aangepast, dat er sprake was van onvoorziene (beleids)wijzigingen in de uitvoering die arbeidsintensief waren (o.a. het 'stippen- en slotenbesluit'), dat bij belangrijke processen de ICT niet op tijd gereed was en dat er een diversiteit is bij uitvoering van de Provinciale regelingen.

Wij hebben dan ook bij onze adviezen gezocht naar oplossingen die tegemoet komen aan de bezwaren van de landbouwondernemers en die tegelijk leiden tot een evenwichtige werkdruk voor Dienst Regelingen.

Onze adviezen kunnen hierdoor ook bijdragen aan het verkrijgen van het predicaat: "Bewijs van Goede Dienst" door Dienst Regelingen. Bewijs van Goede Dienst wordt gezien als het meetinstrument voor overheidsorganisaties om de dienstverlening aan ondernemers te verbeteren, met als doel: minder administratieve last, klanttevredenheid en daarmee ook lagere uitvoeringskosten.

De kaders die we verder in acht hebben genomen zijn: het Europees (boete)beleid en de taakafstoting van het natuurbeheer naar de Provincies.

Hierna lichten wij onze adviezen nader toe.

Perceelsregistratie en verwerking

Er worden door Dienst Regelingen 800.000 gewaspercelen en 500.000 referentiepercelen geregistreerd. De jaarlijkse opgaven en de aanpassingen van en bezwaren tegen deze registratie zorgen voor een forse werkbelasting bij Dienst Regelingen.

Veel werk gaat er zitten in soms hele kleine correcties van de percelen. Wij pleiten daarom primair voor een (wettelijke) aanpassing, zodanig dat er geen kleine correcties kunnen plaatsvinden. Indien een wettelijk kader niet realiseerbaar is, dan is het naar onze opvatting in ieder geval gewenst om geen correcties toe te passen binnen de bandbreedte van het meetstelsel.

Daarnaast zal er veel meer sturing moeten plaatsvinden op de bezwaarprocedure. Van bezwaren mag een grondige onderbouwing vereist worden. Verder adviseren wij om partijen de mogelijkheid te bieden om voor de bezwaarmetingen een gecertificeerd 'correctie'bedrijf te worden.

In ons rapport geven wij nog een groot aantal aanvullende aanbevelingen om de perceelsregistratie en verwerking beter te laten verlopen.

Advies: breng stabiliteit in het perceelsdossier. Dit leidt tevens tot een vermindering van de werklast bij Dienst Regelingen met betrekking tot percelen (indicatief 25%) wat de kwaliteit en snelheid van het betaal- en beschikkingsproces gunstig zal beïnvloeden.

De afdeling Recht en Rechtsbescherming (R&R)

Bijzondere aandacht van de directie verdient de afdeling R&R, welke de bezwaren afhandelt en de beroepszaken voert. Een verdere professionalisering van deze juridische dienst is een vereiste. Wij stellen voor om onder de verantwoordelijkheid van de directie te zorgen voor een adequate managementrapportage van deze afdeling, daaronder begrepen de registratie van normtijden en de afwijkingen daarop, het beter registreren van doorlooptijden, en de bewaking hiervan. Verder dient er meer gestuurd te worden op zware en lichte zaken. De afdeling kan ook nog effectiever werken door de landbouwondernemers en intermediairs te stimuleren om bezwaarschriften geüniformeerd in te dienen.

Advies: ontwikkel de afdeling R&R tot een professionele, slagvaardige organisatie, die rijp is voor het predicaat 'Bewijs van Goede Dienst'¹. Dit betekent voor de klant dat deze erop mag vertrouwen dat binnen 6 weken wordt beschikt op bezwaar op toeslagen en binnen 12 weken op bezwaar op subsidies.

Adviezen met betrekking tot de uitbetalingprocedure bedrijfstoelage

Door Dienst Regelingen is er een traject ingezet om voor de BTR 2011 te komen tot een voorschotbetaling van 50% vanaf 15 oktober 2011 voor 53% van de relaties en een restantbetaling na 1 december 2011. In totaal zal voor 31 december 79% van de relaties zijn uitbetaald.

Wij adviseren echter, om in een normaal uitvoeringsjaar niet te werken met voorschotten, maar te focussen op uitbetaling voor de Kerst aan alle landbouwondernemers. Teneinde dit te realiseren adviseren wij onder andere:

- De GDI-indieningsperiode enkele weken te vervroegen en tevens te voorzien in een faciliteit die landbouwers de mogelijkheid biedt om al eerder de aanvraag digitaal voor te bereiden.
- Al eerder te beginnen met de administratieve controles (nu wordt gewacht tot de indientermijn is gesloten) en de werklast van de fysieke controle door nVWA terug te dringen door vermindering van het aantal GPS-metingen.

Advies: richt het aanvraag- en uitvoeringsproces BTR zo in dat in een normaal uitvoeringsjaar uitbetaling plaatsvindt voor de Kerst

¹ Zie ook pag. 5

Adviezen met betrekking tot het sanctiebeleid

Het sanctiebeleid is een belangrijk onderdeel binnen de handhaving van wet- en regelgeving door Dienst Regelingen. Boetes, kortingen en verlagingen van steunbetalingen kunnen een enorme financiële en emotionele impact hebben op individuele ondernemers. Gegeven het feit dat het hier gaat om (Europees) overheidsgeld, is een robuust sanctiebeleid gerechtvaardigd en noodzakelijk.

Dit laat onverlet dat zeker bij overtredingen van de randvoorwaarden de sanctie door de landbouwondernemer wordt gezien als disproportioneel en het tweemaal bestraffen van hetzelfde feit. Dit is, alhoewel het om Europese regels gaat, nadelig voor het imago van Dienst Regelingen. Dit neemt niet weg dat wij een aantal verbeteringsmogelijkheden zien in het gehanteerde sanctiebeleid.

Advies:

- Geef ruimte aan de landbouwondernemer om - gestructureerd - zijn visie in te brengen, alvorens een sanctie wordt opgelegd.
- Versterk de individuele toetsing op de begrippen "opzet" en "gering belang".
- Verbeter de communicatie bij het opleggen van sancties.
- Verricht onderzoek in EU-verband om tot een rechtvaardiger sanctiesysteem te komen.
- Zorg voor een goede communicatie waardoor de overtredingen afnemen.

Adviezen met betrekking tot de natuursubsidies

De Gelderse Gedeputeerde van Natuur, Jan-Jacob van Dijk, gaf in de Gelderlander op 22 september 2011 aan: "laatst had ik een man op bezoek die per jaar 30.000 euro voor natuurbeheer kreeg en tegen mij zei "ik stop ermee"."

De subsidieregelingen voor (agrarisch) natuurbeheer zijn complex; zowel voor aanvrager als voor Dienst Regelingen als uitvoerder. De uitvoeringskosten voor de natuursubsidies zijn uit het lood. In 2010 ging het om € 35 mln aan uitvoeringskosten op € 110 mln aan subsidie. Hoewel een deel van deze uitvoeringskosten verband houden met de omvorming programmabeheer en de hersteloperatie percelen, en daarmee een incidenteel karakter hebben, blijven de structurele uitvoeringskosten (ruim 20%) te hoog. Daarnaast vindt de uitbetaling - zeker in de ogen van de landbouwondernemer - te laat plaats. Maar misschien nog wel het allerbelangrijkste is, dat landbouwondernemers niet zeker zijn van subsidie, ook al heeft hij/zij arbeidsprestaties verricht en/of andere opbrengsten laten liggen. Dit werkt demotiverend.

Anders gezegd, we lopen met natuursubsidies het risico dat het meer ergernis oplevert dan vreugde voor de subsidieontvanger. Wij adviseren dan ook een aantal concrete maatregelen, die niet altijd in het voordeel zijn van iedere landbouwondernemer, maar wel ten doel hebben om de doorstroming te bevorderen, de zekerheid voor de subsidiebijdrage te vergroten om het uitbetalingstraject voor veel regelingen te versnellen, de administratieve verplichtingen bij veel regelingen te verminderen en het cross compliance risico te verminderen.

Advies:

- Het samenvoegen en vereenvoudigen van beheerpakketten.
- Het schrappen van subsidie-uitkeringen beneden een bedrag van 1.000 euro. Het betreft hier ruim 25% van de gevallen.
- Het afzien van Europese cofinanciering op een aantal (kleine) subsidieregelingen (de administratieve last weegt niet op tegen de baten).
- Het verkrijgen van - en dit is essentieel voor een efficiënte uitvoering - overeenstemming met de verschillende provincies over een uniform uitvoeringsbeleid. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan uniforme formulieren, dezelfde condities en voorwaarden, dezelfde "grondwet", dezelfde definities etc. maar zeker ook het werken met één GEO-systeem.
- Het moment van subsidieverstrekking laten aansluiten bij de periode van de subsidieactiviteit².
- Zoek in overleg met provincies naar mogelijkheden om subsidieplafonds en de vraag naar subsidie beter op elkaar te laten aansluiten. Bijvoorbeeld kan gedacht worden aan het begrenzen van het subsidiegebied om de vraag meer voorspelbaar te maken.

Adviezen met betrekking tot de Landbouwtelling

Een belangrijk onderdeel van de Gemeenschappelijke Data Inwinning (GDI) is de zogenaamde Landbouwtelling. De Landbouwtelling omvat een waslijst van vragen. Wij zijn van oordeel dat deze vragenlijst met 60% ingekort kan worden. Deels door het inwinnen van informatie bij grote partijen, zoals coöperaties maar ook Dienst Regelingen zelf (I&R-gegevens) in plaats van bij de individuele landbouwondernemer, en deels door het kritisch nalopen van de vragenlijst op nut/noodzaak. Dit laatste gezien vanuit de gedachte dat iedere vraag feitelijk naar schatting een kostenpost van 650.000 euro met zich meebrengt³. Hierbij is de controlelast voor Dienst Regelingen nog niet meegerekend. Hiertoe zou een impactanalyse moeten worden uitgevoerd.

Advies: in de GDI 2012 het aantal vragen voor de Landbouwtelling terugbrengen met 60% (dus tot 40% van het huidige aantal)⁴. Deels door het opvragen van informatie bij een beperkt aantal partijen (waaronder DR zelf) en deels door het laten vervallen van vragen aan de hand van een impactanalyse.

Adviezen met betrekking tot het werkproces

In ons uitgebreid advies verstrekken wij een aantal specifieke adviezen. Eén daarvan is het inbouwen van een structurele component, gericht op efficiency, in het proces waarbij wetgeving wordt vertaald in stappen voor het werkproces. Het doel hiervan is dat uitvoeringsprocessen goed zijn geborgd vanuit regelgeving (EU-conformiteit), zonder dat dit doorslaat naar inefficiëntie (dichtregelen).

² NB: dit kan alleen voor nationale regelingen.

³ Aanname: circa 78.000 landbouwers vullen jaarlijks de opgave in. Uitgaande van 10 minuten tijd per vraag, betekent dit dat er 10.000 uur aan iedere vraag wordt besteed á € 50 per uur is € 650.000 per vraag.

⁴ Dit advies heeft enkel betrekking op het onderdeel landbouwtelling uit de GDI.

Deel 2: Relatie landbouwondernemers en Communicatie

Communicatie en relatie met de landbouwondernemers

In deel 2 van ons advies gaan wij verder in op de communicatie naar de landbouwondernemers. Een van de adviezen die we hierbij geven is om met relatiemanagers te werken voor de landbouwondernemer, als hij/zij een subsidieverzoek heeft gedaan die op meerdere regelingen betrekking heeft. Het is bij Dienst Regelingen zo dat iedere afhandelaar zijn of haar eigen takenpakket heeft. Een landbouwondernemer met meerdere subsidieregelingen kan dan te maken hebben met meerdere afhandelaars. Wij achten dit geen goede zaak en pleiten voor één contactpersoon.

In dit deel gaan we ook in op de (grote) intermediairs voor de GDI-aanvragen en op de 'grote natuurpartijen'. Door intermediairs wordt ongeveer een derde van de aanvragen ingediend. Wij schatten in dat ongeveer 15 partijen zorg dragen voor 25% van de aanvragen. Dit betekent dat er met een goed gericht beleid en afstemmingen van procedures er een significant efficiencyvoordeel te halen is. De hechte samenwerking in Vlaanderen tussen Overheid en Boerenbond (standsorganisatie en accountantskantoor) bewijst het voordeel van deze aanpak.

Voor de grote natuurbeheerders pleiten wij ook voor accountmanagers. In dit kader past ook ons advies om een meer gericht beleid te voeren op de gebiedscoördinatoren die (Provinciaal) een belangrijke functie vervullen in het kader van het natuurbeleid.

Advies: introduceer een communicatiestrategie die aansluit bij de behoeftes van verschillende klantpartijen en maak goed gebruik van de kracht van intermediairs.

Deel 3: Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na 2013

In deel 3 geven wij vanuit ons perspectief adviezen met betrekking tot de uitvoering van het toekomstig landbouwbeleid.

Op voorhand constateren wij ten aanzien van dit punt dat 'beleid' en 'uitvoering' buitengewoon goed met elkaar samenwerken en dat er ook in deze fase een goed oog is voor de administratieve consequenties.

Wel adviseren wij om tijdig te starten met de systeemanalyse en systeemontwerp van de ICT voor het nieuwe landbouwbeleid en niet te wachten tot het eind van de discussie, alhoewel dit kan betekenen dat er onterechte dingen gebouwd gaan worden of dat er zaken aan moeten worden toegevoegd. Wij onderschrijven de Nederlandse gedachte om bij de 'vergroening' aan te haken bij het reeds bestaande certificeringssysteem, zodat volstaan kan worden met administratieve controles (in plaats van bijvoorbeeld nieuwe fysieke controles). Waarbij wij aantekenen, dat er dan wel het risico bestaat dat de EC aan het bestaande certificeringssysteem extra toetsingseisen gaat stellen die spanningen op kunnen roepen.

Rekening houdend met ervaringen uit het verleden, willen wij pleiten voor een robuust nieuw landbouwbeleid. Voorkom verval in detail, want dat verhoogt de administratieve last bij zowel de landbouwer als Dienst Regelingen als ook de kans op fouten.

Advies: streef naar een robuust landbouwbeleid na 2013 en begin tijdig met het in beeld brengen van de uitvoeringsimplicaties als ook de benodigde ICT-ontwikkeling.

Tot slot

Een aantal van de adviezen vereist bij opvolging beleidsmatige afstemming, zoals onze gedachte om correctiemogelijkheden voor de perceelsregistratie enigszins te beperken.

Veel adviezen hebben betrekking op Dienst Regelingen zelf. Wij gaan ervan uit dat onze adviezen worden verwerkt in een Plan van Aanpak. Het Plan van Aanpak dient bij voorkeur nog dit jaar tot stand te komen, zodat de maatregelen zoveel mogelijk al in 2012 geïmplementeerd kunnen worden.

Meer complex zijn de vervolgstappen met betrekking tot de natuursubsidies, omdat het beleid voor een groot gedeelte bij de Provincies ligt. Om deze reden hebben wij deeladviezen over de natuursubsidies zo opgesteld, dat deze ook als een zelfstandig bruikbaar stuk gebruikt kunnen worden.

Wij spreken de hoop uit dat wij met deze adviezen een stap hebben gezet om de uitvoering ten behoeve van de landbouwondernemer en de natuurorganisaties met betrekking tot de subsidieaanvragen van Dienst Regelingen sterk te verbeteren. Wij hopen ook dat ten behoeve van de gemotiveerde medewerkers van Dienst Regelingen hun Dienst bij het vervolg geven van de adviezen beter op de kaart staat.

DR tot uw dienst

Tot slot willen wij Eva Koolen en Jeroen van den Hengel bedanken voor hun professionele en deskundige ondersteuning.

Piet Blauw, Veendam
Marco C. Korff, Bennekom

Deel 1 Werkwijze en Werkprocessen

- 01a Adviezen m.b.t. de perceelsregistratie
- 01b Toelichting op de adviezen m.b.t. de perceelsregistratie

- 02a Adviezen m.b.t. de afhandeling van de bezwaar- en beroepsprocedures
- 02b Toelichting op de adviezen m.b.t. de bezwaar- en beroepsprocedures

- 03a Adviezen m.b.t. de uitbetalingprocedure bedrijfstoelage
- 03b Toelichting op de adviezen m.b.t. de uitbetalingprocedure bedrijfstoelage

- 04a Adviezen m.b.t. het sanctiebeleid
- 04b Toelichting op de adviezen m.b.t. het sanctiebeleid

- 05a Adviezen m.b.t. de natuursubsidies
- 05b Toelichting op de adviezen m.b.t. de natuursubsidies

- 06a Adviezen m.b.t. de landbouwtelling
- 06b Toelichting op de adviezen m.b.t. de landbouwtelling

- 07a Adviezen m.b.t. ICT
- 07b Toelichting op de adviezen m.b.t. ICT

- 08a Overige adviezen m.b.t. het werkproces
- 08b Toelichting op de overige adviezen m.b.t. het werkproces

01a Adviezen met betrekking tot de perceelsregistratie

Wij adviseren om maatregelen te nemen, waardoor de werklast met betrekking tot de correcties van de perceelsregistratie met tenminste 25% afneemt.

Naar ons oordeel is dit te realiseren door:

1. Geen correcties meer toe te passen binnen een bandbreedte van 2%, dan wel binnen de marges die inherent zijn aan het meetsysteem van luchtfoto's.
2. Geen correcties toe te passen op percelen waarvoor geen steun o.b.v. de bedrijfstoelageregeling wordt gevraagd, tenzij de wijzigingen worden onderbouwd met metingen door een gecertificeerd bedrijf.
3. De criteria voor de luchtfoto's zodanig aan te scherpen dat er gefotografeerd wordt op het moment dat dit de minste kans op meetfouten geeft.
4. De opgave naar de landbouwondernemer constant te houden, als de fotomarge van zijn percelen binnen de normale marge valt.
5. Te voorkomen dat landbouwareaal dubbel geclaimd wordt. Enerzijds door digitale signalering bij de intekening en anderzijds door geen correcties toe te laten van de buitenlijn van de perceelsregistratie (althans niet direct). In die gevallen waar toch sprake is van dubbele claims de verantwoordelijkheid terugleggen bij betrokken landbouwers.
6. Zodanig te sturen dat correctieverzoeken (bezwaar) standaard voorzien worden van een (gestandaardiseerde) gedegen en forse onderbouwing. Wij adviseren hiertoe ook om marktpartijen te certificeren om de correctiemetingen uit te voeren. Deze partijen zijn eraan gehouden om de meting conform EU-protocol te verrichten.
7. In de uitbetalingbeschikking niet de aangevraagde en geconstateerde oppervlakten per gewasperceel opnemen, maar alleen de totaal oppervlakten.
8. Het meekijken/denken bij het invullen van de perceelsregistratie, nadat de landbouwondernemer kennis heeft genomen van de daarvoor beschikbare video-instructie.
9. De GDI-indieningsperiode enkele weken te vervroegen en tevens te voorzien in een faciliteit die landbouwers de mogelijkheid biedt om al eerder de aanvraag digitaal voor te bereiden.
10. De mutaties in het perceelsregister op een zeker moment te bevriezen en de verdere afwikkelingswerkzaamheden met uitzondering van correcties door de nVWA te doen vanuit dit "bevroren" perceelsregister.
11. Het aanvraagformulier eGDI zoveel mogelijk vooringevuld aan te leveren bij de landbouwondernemer. Voorzie het formulier van de optie om bij ongewijzigde gegevens dit met een druk op de knop te completeren door de landbouwondernemer.
12. De landschapselementen voor de landbouwer zichtbaar te verwerken in de perceelsregistratie.
13. Het aantal GPS-metingen door nVWA terug te brengen door een meer gerichte aanpak.

01b Toelichting op de adviezen met betrekking tot de perceelsregistratie

Een groot gedeelte van de capaciteit van Dienst Regelingen wordt opgeslokt door de registratie van de percelen. Een groot aantal van deze correcties zijn van beperkt materieel belang. Deze vloedstroom vertraagt de afhandeling van de werkelijk materiële gevallen. Een oplossing waarbij het apparaat wordt uitgebreid achten wij momenteel niet reëel. Daarom hebben wij naar oplossingen gezocht, die de werklast moeten verminderen. Wij zijn ons er daarbij van bewust dat wij soms keuzes maken die niet voor iedere landbouwondernemer beter uitvalt.

1. *Geen correcties meer toe te passen binnen een bandbreedte van 2%, dan wel binnen de marges die inherent zijn aan het meetsysteem van luchtfoto's.*

Onze voorkeur zou er naar uitgaan dat er slechts correcties op de opgave van Dienst Regelingen mogelijk zijn voor zover ze materieel zijn (stel 2%).

Vanuit Dienst Regelingen is aangegeven dat een dussdanige norm sneuvelt voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Wij achten het gewenst om na te gaan of er een gedegen juridisch kader voor zo'n norm gevonden kan worden.

Naar onze opvatting is het echter zeer wel bepleitbaar om een norm te hanteren die inherent is aan aanbevolen meetsysteem van de EU Verordening, te weten luchtfoto's. Bij elk meetsysteem horen marges. Zo wordt er bij de benzinepomp afgerekend op dl, bij de slager op een ons. Als een subsidieverstrekker kiest voor een gedegen meetsysteem, dan zijn daarmee de marges inherent aan dat systeem. Zo niet, dan is het meetsysteem namelijk niet meer hanteerbaar.

Voor alle duidelijkheid, het gaat hierbij niet om evidente fouten van het meetsysteem, maar nogmaals om de aan het meetsysteem inherente marge.

2. *Geen correcties toe te passen op percelen waarvoor geen steun o.b.v. de bedrijfstoelageregeling wordt gevraagd, tenzij de wijzigingen worden onderbouwd met metingen door een gecertificeerd bedrijf.*

Bij de afschaffing van de MINAS en de invoering van het stelsel van gebruiksnormen in 2006 is er bewust voor gekozen het grondgebruik niet (wederom) centraal vast te leggen, maar om de vastlegging op het boerenbedrijf te laten. Dat betekent dan ook dat de perceelsregistratie primair tot taak heeft om bij te dragen aan een juiste (en volledige) uitkering van de toeslagrechten.

Daarnaast wordt de perceelsregistratie ook voor andere doelen gebruikt, zoals waterschappen en BKD. Hierbij kan gedacht worden aan het gebruik door de nVWA voor de toetsing van de mestwetgeving. Het is vooral om deze reden en om een mogelijke 'flat rate' dat landbouwondernemers ook correcties aangebracht willen zien op percelen die niet relevant zijn voor de bedrijfstoelageregeling.

Wij begrijpen deze gedachtegang. Toch past deze niet in de gemaakte keuze om voor de mestwetgeving geen centrale registratie op te zetten. Anticiperen op de 'flat rate' achten wij te prematuur.

Teneinde tegemoet te komen aan de wensen van de landbouwendernemers op dit punt en de werklast voor Dienst Regelingen niet met deze correcties te belasten, raden wij aan om de mogelijkheid te creëren in 'Mijn Dossier' voor een aantekening. Dan wel ook in deze situaties alleen wijzigingen toe te laten die onderbouwd zijn met metingen van gecertificeerde meetbedrijven.

Juridisch gezien heeft een correctie in de huidige en door ons voorgestelde situatie weinig status, omdat bij een toetsing door de nVWA de ondernemer de juistheid moet kunnen aantonen. Wel zal een rechter opzet of schuld minder snel aanwezig achten als de correctie op redelijke gronden heeft plaatsgevonden.

- 3. De criteria voor de luchtfoto's zodanig aan te scherpen dat er gefotografeerd wordt op het moment dat dit de minste kans op meetfouten geeft.*

Ten aanzien van de luchtfoto's ontstaan er soms discussies over de beteelbare oppervlakte, omdat de schaduw van de bomen deze oppervlakte beperkt. Wij raden aan om bij de luchtfoto's te kiezen voor het moment dat dit de minste meetfouten oplevert.

- 4. De opgave naar de landbouwendernemer constant te houden, als de fotomarge van zijn percelen binnen de normale marge valt.*

Zoals reeds eerder aangegeven heeft ieder meetsysteem zijn eigen begrenzingen. Dit leidt er ook toe, dat als er ieder jaar gefotografeerd wordt er afwijkingen optreden bij precies hetzelfde perceel. Bij de landbouwendernemer wekt dit een onbetrouwbaar gevoel op. Wij adviseren daarom dat als een perceel binnen de tolerantiegrenzen niet wijzigt, ook geen veranderingen aan te brengen voor de landbouwendernemer.

- 5. Te voorkomen dat landbouwareaal dubbel geclaimd wordt. Enerzijds door digitale signalering bij de intekening en anderzijds door geen correcties toe te laten van de buitenlijn van de perceelsregistratie (althans niet direct). In die gevallen waar toch sprake is van dubbele claims de verantwoordelijkheid terugleggen bij betrokken landbouwers.*

Bij 20.000 percelen wordt gebruik (deels) meerdere malen geclaimd. De controle hierop is verplicht door de EU en anderszins ook noodzakelijk. Het dubbel claimen levert een fors sanctierisico op voor de overvragende landbouwendernemer en relatief veel werk op voor Dienst Regelingen.

Wij adviseren om bij de digitale invoer als het ware een rood stoplicht te plaatsen, die een duidelijk signaal afgeeft.

Hetgeen dan natuurlijk onverlet laat dat als een landbouwendernemer van mening is dat 'buiten de aangegeven perceelsgrens' hij/zij subsidierechten heeft, hij/zij dit dan middels een aantekening kenbaar kan maken. Waarna de afhandelaar dit verder kan afdoen met de ondernemer.

Daar waar toch sprake is van dubbele claims, adviseren wij om voor de afwerking te kijken naar het systeem dat in Vlaanderen wordt gehanteerd. In Vlaanderen worden betrokken landbouwers schriftelijk benaderd om met een gezamenlijk correctievoorstel te komen. Dit systeem is vergelijkbaar met het blauw/witte formulier dat bij aanrijdingen wordt gebruikt en door beide partijen moet worden ingevuld. Overigens geldt ook hier dat de correctie niet leidt tot juridisch herstel; de overvragende landbouwer blijft verantwoordelijk.

6. *Zodanig te sturen dat correctieverzoeken (bezwaar) standaard voorzien worden van een (gestandaardiseerde) gedegen en forse onderbouwing. Wij adviseren hiertoe ook om marktpartijen te certificeren om de correctiemetingen uit te voeren. Deze partijen zijn eraan gehouden om de meting conform EU-protocol te verrichten.*

Het meetsysteem dient aan zware criteria te voldoen. Het is dan ook niet meer dan logisch, misschien wel juridisch noodzakelijk, dat een bezwaar aan criteria voldoet die een even zwaar meetsysteem borgen.

Dit betekent dat een ondernemer die bezwaar maakt dit – te denken valt aan een standaard bezwaarformulier – dient te onderbouwen met ongeveer dezelfde criteria als de nVWA gebruikt voor haar registratieprotocol. Hierbij kan o.a. gedacht worden aan het gehanteerde GPS-systeem, de vermelding van de ijkpunten etc.

Hiertoe zouden bedrijven, zoals het BLGG AgroXpertus uit Wageningen (voorheen: Oosterbeek), gecertificeerd kunnen worden. Een aanpak die aansluit bij het EU-beleid om te komen tot meer privaat/publieke samenwerkingen op dit terrein.

Deze bedrijven zullen hun werkzaamheden vaak in het begin van het jaar opstarten, zodat fysieke controles van de nVWA parallel hiermee kan lopen. Hetgeen het uitbetalingproces kan versnellen. Meetuitslagen van het gecertificeerd bedrijf kan Dienst Regelingen immers (vrijwel) één op één overnemen in het eigen perceelssysteem.

De certificering voor deze bedrijven en hun samenwerking met de nVWA is dan mutatis mutandis gelijk aan die van 'Trust Feed' voor de veevoederbedrijven.

7. *In de uitbetalingbeschikking niet de aangevraagde en geconstateerde oppervlakten per gewasperceel opnemen, maar alleen de totaal oppervlakten.*

Een wezenlijke besparing is te realiseren door in de uitbetalingbeschikking niet meer de perceelsafwijkingen t.o.v. de perceelsregistratie op te nemen, voor zover dit niet relevant is voor het subsidiebedrag. Bezwaar tegen geconstateerde oppervlakteafwijkingen van individuele gewaspercelen is dan niet meer mogelijk.

De afdeling R&R heeft aangegeven dat zij juridische bezwaren heeft tegen dit advies. De afdeling R&R motiveert dit op basis van een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven⁵. Wij onderschrijven dit standpunt na ingewonnen juridisch advies niet.

8. *Het meekijken/denken bij het invullen van de perceelsregistratie, nadat de landbouwondernemer kennis heeft genomen van de daarvoor beschikbare video-instructie.*

Het Klant Contact Centrum biedt de mogelijkheid om mee te kijken bij intekenen door een aanvrager. Dit is een goede service maar erg arbeidsintensief. Wij willen voorstellen dat de bestaande 'video' beter wordt ingezet.

⁵ LJN BL6080 – 19 januari 2010

9. De GDI-indieningsperiode enkele weken te vervroegen en tevens te voorzien in een faciliteit die landbouwers de mogelijkheid biedt om al eerder de aanvraag digitaal voor te bereiden.

Dienst Regelingen heeft sterk te maken met een piekbelasting, dit vereist inzet van uitzendkrachten met bijbehorende kennis- en continuïteitsproblemen.

Dienst Regelingen zou erbij gebaat zijn als de inlevering eerder plaatsvindt. Om deze reden stellen wij voor de indieningsperiode enkele weken te vervroegen, zoals ook bij onze zuiderburen het geval is, en tevens te voorzien in een faciliteit die landbouwers de mogelijkheid biedt om al eerder de aanvraag digitaal voor te bereiden. Gelet op het groeiseizoen en de arbeidsbelasting die dit meebrengt, zou het voor veel landbouwers prettig zijn als in de relatief rustige wintermaanden de aanvraag eGDI voorbereid kan worden.

10. De mutaties in het perceelsregister op een zeker moment te bevriezen en de verdere afwikkelingswerkzaamheden met uitzondering van correcties door de nVWA te doen vanuit dit "bevroren" perceelsregister.

Bij Dienst Regelingen werkt men met een zo'n actueel mogelijk perceelregister. Nieuwe informatie wordt daarom meteen opgenomen. Deze veranderingen gaan ook gewoon door als de subsidieaanvragen worden beoordeeld. Dit heeft een groot nadeel, want hierdoor moet de aanvraag weer opnieuw worden bekeken. Door ervoor te zorgen dat op een bepaalde datum de perceelsgegevens "bevroren" worden, kan de gehele procedure worden versneld. De bevroren versie is dan een soort foto/momentopname. Parallel hieraan blijft sprake van een meer continue perceelsregistratiesysteem.

11. Het aanvraagformulier eGDI zoveel mogelijk vooringevuld aan te leveren bij de landbouwondernemer. Voorzie het formulier van de optie om bij ongewijzigde gegevens dit met een druk op de knop te completeren door de landbouwondernemer.

Hier zien we een parallel met de wijze waarop de Belastingdienst werkt. Het zoveel mogelijk voorinvullen van formulieren is het schoolvoorbeeld van klantgericht werken. Hier zien we een parallel met de wijze waarop de Belastingdienst werkt. Wij willen zelfs nog een stap verder gaan. In die gevallen waarbij niets wijzigt ten opzichte van het voorgaande jaar, zou de ondernemer dit met een druk op de knop moeten kunnen aangeven.

12. De landschapselementen voor de landbouwer zichtbaar in de perceelsregistratie.

Wij adviseren goed door te pakken op deze reeds ingezette ontwikkeling. Het zichtbaar presenteren van de landschapselementen aan de landbouwer helpt het aantal foutieve aanvragen te verminderen.

13. Het aantal GPS-metingen door nVWA terug te brengen door een meer gerichte aanpak.

Door de nVWA wordt bij 1% van de landbouwondernemers een fysieke controle uitgevoerd (ca. 780 controles per jaar)⁶. Tijdens deze controle vindt er een GPS meting plaats. In Vlaanderen wordt de GPS meting alleen verricht als de controleur dit nodig acht op basis van zijn visuele waarnemingen. De nVWA past momenteel een integrale meting toe vanwege de instabiliteit van het perceelssysteem, maar overweegt voor GLB 2012 het systeem uit Vlaanderen toe te passen.

⁶ De resterende 4% van de 5% fysieke controle vindt plaats via satellietmetingen (teledetectie).

Wij zijn vanuit controletechnisch oogpunt van oordeel dat er een duidelijk onderscheid gemaakt moet worden tussen metingen ter verificatie van het meetsysteem (anders gezegd is het meetsysteem in alle situaties adequaat) en metingen ter controle van de opgave van de ondernemer (de 5% fysieke controle GLB). Alleen dit laatste heeft betrekking op iets wat op het bedrijf gebeurd is en twijfel oproept met de opgave.

Bij ieder meetsysteem is het zinvol om in de praktijk te kijken of het werkt. In casu moet er dan gekeken worden naar de risico's zoals schuine hellingen, bijzondere natuurranden, variabele sloten e.d. Het is zinvol deze verificatie te doen in overleg met de andere luchtfotogebruikers, zoals de waterschappen. Op grond van deze verificatie en eventuele aanvullende stappen kan dan aangenomen worden dat het meetsysteem werkt ("de weegschaal is goed").

Bij de fysieke controle kan worden volstaan met een meting in die situatie waar de nVWA medewerker de opgave op basis van zijn visuele waarneming niet vertrouwt. Overigens wel met inachtneming van een eventuele ondergrens die de EU hieraan stelt.

Verder zouden wij in overweging willen geven om de metingen te laten doen door een gespecialiseerd team, die dan ook de gecertificeerde bedrijven kan ondersteunen en vanuit de praktijk het beleid kan ondersteunen bij vraagstukken in relatie tot de flat rate en de vergoening.

02a Adviezen m.b.t. de afhandeling van de bezwaar- en beroepsprocedures

Bij Dienst Regelingen bestaan er plannen om te komen tot een 'Bewijs van Goede Dienst' (BvGD). Wij onderschrijven de wens tot het verkrijgen van dit bewijs.

Bij een BvGD behoren - toegespitst op de afdeling Recht en Rechtsbescherming (R&R) - normen voor de bezwaartermijn. Intern wordt in het kader van het BvGD een maximum bezwaartermijn van 6 weken voor toeslagrechten voorgesteld en een maximumtermijn voor bezwaarschriften op subsidies van 12 weken.

Wij stellen voor dat deze doelstellingen, te weten 6 weken voor toeslagrechten en een maximumtermijn voor bezwaarschriften op subsidies van 12 weken, worden vastgelegd voor bezwaren met betrekking tot het jaar 2011.

Dit kan naar ons idee gerealiseerd worden door:

1. Een veel sterkere betrokkenheid van de directie op de uitvoering van de afdeling R&R.
2. Een goed kwaliteitssysteem op te zetten en periodiek - ook extern - dit kwaliteitssysteem te laten toetsen. Onderdeel van dit kwaliteitssysteem is het gedifferentieerd vaststellen van reële normtijden voor de bezwaarzaken, zoals opgenomen in het handboek 'Generieke Processen Bezwaar en Beroep R&R' (juni 2006). Deze normtijden worden ondanks dit handboek echter nu niet gehanteerd.
3. Registratie van de doorlooptijden, de normtijden en de onder- en overschrijdingen hiervan door de afdeling controle met een directe rapportage aan het management van R&R en de directie, alsmede twee wekelijks overleg tussen de directie en het management van R&R hierover.
4. Voor de toekomst (weer) een duidelijk protocol voor een splitsing van zaken op basis van materieel belang, juridische relevantie en complexiteit te hanteren, alsmede een duidelijke sturing van deze zaken naar de meest relevante jurist c.q. afdeling.
5. Bij zaken van gering belang, zowel juridisch als materieel (stel: < €500), keuzes te maken op basis van professional judgement. Het gaat om een substantieel deel van de bezwaren. Wij zouden ons kunnen voorstellen dat deze zaken onder een senior jurist wordt geplaatst, die de bevoegdheid heeft om de zaken efficiënt af te wikkelen, zonder dat alle stappen - zoals telefonisch contact - worden afgewerkt.
6. Het verder uitbouwen van gestandaardiseerde bezwaarschriften op de wijze zoals sommige gemeenten die voor de WOZ bezwaarschriften gebruiken.
7. Het voeren van principiële procedures in overleg met bijvoorbeeld de VLB, teneinde op korte termijn zekerheid te krijgen over juridische standpunten.

Opmerking:

Wij onderschrijven de aanpak van de afdeling R&R dat in een vroeg stadium via persoonlijk contact aan de landbouwer kenbaar wordt gemaakt, wie zijn/haar behandelaar is.

02b Toelichting op de adviezen m.b.t. bezwaar- en beroepsprocedures

Het ontbreekt bij de afdeling R&R aan een gestructureerd Kwaliteitssysteem. Er is een handboek 'Generieke Processen Bezwaar en Beroep', maar dit dateert van 2006. Dit handboek wordt op cruciale punten niet opgevolgd.

Bij een gestructureerd Kwaliteitssysteem horen toetsbare - maar wel reële - normen. Vooropgesteld kan worden dat een organisatie die (terecht) de ambitie heeft om een bewijs van 'Goede Diensten' te krijgen, normen dient te stellen die scherper zijn dan de wettelijke termijn. Zo zal immers geen enkel restaurant de ambitie hebben om te voldoen aan de normen van de nVWA. Uitgangspunt moet zijn klanttevredenheid met inachtneming van de vaak beperkte budgettaire en personele mogelijkheden.

Bij het hiervoor genoemde Kwaliteitssysteem behoren in ieder geval de volgende componenten:

- Het gedifferentieerd vaststellen van reële urennormen.
- Een goede en gesloten urenregistratie.
- Een goede managementrapportage onder de directe verantwoordelijkheid van de directie.
- Periodiek overleg over deze registratie en het nemen van acties. In de huidige situatie is de algemene voor iedere zaak gelijke norm van 12 uur bij BTR met 20% overschreden zonder dat er concrete acties op zijn gevolgd.
- Interne en externe toetsing op het Kwaliteitssysteem. De externe toetsing zou mogelijkerwijs door de interne accountantsdienst plaats kunnen vinden.

Bijzondere aandacht verdient naar ons oordeel de afweging van de zaak en het daarbij behorend afhandelingstraject. Er dient een duidelijke sturing te zijn op de behandeling van zaken. Juist in situaties waarin er een flessenhals problematiek dreigt te ontstaan.

Veel van de BTR-zaken van de afdeling R&R hebben geen of een beperkt materieel belang en de juridische problematiek zal veelal van feitelijke aard zijn. Wij stellen voor om deze zaken binnen één team te laten afhandelen onder leiding van een ervaren jurist, die in staat moet zijn om mede op basis van professional judgement zaken direct af te kaarten. Daar waar sprake is van gegrondverklaring, kan contact met de landbouwer natuurlijk achterwege blijven.

De stelling dat alle zaken juridisch gelijk zijn, is geen rechtvaardiging voor een identieke behandeling van alle zaken.

03a Adviezen m.b.t. de uitbetalingprocedure bedrijfstoeslag

Opmerking vooraf:

Door de directie is er een proces in gang gezet, waardoor in 2011 vanaf 15 oktober een voorschotbetaling van 50% betaald kan gaan worden aan 53% van de relaties en het restant na 1 december 2011. Voor 31 december zullen 79% van de relaties zijn uitbetaald.

Naar ons idee moet het mogelijk zijn om in een normaal uitvoeringsjaar "alle" betalingen te verrichten voor de Kerst.

Om deze doelstelling te realiseren, adviseren wij het volgende:

1. In een normaal uitvoeringsjaar alle energie te richten op maximale uitbetaling voor de Kerst. Alleen in die jaren waar sprake is van uitzonderlijke - externe - omstandigheden die de uitbetaling vertragen (bijv. ingrijpende wijziging van beleid) over gaan tot het betalen van een voorschot;
2. Om de openstelling voor de inlevering van de GDI-gegevens enkele weken te vervroegen en tevens te voorzien in een faciliteit die landbouwers de mogelijkheid biedt om al eerder de aanvraag digitaal voor te bereiden;
3. Al eerder te beginnen met administratieve controles (nu wordt gewacht tot de sluitingsdatum van de indieningstermijn) en de controlelast van de fysieke controles terug te dringen, o.a. door het aantal GPS-metingen te verminderen.
4. Om meer validiteitprocedures in te bouwen bij invullen van de GDI, daaronder begrepen een signalering van het claimen van BTR op percelen die reeds geclaimd zijn;

Daarnaast adviseren wij om vroegtijdig te anticiperen op het beleid na 2013, omdat naar verwachting er componenten zullen worden ingebracht in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Deze componenten, daaronder begrepen vergroeningscriteria en extra landbouwgronden, betekenen een extra werkdruk op Dienst Regelingen met het risico dat de uitbetalingen vertraagd gaan worden.

03b Toelichting op de adviezen m.b.t. de uitbetalingprocedure bedrijfstoeslag

De ideale oplossing voor de uitbetalingproblematiek zou zijn het gaan werken met een rekening-courant systematiek. Hoewel wij vinden dat Nederland hiervoor moet blijven pleiten in Brussel, constateren wij tegelijkertijd dat de EU hier nog niet rijp voor is. Het verstrekken van een voorschot lijkt daarom een klantvriendelijke oplossing, maar betekent feitelijk latere betaling door extra werklast bij Dienst Regelingen. Wij adviseren daarom, om in een normaal jaar te focussen op betaling voor de Kerst. Alleen in die jaren waar sprake is van uitzonderlijke externe omstandigheden die leiden tot vertraging, is het verstrekken van een voorschot een goed alternatief.

Alvorens tot uitbetaling kan worden overgegaan, moeten op basis van de EU Verordeningen alle relevante controles zijn afgerond. Dit betekent dat het meest tijdrovende traject de bottle neck voor de uitvoering vormt of kan gaan vormen.

In het totale traject zijn de administratieve en de 5% fysieke controles een tijdrovend aspect. Om meer tijd in dit traject te brengen, adviseren wij de indieningstermijn enkele weken te vervroegen en tevens de mogelijkheid te bieden dat landbouwers hun aanvraag al eerder digitaal kunnen voorbereiden.

Daarnaast moeten DR en nVWA eerder beginnen met controleren. Vanzelfsprekend mag dit eerder starten er niet toe leiden dat de selectie van de fysiek gecontroleerde bedrijven verslechtert. Een goede risicoanalyse en selectie moet met de uitwerking van dit punt gepaard gaan. Dit vereist ook de EU Verordening.

Zoals hiervoor is aangegeven dienen alle controles bij de landbouwer zelf - maar ook zijn aangrenzende collega's - afgerond te zijn, voordat er tot uitbetaling kan worden overgegaan. In de andere hoofdstukken van dit advies hebben wij voorstellen gedaan om het controleproces te vereenvoudigen.

Wij noemen:

- Het verminderen van de correcties op de percelen (§ 01)
- Het verminderen van het aantal GPS-controles door nVWA (§ 01)
- Het sterk beperken van het aantal vragen bij de Landbouwtelling (§ 06)

Hoewel deze maatregelen die niet altijd 'boervriendelijk' zijn, leiden ze er wel toe dat er meer zekerheid wordt verkregen over betaling voor de Kerst.

In het advies over de uitbetalingsregeling stellen we voor dat er meer validiteitchecks worden ingebouwd op het dubbel claimen van percelen. In 2011 werd er voor ruim 20.000 percelen een dubbele claim ingediend. De afhandeling hiervan vertraagt de uitbetaling. In § 01 over de perceelsregistratie zijn we hier uitgebreider op ingegaan.

04a Adviezen m.b.t. het sanctiebeleid

Het sanctiebeleid is een belangrijk onderdeel binnen de handhaving van wet- en regelgeving door Dienst Regelingen. Boetes, kortingen en verlagingen van steunbetalingen kunnen een enorme financiële en emotionele impact hebben op individuele ondernemers. Gegeven het feit dat het hier gaat om (Europees) overheidsgeld, is een robuust sanctiebeleid gerechtvaardigd en noodzakelijk.

Dit laat onverlet dat zeker bij overtredingen van de randvoorwaarden de sanctie door de landbouwondernemer wordt gezien als disproportioneel en het tweemaal bestraffen van hetzelfde feit. Dit is, alhoewel het om Europese regels gaat, nadelig voor het imago van Dienst Regelingen

Dit neemt niet weg dat wij een aantal verbeteringsmogelijkheden zien in het gehanteerde sanctiebeleid:

1. Geef ruimte aan de landbouwondernemer om - gestructureerd - zijn visie in te brengen, alvorens een sanctie wordt opgelegd.
2. Versterk de individuele toetsing op de begrippen "opzet" en "gering belang".
3. Verder verbeteren van de communicatie bij het opleggen van sancties.
4. Verricht onderzoek in EU-verband om tot een rechtvaardiger sanctiesysteem te komen.
5. Zorg voor een goede communicatie waardoor de overtredingen afnemen.

04b Toelichting op de adviezen m.b.t. het sanctiebeleid

Het opleggen van de sanctie bij een onopzettelijke te hoge aangifte of onopzettelijke niet-naleving van randvoorwaarden verloopt grotendeels via een geautomatiseerd systeem. Als er een afwijking/overtreding wordt geconstateerd, wordt dit door Dienst Regelingen vastgelegd in een systeem. Op basis van rekenregels wordt vervolgens automatisch het kortingsbedrag berekend en via een beschikking gecommuniceerd naar de landbouwer. Deze benadering kan snel leiden tot irritatie bij de landbouwondernemer.

Wij pleiten ervoor om bij een voornemen tot het opleggen van een sanctie, de landbouwondernemer hiervan meteen in kennis te stellen, zonder een bedrag te noemen. En om vervolgens - via een gestructureerd proces - de landbouwondernemer te vragen om zijn visie weer te geven. Dit gestructureerd proces zou vorm kunnen krijgen door de landbouwondernemer te wijzen op een te downloaden document, waarin hij/zij zijn argumenten kenbaar kan maken. Dit document wordt meegenomen in de afweging rond het wel/niet opleggen van een sanctie. De procedure moet zodanig worden ingericht, dat er gedegen en per individueel geval kan worden beoordeeld of sprake is van niet-naleving van gering belang of opzet. Daarmee wordt enerzijds voorkomen dat automatisch opzet wordt aangenomen en anderzijds dat de gevallen waarbij een korting dient te worden opgelegd te veel worden beperkt.

Uit de gevoerde gesprekken met Dienst Regelingen komt naar voren dat de wijze van communicatie over sancties beter kan. Op dit vlak zijn reeds stappen gezet. Zo hebben medewerkers trainingen 'klantgericht corresponderen' gevolgd om in de brieven meer empathie te uiten. Wij onderschrijven het belang hiervan, zeker in geval van hoge kortingen. Heldere communicatie begint al op het moment van constatering van de overtreding (door nVWA). Als een landbouwer een randvoorwaarde overtreedt, meld dan direct bij het constateren ervan dat hem naast de waarschuwing of strafrechtelijke sanctie ook de kans op een (forse) korting op de bedrijfstoelage boven het hoofd kan hangen. Nu komt dat voor veel ondernemers nog als een verrassing, zeker wanneer er geen strafrechtelijke procedure volgt of de landbouwer wordt vrijgesproken of strafvermindering krijgt. In Vlaanderen geldt de afspraak dat binnen een maand na ontvangst van het controlerapport de ondernemer bericht krijgt dat er een kans is dat hij een korting krijgt opgelegd. Hoe hoog deze korting is, volgt in een volgend schrijven.

Hoewel iedereen de wet dient te kennen, zal vrijwel geen enkele landbouwer alle 184 randvoorwaarden kennen. Wij zien een informerende rol weggelegd voor Dienst Regelingen en intermediairs om ondernemers beter bekend te maken met de eisen waaraan zij moeten voldoen. Ook een periodiek overzicht van de meest voorkomende overtredingen en de opgelegde sancties kan bijdragen aan het bewustzijn van boeren.

Het huidig Gemeenschappelijk Landbouwbeleid met de BTR wordt nu sinds een aantal jaren uitgevoerd. Na verwachting blijven de hoofdlijnen ook na 2013 actueel. Om deze reden adviseren wij een evaluatie van het sanctiebeleid. Deze evaluatie zou naar ons idee kunnen bestaan uit een vergelijkend Europees onderzoek naar de toegepaste sancties bij de verschillende lidstaten. Vervolgens willen wij aanraden dat er dan gekeken wordt naar verfijningsvoorstellen, die enerzijds zorg dragen voor het behoud van een robuust sanctiebeleid, maar ook rekening houden met het toch algemeen rechtsgevoel, waarbij sancties van kleine overtredingen als disproportioneel worden gezien. En de procentuele kortingen kunnen leiden tot sterk verschillende bedragen bij dezelfde overtreding.

Kwade opzet is vaak niet de situatie waarbij er sanctiemaatregelen worden opgelegd. Daarom adviseren wij om een inventarisatie te maken van de aard en omvang van de overtredingen en, om het zo maar te zeggen, voor de goedwillende gevallen een communicatietraject in te zetten met LTO, de veevoederleveranciers en accountantskantoren.

05a Adviezen m.b.t. de natuursubsidies

Probleemschets

Bij Dienst Regelingen vormt de afhandeling van de natuursubsidies een substantieel onderdeel van het werkpakket van de dienst.

Het werkproces is arbeidsintensief. In 2010 waren de uitvoeringskosten programmabeheer / SNL € 35 mln op een subsidieverstrekking van € 110 mln. Met ruim 30% zijn de uitvoeringskosten disproportioneel ten aanzien van de verstrekte middelen. Hoewel een deel van deze kosten toe te schrijven is aan de omvorming Programmabeheer naar SNL en de tijdelijke samenloop van twee natuurregelingen, blijft de SNL met een raming van 20% structurele uitvoeringslast na 2013 duurder dan wat maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht⁷.

Op het terrein van natuursubsidies doen zich een aantal problemen voor die mede debet zijn aan de hoge uitvoeringskosten, een schets:

- Veel landbouwendernemers - zo blijkt uit het 'Zwartboek' van Tweede Kamerlid Koopmans - zijn (zeer) ontevreden over de afhandeling van de natuurregelingen. De betaling vindt in hun ogen vaak veel te laat plaats, namelijk ruim nadat de beheershandeling is verricht. Ongeacht de bevinding van de Nationale Ombudsman dat een groot gedeelte van de betalingsachterstand niet verwijtbaar is aan Dienst Regelingen⁸, verdwijnt op deze wijze het draagvlak voor de uitvoering van de natuurregelingen.
- Er zijn veel meer landschaptaken overgeheveld van de Landelijke Overheid naar de Provincies. Dienst Regelingen kan hierdoor geconfronteerd worden met nog meer verschillende uitvoeringseisen.
- Voor veel regelingen geldt verder dat provincies het subsidiebudget hebben gemaximeerd (zogenoemde subsidieplafonds). Dit betekent dat voor de indiening geldt 'wie het eerst komt krijgt, wie (te) laat komt niet'. In een aantal gevallen betekent dit dat de landbouwendernemer heeft afgezien van het inzaaien van gewassen, maar dat hij ondanks dit feit geen subsidie krijgt. Dit staat haaks op het uitgangspunt wat zou moeten gelden voor subsidies, namelijk dat een subsidie bedoeld is tot geldelijke ondersteuning teneinde de subsidieverstrekker een activiteit te laten verrichten, die hij/zij anders niet had verricht. Is het verkrijgen van subsidie onzeker, dan zal de subsidieverkrijger het wel nalaten om activiteiten te verrichten, die hij/zij anders niet had gedaan.
- Uit de door ons gevoerde besprekingen en bezoeken blijkt verder dat de afhandeling van de natuurregelingen, die grotendeels in Roermond plaatsvindt, veel handmatiger plaatsvindt dan voor de BTR. Bij de BTR gaat circa 85% geautomatiseerd (in DR-termen 'glad') en circa 15% (gedeeltelijk) handmatig. Bij de natuurregelingen is dat precies andersom..

Op grond van bovenstaande probleemschets kan worden vastgesteld dat het van essentieel belang is dat er zowel door de Rijksoverheid, de Provincies en Dienst Regelingen gezamenlijke keuzes worden gemaakt. De huidige stand van zaken ondermijnt het natuurbeheer.

⁷ Motie Koopmans: uitvoeringslast natuursubsidies terugbrengen tot maximaal 10%.

⁸ Rapport dd 30 augustus 2011

Adviezen

Naar aanleiding van de hiervoor genoemde probleemschets komen wij tot adviezen op de volgende terreinen:

1. Eén uitvoeringssystematiek voor alle provincies
2. Beheerpakketten
3. Het schrappen van subsidiebedragen beneden € 1.000 voor landbouwondernemers
4. Stoppen met Europese cofinanciering op een aantal Natuur- en Landschapssubsidies
5. Werkaanpak en controlememorandum
6. ICT
7. Landschapselementen
8. Gebiedcoördinatoren
9. 100% digitaal
10. Gebiedsbeperking
11. Relevante tijdsperiode
12. Werkproces

Let wel, doordat in de SNL contracten voor een duur van 6 jaar worden gesloten, zullen vereenvoudigingen in de regelgeving pas geleidelijk tot efficiencyresultaat leiden.

05b. Toelichting op de adviezen

1. Eén uitvoeringssystematiek voor alle provincie

Het is een conditio sine qua non dat de Provincies en Dienst Regelingen zich conformeren aan één uniforme uitvoeringssystematiek en één Geosysteem. Waarbij er vanzelfsprekend ruimte is voor realisatie van het provinciaal beleid.

Met een uniforme uitvoeringssystematiek wordt in dit kader dan ook bedoeld: koppeling aan de perceelsregistratie van Dienst Regelingen, uniformiteit van begrippen en formulieren, een gelijk tijdsplan en niet onbelangrijk een identieke controlebenadering.

Teneinde dit op praktische wijze uit te werken, zal Dienst Regelingen het mandaat moeten krijgen om de lead te nemen in de uniforme uitvoeringssystematiek. Waarna dit geaccordeerd kan worden door een gemandateerde vertegenwoordiging van de provincies. Bij afwijkingen buiten dit mandaat, als ook termijnoverschrijdingen, dienen de extra kosten door de desbetreffende provincie te worden gedragen.

2. Pakketten

Momenteel zijn er 75 pakketten (soorten beheerseenheden). Veel van deze pakketten worden niet of slechts in zeer beperkte mate gebruikt. Wij adviseren om in overleg met Provincies het aantal pakketten met minimaal 25% te reduceren door vereenvoudiging en samenvoeging.

3. Het schrappen van subsidiebedragen beneden € 1.000 voor landbouwondernemers

De uitvoeringskosten bij Dienst Regelingen zijn disproportioneel ten aanzien van de verstrekte bedragen. Zo bedroegen in 2010 de uitvoeringskosten ruim € 35 miljoen op een totaalbedrag van € 110 miljoen. Dit is een gemiddelde. Het overgrote deel van de uitvoeringskosten hangt samen met de uitvoering van agrarisch natuurbeheer. Aangezien de controlelast niet proportioneel samenhangt met de subsidieverstrekking, zijn zeker bij de kleinere aanvragen de uitvoeringskosten uit het lood.

Ter illustratie:

Relatie	Inwinnen, registreren (minuten)	1 ^e beoordeling (minuten)	2 ^e beoordeling (minuten)	Financiële afhandeling (minuten)	Versturen brieven (minuten)	Totaal (minuten)	Subsidiebedrag	Uitvoeringskosten in €/ in %
X1	125	135	70	15	5	350	€ 1.643	€ 560 (34%)
X2	125	145	65	15	5	355	€ 947	€ 568 (60%)
X3	125	150	75	15	5	370	€ 334	€ 592 (177%)

Wij stellen daarom concreet voor om voor SNL/agrarisch geen subsidies meer te verstrekken (via Dienst Regelingen) beneden € 1.000. De drempel is nu € 200. Volgens Dienst Regelingen vervalt daarmee ruim 25% van het aantal aanvragen, terwijl hier maar 2% subsidiebudget mee is gemoed. Het beleidseffect neemt dus maximaal met 2% af.

Alhoewel hiermee subsidiemogelijkheden vervallen, ontstaat hierdoor de mogelijkheid om het accent te leggen op de zware subsidiegevallen en daarmee het noodzakelijke draagvlak te versterken. Analyse van de regelingen heeft aangetoond dat bij het uitvoeren van dit advies vooral de kleine subsidieregelingen komen te vervallen. Dit hoeft echter niet te betekenen dat ook de subsidieactiviteit achterwege blijft, omdat in veel gevallen zeker in dit kader er ook de eigen verantwoordelijkheid is van de terreineigenaar. Voor hem of haar geldt trouwens nu al dat de kosten van de subsidieaanvraag nauwelijks zullen opwegen tegen de baten.

4. Het stoppen met Europese cofinanciering op een aantal Natuur- en Landschapsubsidies

Bij agrarisch natuurbeheer vindt er Europese cofinanciering plaats. Dit betekent dat deze beheerssubsidies ook vallen onder de EU controleregels. Dit houdt onder andere in:

- 100% administratieve controles op subsidiabiliteit
- minimaal 5% fysieke controles
- 1% fysieke controles op cross compliance eisen
- sanctieconsequenties voor de totale aanvraag
- comptabiliteitscontroles met andere EU-subsidieregelingen

Deze eisen zijn in dit kader vaak disproportioneel.

Indien er geen sprake is van Europese cofinanciering, dan dienen vanzelfsprekend er ook op de subsidieaanvragen getoetst te worden of deze rechtmatig zijn besteed. Er is echter een robuuste toetsing mogelijk, zonder de gedetailleerdheid die de EU voorschrijft.

Naast minder administratieve werkzaamheden voor Dienst Regelingen, vervalt hiermee ook het risico van boetes op de totale SNL-subsidie. Daarnaast vermindert dit de werkzaamheden van de nVWA bij de fysieke controles. De fysieke controles die een bottle neck kunnen vormen voor het uitbetaalschema.

Voor ieder onderdeel moet dus een goede afweging worden gemaakt tussen de meeropbrengst van Europese cofinanciering en de maatschappelijke meerkosten (hogere uitvoeringslasten en risico op Europese boetes). Overigens hierbij wel de kanttekening dat als gekozen wordt voor een nationale subsidie, deze wel de staatssteuntoets moet doorlopen.

5. Werkaanpak en controlememorandum

Dienst Regelingen voert overheidsregelingen uit. Dit betekent dat wet- en regelgeving moeten worden vertaald in concrete werk- en controleprocessen. Hiermee is Team Europees Betaalorgaan van Dienst Regelingen belast. Per regeling stelt deze afdeling een zogenaamde controlememorandum op. Dit document is de spil in het vertaalproces van regeling naar werkproces. Deze vertaling wordt vervolgens door Dienst Regelingen vastgelegd in de interne werkinstructie. Het controlememorandum biedt echter niet de mogelijkheid om intern helder te maken welke werkzaamheden, waarom en op welke wijze moeten worden gedaan.

Wij adviseren om het gebruik hiervan aanzienlijk te verdiepen. Het huidig controlememorandum omvat een waslijst van alle relevante wet- en regelgeving en een technische verhandeling over controlerisico's. Zorg dat de vertaling van beleid naar uitvoering zodanig wordt gemaakt, dat transparant is welke keuzes worden gemaakt en ook medewerkers die geen juridische achtergrond hebben inzicht krijgen in dit proces en hierover mee kunnen praten.

Daarnaast adviseren wij ook om in het controlememorandum naast de controlerisico's - van laag naar hoog - een beleidsmatige prioriteit aan te geven. Het is naar onze opvatting een misvatting op alle aspecten van een regelgeving, controle te willen uitvoeren.

Met het volgende voorbeeld hopen we dit duidelijk te maken:

De Belastingdienst schrijft heel nauwkeurig voor aan welke criteria een factuur moet voldoen om de BTW te mogen terugvorderen. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om de vermelding van de Kamer van Koophandel gegevens. Toch controleert hier de Belastingdienst nauwelijks op. Het zou door de ondernemer ook als onrechtvaardig worden gezien. Toch zijn de vereisten daarmee niet irrelevant, het tegendeel. De criteria wordt door iedere ontwerper c.q. drukker gebruikt. Hetgeen tot gevolg heeft dat nagenoeg alle facturen aan de criteria voldoen.

Het stellen van beleidsmatige prioriteiten bij de uitvoering kan veel ergernis voorkomen. Al zijn we ons ervan bewust dat bij nationale regelingen op dit punt meer winst te behalen is dan bij Europese regelingen. Dit vanwege de kaders die Brussel stelt (EU-verordening). Desondanks achten wij dit ook voor Brusselse regelgeving een zinvolle exercitie.

In gevallen waarbij willens en wetens is afgeweken van de regels, kan dan een strakker controleregime worden gehanteerd.

Gelijktijdig adviseren wij om bij dit proces een structurele component in te voeren die zorg draagt dat aspecten als efficiency en praktische relevantie beter in het proces geborgd zijn.

De eerdergenoemde dienst heeft logischerwijs de focus op een goede borging van de wet- en regelgeving. Wij adviseren ter borging van efficiency en praktische relevantie om per regeling een ad-hoc werkgroep in te stellen, waarbij de ad-hoc deelnemers praktijkmensen moeten zijn die als taak hebben om 'te schieten' op het voorstel vanuit efficiency en doelmatigheid. Zo'n ad-hoc werkgroep dient aangevuld te worden met een auditdeskundige en in het geval van de natuurregelingen door een gemandateerde vertegenwoordiger vanuit de Provincies.

6. ICT

Bij de uitvoering van de natuurregelingen wordt er van een ander automatiseringspakket gebruik gemaakt dan bij de BTR.

Er wordt thans gewerkt aan het programma 'GEO-toekomst'. Hierbij wordt geanticipeerd op het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na 2013. Het is naar ons oordeel essentieel dat er voor dit onderdeel voldoende mensen en middelen worden vrijgemaakt.

7. Landschapselementen

Wij ondersteunen het beleid om vanaf 2012 de Landschapselementen vooraf ingevuld aan de landbouwondernemer te presenteren.

Ook hier adviseren wij in de lijn van onze adviezen met betrekking tot de perceelsregistratie dat de ondernemer zelf geen correcties kan aanbrengen, maar een aantekening aanbrengt waarin hij aangeeft het niet eens te zijn met het ingetekende Landschapselement.

Gelet op de EU-verordening blijft wel het uitgangspunt: Dienst Regelingen faciliteert, de landbouwer is verantwoordelijk.

8. Gebiedscoördinatoren

De gebiedscoördinatoren vervullen een belangrijke en essentiële functie bij het particulier landschapsbeheer. Het gaat hier vaak om forse gebieden, soms zelfs boven de 5.000 ha. Goed werk door de gebiedscoördinator en de onder zijn gebied vallende landbouwondernemers betekent minder correcties, irritaties en werk bij Dienst Regelingen.

Een probleem wat hierbij speelt is dat regelingen voor een periode van zes jaar moeten worden aangevraagd en dat de opsteller (t.w. de gebiedscoördinator) een andere is dan de individueel indienende landbouwondernemer. Zo treden er in de zes jaarperiode wijzigingen op of is de landbouwondernemer soms minder nauwkeurig bij de aanvraag.

Teneinde een aantal van deze problemen te voorkomen, adviseren wij om meer dan nu een gestructureerd beleid te voeren door Dienst Regelingen op de belangrijkste positie van de gebiedscoördinator.

Zo kunnen we ons voorstellen dat iedere gebiedscoördinator terug kan vallen op een accountmanager, dat er specifieke bijeenkomsten worden gehouden voor gebiedscoördinatoren, dat de hiervoor genoemde accountmanager ter plekke zaken bespreekt en dat er ook vanuit de directie betrokkenheid is naar deze belangrijke groep.

9. 100% digitaal

Ook voor alle natuurregelingen moet gelden dat als de wetgeving dit mogelijk maakt, een digitale aanvraag verplicht is.

Wel zou moeten gelden dat als er op het Klant Contact Centrum wordt geconstateerd dat er een feitelijk complexe situatie is en/of emotioneel zwaar probleem er dan vanuit Dienst Regelingen een bedrijfsbezoek kan plaatsvinden door voor die situatie ervaren medewerkers.

Het aantal van deze - door ons getypeerd als 'Rode Knop' gevallen - dient beperkt te zijn.

10. Gebiedsbeperking

De effectiviteit van de fysieke controles en de resultaatsmeting van subsidieregelingen kan door provincies bevorderd worden door – in overleg met Dienst Regelingen – de subsidieregeling (binnen een provincie) te beperken tot een specifiek gebied. Een zeer belangrijk effect van deze beperking is dat hierdoor beter vooraf een inschatting kan worden gemaakt van het relevante budget.

Zoals in de inleiding is aangegeven mist een subsidieregeling zijn doel als de landbouwondernemer of natuurinstelling een reële kans loopt om de subsidie mis te lopen. Door vooraf het relevante gebied beter te bepalen, kan dit risico voorkomen worden.

11. Relevante tijdsperiode

De subsidieregelingen gaan (veelal) uit van een subsidieperiode die samenvalt met het kalenderjaar. Voor de landbouwondernemer heeft dit tot gevolg dat de uitkering van de subsidie plaatsvindt lang nadat de handeling is verricht. Een fictief voorbeeld: stel er is een subsidieregeling voor het bevorderen van kievitnesten. Dan is dit een voorjaarsactiviteit, waarvan uitbetaling volgt in het jaar daarop.

Wij pleiten daarom nationaal voor regelingen waarbij de subsidieperiode aansluit met de verrichte activiteit⁹.

12. Werkproces

Het werkproces met betrekking tot de natuursubsidies is veel minder gedigitaliseerd dan bij de bedrijfstoeslag. Dit heeft voor vooral te maken met het ICT-systeem voor de landschapselementen. Dit laat echter onverlet dat er winst geboekt kan worden door vragen bij de afhandeling te concentreren bij één of een beperkt aantal personen, zoals dit ook bij de BTR gebeurt.

⁹ Voor subsidies die EU-gerelateerd zijn, zijn de EU-verordeningen leidend. Daarom kan deze maatregelen met name bij de nationale regelingen worden toegepast.

06a Adviezen m.b.t. ICT

1. Maak voldoende mensen en middelen vrij voor de implementatie van het programma GEO-toekomst. (zie ook § 05, onderdeel ICT)
2. Start tijdig met de ontwikkeling van de benodigde ICT voor uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2013 (zie ook § 10, advies 2)
3. Stem ICT-ontwikkelingen af met AgentschapNL

06b Toelichting op de adviezen m.b.t. ICT

1. Bij de uitvoering van de natuurregelingen wordt er van een ander automatiseringspakket gebruik gemaakt dan bij de BTR.

Er wordt thans gewerkt aan het programma 'GEO-toekomst'. Hierbij wordt geanticipeerd op het nieuwe Landbouwbeleid 2013. Het is naar ons oordeel essentieel dat er voor dit onderdeel voldoende mensen en middelen worden vrijgemaakt.

2. Wij adviseren om reeds nu te starten met de systeemanalyse en het systeemontwerp voor het nieuwe c.q. aan te passen ICT-systeem.

Het is een misvatting dat er pas ontwikkeld kan worden als de politieke besluitvorming rond is, omdat er in het laatste stadium van de politieke besluitvorming nog zaken kunnen worden geschrapt of toegevoegd.

Afwachten tot dit moment leidt veelal tot een ontwikkelperiode die niet reëel is. Het is daarom beter op basis van goede inschattingen een raamwerk op te stellen en nadien mogelijkerwijs nog eens zaken te schrappen en toe te voegen.

3. Stem ICT-ontwikkelingen af met AgentschapNL

Een fusie of nauwe samenwerking met AgentschapNL ligt in het verschiet. Het is bij de ontwikkeling van nieuwe ICT-toepassingen zinvol om hierop te anticiperen, door bijvoorbeeld dezelfde ontwikkelsystematiek uit te gaan en het zelfde platform.

07a Advies m.b.t. de landbouwtelling

Wij adviseren om in de Gecombineerde opgave 2012 het aantal vragen voor de Landbouwtelling terug te brengen met 60% (dus tot 40% van het huidige aantal). Deels door het opvragen van informatie bij een beperkt aantal partijen (waaronder Dienst Regelingen zelf) en deels door het laten vervallen van vragen aan de hand van een impactanalyse.

07b Toelichting op de adviezen m.b.t. de landbouwtelling

Dienst Regelingen voert de landbouwtelling uit in opdracht van het CBS; meld dit ook als zodanig bij de uitvraag. Dienst Regelingen heeft hierbij een wettelijke leveringsplicht. Dit laat echter onverlet dat wij het wenselijk vinden dat een reductie van ca. 60% wordt bewerkstelligd.

Door ongeveer 78.000 landbouwondernemers moet de landbouwtelling worden ingevuld. Elke minuut invultijd voor iedere landbouwondernemer betekent 1.300 manuren. Dit staat gelijk aan 1 manjaar voor Landbouw Nederland. Wij vinden dat ook met dit oog naar nut en noodzaak van de uitvraag gekeken moet worden. Daarnaast kan informatie deels ook elders (gecombineerd) ingewonnen worden (slim inwinnen).

Reductie door slim inwinnen

Bij het doornemen van het vragenformulier valt het op dat van een groot aantal vragen (stel 30%) de gegevens elders bij één of in ieder geval zeer beperkt aantal partijen bekend is. Dit geldt onder andere voor I&R gegevens die bij de ondernemers worden opgevraagd en gewoon bij Dienst Regelingen beschikbaar zijn. Wij adviseren om dit soort vragen in het vervolg niet meer op te nemen in het eGDI-formulier, maar de informatie rechtstreeks in te winnen bij de grote partijen of - waar mogelijk - uit de eigen administratie te halen.

Wij wijzen er in dit kader ook op dat de betrouwbaarheid van de gegevens toeneemt als deze bij één of een beperkt aantal partijen wordt opgevraagd in plaats van 78.000 ondernemers die vragen anders kunnen interpreteren.

De opvraag bij een beperkt aantal partijen kan significant verbeterd worden als deze uitwisseling op basis van SBR plaatsvindt middels een agrarische taxonomie (zie ook § 11).

Reductie door vermindering van het aantal vragen

Een impactanalyse achten wij verder voor iedere vraag gewenst. Als we er vanuit gaan dat een enigszins complexe vraag of een vraag die veel opzoekwerk vereist al snel 10 minuten opzoeken en vastleggen kost, dan betekent dit dat als de vraag aan 78.000 landbouwondernemers wordt gesteld, dit een kostenpost voor de sector met zich meebrengt van 650.000 euro. Als we de arbeidskosten op 50 euro per uur stellen.

Bij de bespreking die wij hebben gevoerd met de vertegenwoordigers van het LEI is ook door dit instituut een sterke reductie van de op te vragen gegevens bepleit.

5-jaarlijkse uitvraag EU

Het is ons bekend dat 1 keer in de vijf jaar er mede ten behoeve van de EU een groot aantal gegevens moet worden opgevraagd. Ook voor deze opvraag willen wij pleiten voor een kritische standpuntbepaling.

08a Overige adviezen m.b.t. het werkproces

1. Transparante procedure vertaling EU-regelgeving naar werkprocessen DR

Wij adviseren om binnen EL&I te komen tot een transparante procedure waarin EU-verordeningen worden vertaald naar nationale regelgeving en de nationale regelgeving naar concrete werkprocessen voor Dienst Regelingen en andere uitvoeringsorganisaties. Zorg dat dit document een goed leesbaar (begrijpelijk) document is, waarmee de werkvloer echt kan werken en waarover ook niet juridisch onderlegde personen kunnen meepraten. Onder deze werkprocessen kan dan het huidige controlememorandum, een sterk gejuridiseerd document gericht op in beeld brengen controlerisico's, als bijlage worden gehangen. *(zie ook onze opmerking bij de toelichting bij de adviezen over natuursubsidies (§ 05))*

Binnen Dienst Regeling coördineert het team Europees Betaalorgaan de vertaling van regelgeving naar werk- en controlelijsten. Wij adviseren om dit belangrijke proces nog sterker te borgen, vanuit de invalshoek van efficiency en administratieve lastenverlichting.

Dit kan bereikt worden om per regelgevend traject een ad-hoc werkgroep te formeren waarvan een aantal leden specifiek de taak hebben om 'te schieten' en te letten op efficiency en de noodzaak van de stappen. De directe aanwezigheid van hoger management bij dit proces is van belang om terstond knopen door te hakken.

2. I&R registratie

De I&R registratie functioneert naar tevredenheid bij Dienst Regelingen, tezamen met de grondgegevens en de gewasgegevens zijn daarmee de voornaamste niet-financiële gegevens bij één instantie geborgd.

Dit is een enorm pluspunt voor een latere 'Standard Business Report' uitwisseling. Een uitwisseling die het ministerie van EL&I sterk wil bevorderen. Niet in de laatste plaats wordt de I&R database benut bij dierziektebestrijding en is daarmee tevens een belangrijk en betrouwbaar instrument voor de volksgezondheid.

3. AgentschapNL

Nu er één ministerie is van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, ligt het in de reden dat er gestreefd wordt naar de integratie van beide diensten.

Desalniettemin adviseren wij een grote terughoudendheid op dit terrein. Beide organisaties hebben forse implementatieslagen achter de rug en er volgen nog velen. Een zekere mate van stabiliteit (mede om onze adviezen een vervolg te geven) achten wij gewenst. Vanzelfsprekend moet het laag hangend fruit geplukt worden. Zo dient er, zoals al in § 06 ICT verwoord, één ontwikkelsysteem te zijn voor nieuwe ICT.

08b Toelichting op de overige adviezen m.b.t. het werkproces

1. *Transparante procedure vertaling EU-regelgeving naar werkprocessen DR*

Het bestaande controlememorandum is een belangrijk document voor Dienst Regelingen. Het document is echter sterk gejuridiseerd en daarom niet geschikt als basis werkdocument.

Wij pleiten er daarom voor dat regelgeving (EU en nationaal) wordt vertaald naar concrete werkprocessen op zodanige wijze dat dit een transparant en - ook voor niet-juristen - begrijpelijk beeld geeft van de uitvoeringswerkzaamheden. Het controlememorandum kan dan als bijlage bij dit document worden gevoegd.

Deze vertaalslag van regelgeving naar uitvoering moet zich immers niet alleen focussen op controletechnische kwalificaties, maar ook de impact van beleidskeuzes in beeld brengen.

De natuurorganisaties uiten bijvoorbeeld kritiek op de sterk gedetailleerde - in hun ogen te gedetailleerde - toetsing van natuurprojecten. Door hier ook een beleidsmatige prioriteitstelling in te brengen, kunnen vanuit maatschappelijk oogpunt niet relevante aspecten bij de beoordeling buiten schot blijven. En bij Europese cofinanciering dit echter met inachtneming van de Europese criteria.

Het team Europees Betaalorgaan heeft binnen Dienst Regelingen primair tot taak om te zorgen voor robuuste werkprocedures en het vermijden van sancties of het onterecht verstrekken van subsidies.

Om het in metaforen te zeggen: de afdeling heeft primair tot taak een 'Mercedes' te bouwen. Waar op zich niets mis mee is. Alleen, het is dan wel gewenst, dat er een structureel (!) kader wordt geschapen die in de discussie niet let op de robuustheid van dit werkproces, maar op de efficiency en de eventuele besparingen in de stappen. Deze rol kan het best worden ingevuld vanuit de werkvloer, aangevuld met controle-deskundigheid.

Aangezien er hier kunstmatige tegenstellingen worden gecreëerd is het in het proces gewenst dat er een leidinggevende direct knopen kan doorhakken in plaats van dat dit leidt tot vervolgdiscussies op verschillende echelons.

Deze exercitie is relevant omdat op dat moment de aard en omvang van de te verrichten werkzaamheden wordt bepaald. Stel dat dit proces bij de BTR kan leiden tot 20 minuten besparing op het werkproces per aanvraag, dan betekent dat bij 78.000 aanvragen 1.560.000 minuten, dus 26.000 uur. Tegen een kostprijs van stel 50 euro betekent dit een besparing van 1,3 miljoen euro.

2. *I&R registratie*

In ons advies benadrukken wij de wenselijkheid om de I&R registratie bij Dienst Regelingen te houden vanuit de uitbouw van 'Standard Business Reporting' en de bestrijding van dierziektes.

Nederland en het Ministerie van EL&I gaat daarbij voorop met SBR. Binnen twee jaar zal dit de uitwisselingstandaard zijn naar de Belastingdienst. Kenmerkend voor SBR is, naast de technische uitwisseling, de aanwezigheid van een zg. taxonomie. Dit is als het ware een woordenboek zonder synoniemen. Wij pleiten dan ook voor een agrarische taxonomie.

De spilfactor die Dienst Regelingen daarbij inneemt, alsmede de vele reeds bestaande uitwisselingsmogelijkheden zoals EDI-Circle, maakt het dat de agrarische sector voorop loopt.

Ook wordt de I&R database benut bij dierziektebestrijding en is daarmee tevens een belangrijk instrument voor de volksgezondheid.

Deel 2 Relatie landbouwondernemers en Communicatie

- 09a Adviezen m.b.t. de communicatie naar de landbouwondernemers
- 09b Toelichting op de adviezen m.b.t. de communicatie naar de landbouwondernemers

- 10a Adviezen m.b.t. intermediairs en andere grote partijen
- 10b Toelichting op de adviezen m.b.t. intermediairs en andere grote partijen

09a Adviezen m.b.t. de communicatie naar de landbouwondernemers

Opmerking vooraf: in deel 1 geven wij adviezen over de werkwijze en werkprocessen bij Dienst Regelingen, veelal en vaak juist gericht op verbetering van de communicatie en relatie met landbouwondernemingen, natuurorganisaties en intermediairs.

Omdat dit deel een uitwerking is van een specifiek onderdeel van onze opdracht, vermelden wij voor de volledigheid eerst een aantal van de eerder gegeven belangrijkste adviezen, echter toegespitst op hun communicatieaspect. Verder gaan wij in op een aantal specifieke communicatiepunten. Daaronder begrepen de relatie met grote marktpartijen en grote relaties.

De belangrijkste adviezen toegespitst op hun communicatieaspect zijn:

1. De stroomlijning van de werkprocessen, teneinde de voortgang van de werkelijk belangrijke zaken aanzienlijk te versnellen. De beperkingen die dit met zich meebrengt, wegen naar ons oordeel niet op tegen de voordelen.
2. Wij adviseren om als er meer subsidieaanvragen deel uitmaken van de GDI, een relatie-beheerder te benoemen, die als enige de zaak naar de landbouwondernemer afrond en die de termijnen bewaakt.
3. Uitbetaling BTR in een normaal uitvoeringsjaar voor de Kerst
4. Wij adviseren om bij het kortingenbeleid voor een tussenmoment, waarop de ondernemer nog zijn zienswijze kan geven tegen een voorgenomen korting en aspecten als opzet en niet naleving individueel worden beoordeeld.
5. Bij de adviezen met betrekking tot de natuursubsidies constateren wij dat het noodzakelijk draagvlak voor de subsidies verdwijnt door de – disproportionele – uitvoeringslast. Communicatie en afstemming over de uitvoering vergen hier een gezamenlijke aanpak van Provincies, de landelijke Overheid en Dienst Regelingen.
6. In ons advies met betrekking tot de landbouwtelling adviseren wij verder om 60% van de vragen te laten vervallen. Indien dit advies wordt opgevolgd, levert dit een directe en goed voelbare administratieve lastenverlichting op voor de landbouwondernemer. Het is van belang om dit communicatief te benutten.

09b Toelichting op de adviezen m.b.t. de communicatie naar de landbouwondernemers

Willen wij tot een goede beantwoording van deze vraag komen, dan dienen we ons te verplaatsen in de situatie van de landbouwondernemer. Verbeteringen van werkprocessen is mooi, maar 'what is in for me?'.

Met betrekking tot de werkwijze en werkprocessen zien we vanuit de landbouwondernemers de volgende kritiekpunten:

- Er wordt niet op tijd betaald
- De sancties staan in geen verhouding tot de overtreding
- De behandeling van de bezwaarschriften duurt te lang
- Natuursubsidies - als je ervoor in aanmerking komt - worden betaald in het volgende seizoen

Doordat de uitgangssituatie van de perceelsregistratie stabiel is dan twee jaar geleden, er door de directie een aantal acties in gang zijn gezet en er veranderingen mogelijk zijn op basis van onze adviezen, moet er in 2012 voor de landbouwondernemers het volgende te realiseren zijn.

1. BTR wordt in een normaal uitvoeringsjaar betaald voor de Kerst.
2. Bezwaren op toeslagrechten worden binnen 6 weken afgehandeld en bezwaren op subsidies binnen 12 weken.
3. De vragen voor de Landbouwtelling nemen met 60% af.
4. De afwikkeling van de perceelsregistratie wordt verbeterd. Natuurelementen worden al bij de invulling zichtbaar, kleine afwijkingen met vorig jaar zijn geëlimineerd, dubbele claims worden gesignaleerd en instructievideo's ondersteunen het proces.
5. In bijzondere ('rode knop') gevallen worden moeilijke zaken thuis besproken.
6. Bij meerdere subsidieaanvragen is er één relatiebeheerder.
7. Er is bij een voorgenomen korting een gestructureerde mogelijkheid van het inbrengen van de zienswijze van de landbouwondernemer.
8. De subsidiemogelijkheden voor natuurregelingen zullen beperkter zijn, echter met waar mogelijk minder administratieve lasten, meer evenwicht tussen aanvraag en uitbetaling en waar relevant wordt er rekening gehouden met het tijdstip van de subsidieactiviteit en de uitbetaling.

Op zeker één punt zal de communicatie met de landbouwondernemer moeilijk blijven en dat is het kortingenbeleid met betrekking tot de randvoorwaarden. In de visie van de landbouwondernemer wordt dit gezien als een dubbele 'sanctie', die ook nog eens afhankelijk is van de hoogte van de EU-subsidie. Terwijl het uitvoeringstechnisch gaat om een korting op de subsidie. Een subsidie die wordt verstrekt voor 'goed boeren'.

Naast het door ons voorgestelde EU-onderzoek naar een mogelijke verfijning van de subsidies, kan dit communicatieprobleem het best opgepakt worden door een goede voorlichting, in de trant van 'het is niet anders' gericht op het zoveel mogelijk beperken van overtredingen.

10a Adviezen m.b.t. intermediairs en andere grote partijen

Ongeveer een derde van de aanvragen wordt ingediend door intermediairs. Indien hierop de 80/20 regel van toepassing is, dan is het reëel te veronderstellen dat ongeveer 25% van de aanvragen door 15 partijen wordt verzorgd.

Dit betekent dat er met relatief weinig inspanning de kwaliteit van de aanlevering verbeterd kan worden.

Daarom adviseren wij het volgende.

- 1 Een gericht intermediair beleid, ook ondersteunt door de directie. Hetgeen o.a. inhoudt een geschreven en algemene visie op intermediairs en een beleid mede gericht op de advisering door deze doelgroep, met o.a. gerichte ICT-toepassingen.
- 2 Het aanstellen van vaste accountmanagers voor de intermediaire partijen.
- 3 Een gezamenlijke communicatiestrategie bij nieuwe ontwikkelingen.
- 4 Procedure afstemmingen over de kwaliteit van de aanvragen.
- 5 Een goede bewaking van de beantwoording van beleidsvragen (max. vier weken) vanuit het intermediair overleg.
- 6 Het maken van werkafspraken, zodanig dat reeds vanaf medio februari zaken kunnen worden aangeleverd.
- 7 Het in overleg voeren van principiële procedures.

Naast de (grote) intermediairs die de aanvragen regelen voor de agrariër, zijn er vooral voor de natuursubsidies een aantal grote marktpartijen. Hierbij kan gedacht worden aan: Natuurmonumenten, de Provinciale Landschappen en de Federatie Particulier Grondbezit.

Wij adviseren het volgende:

- 8 Het benoemen van een vast aanspreekpunt per partij. Hetgeen doorgaans een formalisering betekent van de feitelijke situatie.
- 9 Uitbreiding van het aantal gecertificeerde indieners, zoals Natuurmonumenten. Zo zijn Rentmeesterkantoren thans niet gecertificeerd.
- 10 Het instellen van periodiek overleg, enigszins vergelijkbaar met het 'VLB-overleg'.
- 11 Het betrekken van deze partijen bij nieuwe regelingen of nieuwe werkprocessen.

10b Toelichting op de adviezen voor intermediairs en grote partijen

Woord vooraf:

Alle betrokken externe partijen waarmee wij hebben gesproken zoals De Vereniging van agrarische kantoren 'VLB', Adviesbureau Component Agro, Natuurmonumenten, De Provinciale Landschappen en de Federatie Particulier Grondbezit, hebben met nadruk aangegeven dat zij goede professionele contacten met Dienst Regelingen hebben en Dienst Regelingen positief waarderen.

Zoals in de aanhef bij de adviezen staat vermeld, verzorgt een relatief kleine groep van intermediairs (naar schatting 15) circa 25% van de aanvragen.

Dienst Regelingen kan deze situatie naar ons oordeel beter uitnutten en wel via een aanpak vergelijkbaar met het Horizontaal Toezicht van de Belastingdienst. Dit impliceert dat er op deze twee doelgroepen gericht beleid moeten worden ingezet.

Voor wat betreft intermediairs valt dan o.a. te denken aan:

- ICT-toepassingen gericht op bulkverwerking
- Specifieke telefoonlijnen voor deskundigen
- Voorlichtingstrajecten via de communicatielijnen van de intermediairs
- Snelle afhandeling van beleidsvragen van deze intermediairs
- Procedureafspraken over zaken die voorgelegd worden aan het College voor het Bedrijfsleven

Daarnaast adviseren wij om per grote intermediair een vaste accountmanager te benoemen, die mede tot taak heeft om signalen vanuit de praktijk terug te leggen in de organisatie. Deze situatie is vergelijkbaar met de werkwijze van de Belastingdienst bij Grote Ondernemingen.

Het bovenstaande is een aantal jaren geleden in de steigers gezet en heeft geresulteerd in het zogenaamde VLB-overleg, een overleg dat anders dan de naam suggereert open staat voor alle soortgelijke marktpartijen. In deze opzet is enigszins de klad gekomen, doordat beleidsmatige vragen blijven liggen, de intermediairtelefoontjes niet door echte deskundigen worden beantwoord en er geen goed commitment is vanuit de directie.

Voor wat betreft de grote partijen met betrekking tot de natuursubsidies stellen wij ook vaste accountmanagers voor. Dit is in feite een formalisering van een feitelijk ontstane situatie. Desondanks achten wij formalisering gewenst, omdat dit ook voor de betrokken DR-medewerker duidelijkheid verschaft.

Uit het gesprek met de vertegenwoordiger van Natuurmonumenten kwam naar voren dat Natuurmonumenten door Dienst Regelingen gecertificeerd is voor de indiening van aanvragen. Binnen het natuurdeel van de SNL (SNL/SN) is dit een veelgebruikt instrument dat mogelijk nog verder uitgebouwd kan worden (bijvoorbeeld rentmeesterkantoren). Voor het agrarisch deel van de SNL bestaat de mogelijkheid van certificering, gelet op de EU-voorschriften, helaas nog niet.

Door de natuurorganisaties werd opgemerkt dat het aantal te toetsen criteria bij veel natuursubsidies te omvangrijk is. Wij kunnen dat niet op subsidieniveau beoordelen, maar wij willen wel voorstellen dat de natuurorganisaties nauwer betrokken worden bij de criteria.

Verder hadden de natuurorganisaties grote problemen bij de verschillen tussen de provinciale regelingen. In de paragraaf over de natuurregelingen (§ 05) hebben wij gepleit voor een uniform uitvoeringskader door Provincies.

Deel 3 Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na 2013

- 11a Adviezen m.b.t. het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid na 2013
- 11b Toelichting op de adviezen m.b.t. het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na 2013

11a Adviezen m.b.t. het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na 2013

De voorbereiding voor het GLB na 2013 is bij EL&I al in volle gang. Uit de gesprekken kwam naar voren dat de afstemming tussen 'Beleid' en 'Uitvoering' aanzienlijk verbeterd is en goed verloopt.

Nederland maakt goed gebruik van de kanalen die de Europese Commissie biedt voor inbreng van vereenvoudigingvoorstellen. Zo heeft Dienst Regelingen bijvoorbeeld actief bijgedragen aan de inbreng door Europese Betaalorganen. Hoewel deze adviezen vrij algemeen van aard zijn, ondersteunen wij dit initiatief van harte.

Op 12 oktober 2011 heeft de Europese Commissie haar ontwerp ingediend voor het Gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2013.

De 10 sleutelementen hieruit zijn:

1. Doelgerichtere inkomenssteun om de groei en de werkgelegenheid te stimuleren;
2. Instrumenten voor risicobeheer waarmee sneller kan worden gereageerd en die beter aangepast zijn om het hoofd te bieden aan de nieuwe economische uitdagingen;
3. Een "groene" betaling om de lange termijnproductiviteit en de ecosystemen te vrijwaren;
4. Extra investeringen in onderzoek & innovatie;
5. Een meer concurrentiegericht en evenwichtige voedselketen;
6. Aanmoediging van de milieuaanpak in de landbouw;
7. Vergemakkelijking van de vestiging van jonge landbouwers;
8. Stimulering van de werkgelegenheid op het platteland en van het ondernemerschap;
9. Meer aandacht voor kwetsbare gebieden
10. Een eenvoudiger en efficiënter GLB

Over dit laatste (een eenvoudiger en efficiënter GLB) schrijft de Commissie:

"Om onnodige administratieve lasten te vermijden stelt de Commissie voor tal van mechanismen van het GLB te vereenvoudigen, met name de randvoorwaarden en de controleregelingen, zonder evenwel aan doeltreffendheid in te boeten. Voorts zal ook de steun aan de kleine landbouwers worden vereenvoudigd. Voor hen zal per jaar een forfaitair bedrag van 500 tot 1.000 euro per bedrijf worden betaald. De overdracht van grond door kleine landbouwers die hun landbouwactiviteiten stopzetten, aan andere bedrijven die wensen te herstructureren, zal worden aangemoedigd."

Met dit ontwerp in het achterhoofd willen wij graag het volgende meegeven:

- 1 Kies voor een robuust landbouwbeleid na 2013.
- 2 De contouren van het toekomstig Landbouwbeleid zijn nu enigszins zichtbaar. Wij adviseren om alle toekomstige parameters zoveel mogelijk te benoemen en reeds nu de administratieve consequenties in beeld te brengen.
- 3 Wij adviseren om reeds nu te starten met de systeemanalyse en het systeemontwerp voor het nieuwe c.q. uit te breiden systeem.
- 4 Wij onderschrijven de Nederlandse insteek om bij gerichte landbouwsteun zoveel mogelijk aan te haken bij reeds gedefinieerde factoren.
- 5 Wij onderschrijven de Nederlandse insteek om de toekomstige subsidies alleen te richten op landbouwgronden en actieve landbouwers.

- 6 Vanwege de aanzienlijke uitbreiding van de gesubsidieerde landbouwgronden, adviseren wij om twee slagen te maken met de registratie van de nieuwe gronden.
- 7 De uitbreiding van het aantal percelen brengt met zich mee dat er een perceelsregistratiesysteem moet komen voor zowel de pijler 1 als de pijler 2 regelingen. Hieraan wordt nu gewerkt in het kader van het programma GEO-toekomst. Wij adviseren om hiervoor voldoende mensen en middelen voor vrij te maken om bij voorkeur dit proces te versnellen.
- 8 Wij adviseren de invoering van een 'uitvoeringstoets' in het proces van beleidsontwikkeling, als een formeel toetsingsmoment op het nieuwe beleid.
- 9 Wij adviseren om digitale aanlevering verplicht te stellen, nadat het juridisch kader hiervoor binnenkort geschapen is.
- 10 Het Ministerie van EL&I heeft de implementatie van Standard Business Reporting (SBR) hoog in het vaandel staan. In dit kader pleiten wij voor een agrarische taxonomie. Hetgeen ook wenselijk is voor de door ons gepleite reductie van de op te vragen gegevens voor de landbouwtelling.

Een technische maar niet onbelangrijk punt in dit kader is een uniforme definiëring en koppeling van bedrijf voor de KvK en het agrarisch bedrijf in het kader van Dienst Regelingen. Wij adviseren dat een werkgroep op korte termijn deze problematiek onder de loep neemt.

In het kader van SBR en de agrarische sector is het wenselijk dat de gegevens van dieren en percelen eenduidig worden vastgelegd. Het is derhalve een groot goed dat dit centraal gebeurt bij Dienst Regelingen.

11b Toelichting op de adviezen m.b.t. het toekomstig landbouwbeleid

Naar het zich laat aanzien zullen de nu nog generieke subsidies op hectares voor een gedeelte worden geherrangschikt en worden gebruikt voor meer gerichte subsidies. Dit proces brengt het risico met zich mee dat het aantal toetsingscriteria complexer wordt en dat daardoor de afhandeling nog trager verloopt en duurder wordt.

Het doet ons goed te constateren dat de uitvoeringsaspecten van deze op zich logische ontwikkeling nu al worden onderkend en dat men thans overweegt om bij meer gerichte subsidies aan te haken bij reeds bestaande kwaliteitssystemen, zoals SKAL.

1. *Kies voor een robuust landbouwbeleid na 2013.*

Rekening houdend met ervaringen uit het verleden, willen wij pleiten voor een robuust nieuw landbouwbeleid. Voorkom verval in detail, want dat verhoogt de administratieve last bij zowel de landbouwer als Dienst Regelingen als ook de kans op fouten.

2. *De contouren van het toekomstig Landbouwbeleid zijn nu enigszins zichtbaar. Wij adviseren om alle toekomstige parameters zoveel mogelijk te benoemen en reeds nu de administratieve consequenties in beeld te brengen.*

De praktijk kan echter in deze situatie weerbarstig zijn, daarom raden wij aan om alle (!) mogelijke parameters onder de loep te nemen en te beoordelen op hun hanteerbaarheid voor toekomstige subsidieverstrekking.

Wij willen voorstellen om hiervoor alvast een aparte ad-hoc werkgroep te benoemen, bestaande uit medewerkers zowel vanuit Beleid en Uitvoering, als vanuit de Audit Dienst.

3. *Wij adviseren om reeds nu te starten met de systeemanalyse en het systeemontwerp voor het nieuwe c.q. uit te breiden ICT-systeem.*

Het is een misvatting dat er pas ontwikkeld kan worden als de politieke besluitvorming rond is, omdat er in het laatste stadium van de politieke besluitvorming nog zaken kunnen worden geschrapt of toegevoegd.

Afwachten tot dit moment leidt veelal tot een ontwikkelperiode die niet reëel is. Het is daarom beter op basis van goede inschattingen een raamwerk op te stellen en nadien mogelijkerwijs nog eens zaken te schrappen en toe te voegen.

4. *Wij onderschrijven de Nederlandse insteek om bij gerichte landbouwsteun zoveel mogelijk aan te haken bij reeds gedefinieerde factoren.*

Bij het ministerie leeft er de gedachte om bij criteria zoveel mogelijk aan te haken bij bestaande certificeringkaders, bijvoorbeeld SKAL. Wij onderschrijven vanuit doelmatigheid deze visie.

Hierbij wel de kanttekening dat de Europese Commissie in ons gesprek heeft aangegeven weliswaar niet afwijzend te staan tegenover certificering van private partijen, mits de uitvoering van controles door deze partijen voldoet aan de EU-criteria. Dit kan - op termijn - spanningen oproepen die zich goed laten illustreren door een voorbeeld uit de accountantspraktijk.

De AFM toetst accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten. De SRA (een kantorenorganisatie) heeft het mandaat om namens AFM haar leden (ruim 300 kantoren) te toetsen. Er is een fors geschil ontstaan tussen de AFM en de SRA over de opzet van deze toetsing. Waarbij de SRA van mening is dat AFM haar vraagt om als politieagent in plaats van coach op te treden en dat dit haar positie ondermijnt.

Dit soort situaties moet bij het nieuwe landbouwbeleid voorkomen worden.

- 5. Wij onderschrijven de Nederlandse insteek om de toekomstige subsidies alleen te richten op landbouwgronden.*

Naar alle waarschijnlijkheid zal het aantal (landbouw)percelen aanzienlijk worden uitgebreid. Worden alle percelen in de registratie opgenomen, dus ook de percelen die door niet-actieve landbouwers worden beheerd, dan vindt er wederom een aanzienlijke vergroting plaats bij een doelgroep die dan ook een opgave moet doen, maar waarschijnlijk nauwelijks materieel belang heeft. Dit leidt tot een onwerkbare situatie.

- 6. Vanwege de aanzienlijke uitbreiding van de gesubsidieerde landbouwgronden, adviseren wij om twee slagen te maken met de registratie van de nieuwe gronden.*

Zoals hiervoor reeds is aangegeven, gaat het bij een zogenaamde flat rate om waarschijnlijk veel meer percelen. Bij de registratie hiervan zullen er ongetwijfeld weer veel vragen opkomen. Wij adviseren daarom om een preregistratie te houden, bijvoorbeeld op 1 februari. En om dan medio april via een mutatieoverzicht te komen tot de definitieve opgave.

- 7. De uitbreiding van het aantal percelen brengt met zich mee dat er een perceelsregistratiesysteem moet komen voor zowel de pijler 1 als de pijler 2 regelingen. Hieraan wordt nu gewerkt in het kader van het programma GEO-toekomst. Wij adviseren om hiervoor voldoende mensen en middelen voor vrij te maken om bij voorkeur dit proces te versnellen.*

Er wordt bij Dienst Regelingen met meerdere grondsystemen gewerkt. Dit bevordert de doelmatigheid niet. Het is daarom goed dat er gewerkt wordt aan een nieuw systeem. Omdat 2012 met rasse schreden nadert, adviseren wij om voldoende mensen en middelen in te zetten voor bij voorkeur een versnelling van dit proces.

- 8. Wij adviseren de invoering van een 'uitvoeringstoets' in het proces van beleidsontwikkeling, als een formeel toetsingsmoment op het nieuwe beleid.*

Naar verluidt wordt er met succes bij andere ministeries gewerkt met een 'uitvoerbaarheidstoets'. Wij onderstrepen de wenselijkheid hiervan, mede in het licht van het Regeringsbeleid om de administratieve lasten te beperken.

9. *Wij adviseren om digitale aanlevering verplicht te stellen, nadat het juridisch kader hiervoor binnenkort geschapen is.*

De wenselijkheid van verplicht digitale aanlevering mag voor zichzelf spreken.

10. *Wij pleiten voor een agrarische taxonomie.*

Naast technische uitwisselingsaspecten omvat SBR een standaardisatie en een reductie van begrippen. Via een agrarische taxonomie wordt er een eenduidigheid van begrippen gecreëerd en als uitvloeisel hiervan kunnen bestanden beter uitgewisseld worden.

Een agrarisch taxonomie is sterk in het voordeel van Dienst Regelingen.

Annex hieraan betekent dat relaties van Dienst Regelingen binnen moeten komen via DigiPoort.

Bijlage

Lijst met geïnterviewde personen en instanties

(in alfabetische volgorde)

Instanties

- BLGG AgroXpertus
- Boerenbond Vlaanderen
- Component Agro
- Dienst Regelingen (DR):
 - Adviesraad
 - Directie
 - Medewerkers
 - Ondernemingsraad
- Europese Commissie / DG Agri
- Kerndepartement EL&I:
 - DG Agro
 - DG Uitvoering
 - Departementale Audit Dienst
 - Programmadirectie GLB
- Landbouw Economisch Instituut (LEI)
- LTO Nederland
- Natuurbeschermingsorganisaties:
 - Federatie Particulier Grondbezit (FPG)
 - Natuurmonumenten
 - Provinciale landschappen
- nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA)
- VLB / vaksectie Agro Bedrijfskunde

Personen:

- Mevr. Denis (voormalig algemeen directeur Dienst Regelingen)
- Dhr. Giezeman (adviseur productschappen en voormalig medewerker LNV / DR)
- Dhr. Mulder (Europarlementariër)
- Dhr. Stehouwer (jurist)

