



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Gemeenschappelijk landbouwbeleid onder controle

Verkenning controletaken van de NVWA bij het
Gemeenschappelijk Landbouwbeleid



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid onder controle

Verkenning controletaken van de NVWA bij het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Versie 1.0 7 februari 2023

1 Voorwoord

In de zomer van 2020 heeft het ministerie van LNV ABDTOPConsult gevraagd het proces te begeleiden tussen 'toezicht', uitgeoefend door de NVWA en 'beleid', de onderscheiden beleidsonderdelen van de ministeries van LNV en VWS, om te komen tot handelingsperspectieven voor de toezichtsdomeinen van de NVWA. De uitkomsten daarvan zijn vastgelegd in het rapport met de titel '**Toezicht met beleid**'.

Het rapport sluit af met een appèl op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken partijen.

We adviseren deze gezamenlijke verantwoordelijkheid nadrukkelijker zichtbaar te maken, bijv. in de vorm van een 'statement' waarin de betrokken partijen de gezamenlijke waardeoriëntatie tot uitdrukking brengen, aangeven dat zij met de aanbevelingen uit dit rapport aan de slag gaan en gezamenlijk urgentie creëren voor de vervolgstappen.

Eén van die vervolgstappen is een herbezinningsoperatie binnen de NVWA in het licht van eerder gesignaleerde knelpunten. De NVWA is van mening dat sommige uitvoeringstaken niet passen haar takenpakket. Daarnaast kunnen deze taken zorgen voor moeilijk te mitigeren seizoensgebonden piekbelastingen en hierdoor toezicht op andere wet- en regelgeving verdringen. Zo ontstaat spanning tussen de vraag en de beschikbare capaciteit. Vanuit die optiek wil de NVWA dat onder andere grondgebonden en niet-grondgebonden controletaken die zij uitvoert ten behoeve van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) door een andere organisatie worden overgenomen.

Met deze rapportage maakt ABDTOPConsult inzichtelijk dat het afstoten van deze taken niet eenvoudig is. Allereerst omdat deze taken moeilijk zijn los te maken van andere taken die de NVWA bij agrariërs uitoefent. Vervolgens zijn de regelingen in het kader van het GLB sterk in beweging, nog niet stabiel en behoorlijk complex. Daar komt bij dat er momenteel geen alternatieve organisaties zich aandienen die deze taken zouden willen en kunnen overnemen. Dat wil naar onze mening niet zeggen dat de problemen die de NVWA bij de uitoefening van deze taken ervaart niet dichterbij een oplossing zouden kunnen worden gebracht. In dit rapport doen wij daartoe een aantal aanbevelingen.

Wij hebben in onze verkenning veel medewerkers van de NVWA, RVO, de directie EIA van LNV, provincies, omgevingsdiensten en waterschappen gesproken. Ook hebben wij werkbezoeken afgelegd om beter zicht te krijgen op de werkzaamheden die de NVWA in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid uitvoert. Iedereen die wij hebben benaderd voor deze verkenning was zeer bereid om ons te woord te staan. Graag willen wij hen hiervoor bedanken. Wij zijn onder de indruk

geraakt van de deskundigheid en betrokkenheid van onze gesprekspartners met de ter discussie staande werkzaamheden. Een speciaal woord van dank spreken wij uit aan de leden van de werkgroep die ons bij onze verkenning ter zijde heeft gestaan:

[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
ABDTOPConsult

Inhoud

1	Voorwoord	4
2	Opdracht en aanpak	7
2.1	Aanleiding	7
2.2	Opdracht	8
2.3	Aanpak	9
3	Schets GLB	10
3.1	Wat is het GLB en welke subsidies betreft het	10
3.2	Relevante ontwikkelingen in het domein	11
3.3	De rollen, taken van hoofdrolspelers	12
4	De GLB-taken van de NVWA	16
4.1	Huidige praktijk GLB controles bij de NVWA	16
4.2	Hoe het werkt in de praktijk	20
4.3	Appreciatie van het huidige werk	22
5	Afwegingskader	24
5.1	Inleiding	24
5.2	Criteria voortvloeiend uit verschillende organisatorische invalshoeken	24
5.3	Specifieke criteria voor het GLB	26
5.4	Algemene criteria bij de overdracht van taken	27
6	Vier Handelingsperspectieven	29
6.1	Inleiding	29
6.2	Handelingsperspectief 1	29
6.3	Handelingsperspectief 2	30
6.4	Handelingsperspectief 3	31
6.5	Handelingsperspectief 4	33
7	Conclusies en aanbevelingen	35
7.1	Conclusies	35
7.2	Aanbevelingen	37
Bijlage 1	De drie domeinen	38
Bijlage 2	Het agentschapsmodel.	55
Bijlage 3	Overzicht geïnterviewde personen	56

2 Opdracht en aanpak

2.1 Aanleiding

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is verantwoordelijk voor het goed uitvoeren van het Europees Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) in Nederland.

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) voert regelingen uit binnen het kader van het GLB. Het betreft zowel grondgebonden als niet-grondgebonden (subsidie)regelingen. De NVWA voert de daarbij behorende wettelijk verplichte EU-controles op locatie uit.

Dit onderzoek komt voort uit de analyse van Deloitte over de disbalans tussen taken en middelen en uit het vervolgrapport van ABDTOPConsult "Toezicht met beleid". De analyse van Deloitte richtte zich vooral op de middelen-kant. Echter, de disbalans is ook een gevolg van de sterke groei van taken. In de Kamerbrief 'Aanbieding Herbezinning NVWA en onderzoek taak-middelen' (d.d. 16 oktober 2020) is daarom als een van de handelingsperspectieven om de disbalans op te heffen genoemd: Zijn er taken die niet bij de NVWA passen en/of ook door andere organisaties kunnen worden uitgevoerd?

Dit handelingsperspectief is verder uitgewerkt in een taakanalyse, waarin ongeveer 20 taken zijn benoemd die ook elders belegd zouden kunnen worden. Op basis van een vooronderzoek naar taken zijn de controletaken GLB als meest kansrijke benoemd, omdat controle op naleving van subsidievoorwaarden niet als een toezichtstaak wordt gezien.

Vanuit die optiek willen de eigenaar, de coördinerend opdrachtgever binnen LNV en de NVWA de mogelijkheden onderzoeken om de grondgebonden en niet-grondgebonden controletaken elders te beleggen.

LNV dat de verantwoordelijkheid draagt voor de implementatie van de EU-regelgeving, wil eerst de mogelijke alternatieven in beeld hebben alvorens over te gaan tot besluitvorming over het eventueel elders beleggen van deze controletaken. De NVWA heeft behoefte aan een kader waarmee zij bewuster aan de voorkant kan sturen op het groeiende takenpakket.

2.2 Opdracht

ABDTOPConsult is gevraagd om een verkenning uit te voeren naar mogelijke alternatieve uitvoerders voor de locatie-gebonden controletaken. Met daarbij speciaal aandacht voor onderstaande deelvragen

Beschrijf de as-is situatie (taken belegd bij de NVWA) in kaart, inclusief de kosten- en baten en de wijze waarop er invulling kan worden gegeven aan die taken.

Breng in kaart aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan bij uitvoering van de controletaken. Criteria die aan bod komen zijn:

- Beschikbaarheid van capaciteit; wendbaarheid, piekbelasting/spreiding en mogelijkheid voor opbouw van expertise; kunnen voldoen aan een EU-conforme uitvoering/EU criteria;
- (Maatschappelijke) kosten-baten analyse/de kosten van alternatieven t.o.v. kosten van de huidige uitvoering (structureel);
- De benodigde overgangstermijn/periode;
- Een klantgerichte aanpak (WaU).

Stel een strategisch afwegingskader op, waarin de huidige situatie (as is) wordt afgezet tegen de mogelijke alternatieven. Op basis hiervan kan worden besloten tot uitvoering van taken door de NVWA of een alternatieve uitvoerder.

In het afwegingskader worden politieke bestuurlijke-, beleidsmatige- en juridische factoren, het budgettaire kader, eventueel benodigde transitieperiode en overgangsmaatregelen evenals de praktische uitvoerbaarheid gewogen, om zodoende een strategische keuze te kunnen maken.

Inventariseer mogelijke alternatieve uitvoerders, getoetst aan het afwegingskader:

- Welke bestaande organisatievormen zijn geschikt voor de uitvoering van controletaken? Bezie daarbij de mogelijkheden voor uitvoering door of i.s.m. organisaties binnen en/of buiten de rijksoverheid. Betrek hierbij indien mogelijk ook de wijze waarop dit door andere landen wordt gedaan.
- Geef aan wat de voor-en nadelen en politiek/bestuurlijke impact zijn van een eventuele keuze voor een alternatieve uitvoerder (onder andere technische uitvoerbaarheid, efficiëntie, kosten, bekostiging, privacy, last voor burgers en bedrijven, etc.).
- Welke voorwaarden moeten worden verbonden aan onderbrengen van (deel) taken bij alternatieve uitvoerders (informatiedeling, privacy, etc.)
- Geef aan welke stappen nodig zijn om de uitvoering van (deel) taken door een andere organisatie mogelijk te maken.

2.3 Aanpak

We maken als eerste een schets van de uitvoeringpraktijk van de GLB-subsidies. Vervolgens brengen we de huidige situatie en werkwijze in kaart (taken belegd bij de NVWA) inclusief de kosten en baten en de wijze waarop er invulling wordt gegeven aan die taken. Daarbij kijken wij ook naar de context en de belangrijkste ontwikkelingen in de omgeving waarin de controletaken worden uitgevoerd. En de appreciatie van het geleverde werk bij de ontvangers (RVO, EZ, EU). Dan stellen wij een strategisch afwegingskader op, waarmee de huidige situatie (as is) kan worden afgezet tegen mogelijke alternatieven.

Mogelijke alternatieve uitvoerders zullen worden geïdentificeerd en geven we een beeld van de voor- en nadelen van deze alternatieven afgezet tegen het afwegingskader. Eventuele migraties worden in de tijd geplaatst.

Als laatste verwoorden we onze conclusies en aanbevelingen.

3 Schets GLB

3.1 Wat is het GLB en welke subsidies betreft het

Het GLB is het gemeenschappelijk landbouwbeleid¹ van de EU, dat in 1962 van start ging. Het vormt een partnerschap, enerzijds tussen landbouw en samenleving en anderzijds tussen Europa en de Europese landbouwers. Het moet:

- Landbouwers ondersteunen, de landbouwproductiviteit verbeteren en voor een stabiele voorziening van betaalbare levensmiddelen zorgen;
- De landbouwers van de Europese Unie een redelijk inkomen garanderen;
- Het klimaat beschermen en het duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen bevorderen;
- Plattelandsgebieden en landschappen in de hele EU in stand houden;
- De plattelandseconomie levensvatbaar houden door de werkgelegenheid in de landbouw, agrovoedingsindustrie en aanverwante sectoren te stimuleren.

De landen van de Europese Unie (EU) maken samen het GLB.

Het wordt op Europees niveau beheerd en gefinancierd uit de gemeenschappelijke EU-begroting. De EU-landen mogen hun eigen landbouwbeleid bepalen, binnen de grenzen van het GLB.

Het GLB omvat de volgende maatregelen:

- Inkomenssteun in de vorm van rechtstreekse betalingen zorgt voor stabiele inkomens, beloont boeren voor milieuvriendelijke landbouw en publieke diensten die normaal niet door de markten worden betaald, zoals zorg voor het platteland;
- Marktmaatregelen zijn bedoeld om het hoofd te bieden aan moeilijke marktomstandigheden, zoals een plotselinge daling van de vraag als gevolg van een groot gezondheidsprobleem, of een daling van de prijzen wegens een tijdelijk overaanbod;
- Plattelandsontwikkelingsmaatregelen met nationale en regionale programma's spelen in op de specifieke behoeften en uitdagingen van plattelandsgebieden.

Het GLB stoelt op twee financiële pijlers: landbouwsubsidies en subsidies voor plattelandsontwikkeling. De Nederlandse landbouwsector ontvangt op dit moment inclusief de nationale (ic. provinciale) cofinanciering ongeveer €1 miljard per jaar. Onder de eerste pijler, het EU-garantiefonds, vallen de inkomensondersteuning en het markt- en prijsbeleid. Onder de tweede pijler, het plattelandsontwikkelingsfonds, valt het plattelandsontwikkelingsprogramma. Tot nu toe kennen beide pijlers hun eigen planvorming. Vanaf 2023 is er één Nationaal Strategisch Plan. Zo ontstaat er meer samenhang.

¹ Officiële website van de Europese Unie; Agriculture and rural development, een overzicht van het gemeenschappelijke landbouwbeleid

3.2 Relevante ontwikkelingen in het domein

Vanaf 1 januari 2023 is een nieuwe periode (2023-2027) van Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in werking getreden. Daarbij komt het accent meer te liggen op betalingen voor eco-diensten en minder op de bedrijfstoelagen. Anders dan in de nog lopende periode van het GLB is voor de implementatie ervan nu een Nationaal Strategisch Plan (GLB-NSP) opgesteld tezamen met provincies en waterschappen. De financiering vanuit Europa blijft ongewijzigd vanuit twee fondsen, te weten: het Europese Landbouwgarantiefonds (ELGF, de eerste pijler) en het Europese fonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo, de tweede pijler).

Met de vaststelling van het Nationaal Strategisch Plan verandert ook de inhoud van de twee pijlers. De eerste pijler bestaat in het nieuwe GLB uit markt- en prijsbeleid (voorheen Gemeenschappelijke Marktordening (GMO)), een basisbetaling en een eco-regeling. De beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt in het geheel bij LNV. Onder het nieuwe GLB zal de steun die een landbouwer vanaf 2023 ontvangt voor 30% bestaan uit een basispremie en voor 70% uit betalingen voor eco-diensten, terwijl onder het huidige GLB de steun bestaat uit 70% bedrijfstoelageregeling (directe betalingen) en 30% vergroeningeisen. Als voorwaarden om in aanmerking te komen voor betalingen gelden de zogenoemde 'conditionaliteiten' (tot 2023 'randvoorwaarden'). Dit is het stelsel van wet- en regelgeving en goede landbouw- en milieucondities. Deze 'instap-eis' verandert niet maar de voorwaarden, in het bijzonder de gevraagde Goede Landbouw en milieucondities (GLMC's), zijn op onderdelen verzwakt ten opzichte van de GLMC's uit de vorige GLB-periode.

De tweede pijler bestaat uit het Plattelandontwikkelingsbeleid (POP).

Met de start van het derde POP-programma in 2014 is de uitvoering ervan in het kader van het sluiten van het Natuurpact tussen het Rijk en de provincies voor het overgrote deel (90%) gemandateerd naar de provincies. Hiermee is ook de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de afzonderlijke POP-maatregelen bij de provincies komen te liggen.

Anders dan bij de eerste pijler is voor deze tweede pijler van het GLB nationale cofinanciering verplicht. Onder het vorige GLB geldt een nationale cofinanciering van 50%. Onder het nieuwe GLB geldt in het algemeen een percentage van 57%. Als gevolg van de decentralisatie nemen de provincies de cofinanciering voor hun rekening.

Het NSP bevat zoals hierboven al genoemd een integraal plan dat over beide pijlers heen strekt. Voor de opstelling van het NSP hebben LNV, provincies en waterschappen vanaf de start samengewerkt. Over het NSP is op 13 december 2022 overeenstemming bereikt met de Europese Commissie. Het nieuwe GLB loopt van 2023 tot en met 2027.

Het NSP bestaat uit de volgende subsidiemogelijkheden, die landelijk of provinciaal zullen worden opengesteld:

- Grondgebonden regelingen. Met de eco-regeling worden boeren vergoed voor maatschappelijke diensten.
- Gebiedsgerichte samenwerking. Boeren, terreinbeheerders en anderen worden uitgedaagd samen te werken aan klimaatadaptatie, schoon water, meer biodiversiteit.
- Steun voor de stikstof- en klimaatopgave veenweide en N2000. Voor boeren waarvan gevraagd wordt te extensiveren of te vernatten, is steun om te komen tot een toekomstbestendige bedrijfsvoering.
- Duurzame investeringen. Bijvoorbeeld op het gebied van precisielandbouw, energie, innovatieve stalsystemen of landschap en water.
- Inzet op kennis en innovatie. Steun voor kennisontwikkeling, actieve netwerken, nieuwe technologie en marktconcepten. En onafhankelijk advies door erkende adviseurs voor boeren.
- Steun voor jonge boeren en tuinders. Zij ontvangen meer hectarepremie, meer subsidie voor duurzame investeringen, vestigingssteun en hulp bij generatiewisseling.

Naast ontwikkelingen met betrekking tot het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is ook het gezamenlijke traject van de rijksinspecties in het kader van dit onderzoek relevant. De rijksinspecties, waartoe ook de NVWA behoort, zijn een traject gestart om hun onafhankelijkheid beter te borgen. Daarbij worden ook voorstellen gedaan om meer scherp te krijgen in de rol en taken van deze rijksinspecties. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen toezichhoudende en handhavingstaken enerzijds en uitvoerende taken in opdracht van overheden anderzijds. De oriëntatie van de rijksinspecties is om zich vooral te richten op de toezicht- en handhavingstaken, waarbij de onafhankelijkheid wettelijk wordt gewaarborgd. Meer uitvoerende taken in opdracht van overheden passen hierbij minder.

3.3 De rollen, taken van hoofdrolspelers

Het Ministerie.

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is beleids- en budgetverantwoordelijk en dient in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) zorg te dragen voor de rechtmatige uitvoering. Daartoe behoort ook de verplichting om controleactiviteiten uit te voeren bij deelnemers aan regelingen die vallen onder het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) en het European Maritime Fisheries and Agriculture Fund (EMFAF) ². Met deze controles moet voorkomen worden dat publieke middelen (subsidiegelden) onterecht besteed worden.

² De NVWA voert ook voor het EFMZV en EMFAF controles uit, deze vallen onder het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) en zijn daarom niet in dit rapport meegenomen.

De RVO.

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, een agentschap van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat is aangewezen als het Europese betaalorgaan voor Nederland voor ELGF- ELFPO-subsidies. Daarmee is RVO verantwoordelijk voor de uitvoering van de regelingen en de daarbij behorende controleactiviteiten. RVO voert de administratieve controleactiviteiten uit en oordeelt over de toekenning en betaling van subsidies. De NVWA voert in afstemming met RVO controles ter plaatse uit.

De RVO kan andere organisaties aanwijzen als 'Delegated Body' om gedelegeerde taken namens RVO uit te voeren. RVO blijft zelf verantwoordelijk voor rechtmatige uitvoering van het GLB. NVWA en NEO³ zijn als delegated body aangewezen. In 2023 komen daar vanuit de samenwerkende provincies Stimulus en Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) bij.

Zoals vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst tussen RVO en LNV wordt RVO voor haar aandeel in de GLB-werkzaamheden door LNV gefinancierd. Voor 2023 is daar 76 miljoen mee gemoeid. De aard en omvang van de werkzaamheden worden in het jaarplan RVO vastgelegd.

De Provincies.

Sinds 2014 is de subsidie vanuit het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP en ANLb⁴ vanaf 2016) inclusief de vereiste cofinanciering gemandateerd aan de provincies. Hiermee is ook de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de afzonderlijke POP-maatregelen bij de provincies komen te liggen. De provincies zijn geen directe opdrachtgever voor controleactiviteiten die de NVWA uitvoert. De vereiste controles zijn onderdeel van de planning die het RVO met NVWA overeenkomt. De provincies vergoeden de kosten van de NVWA voor de controles ter plaatse.

De provincies vullen de Europese subsidies aan vanuit de eigen begroting(cofinanciering). Zij beslissen uiteindelijk voor welke onderwerpen de subsidie bedoeld is. In Drenthe, Friesland en Groningen lopen de subsidieaanvragen via het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN). In Noord-Brabant, Limburg en Gelderland lopen de subsidieaanvragen via Stimulus Programmamanagement. Deze uitvoeringsorganisaties beoordelen de aanvragen voor deze provincies. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), in haar rol als Europees betaalorgaan, betaalt het geld uit bij goedgekeurde aanvragen.

De overige provincies laten de subsidieaanvragen via de RVO lopen. De kosten daarvoor worden op basis van nacalculatie aan RVO door de provincies vergoed.

³ NEO levert unieke informatiediensten die gaan over de veranderingen in onze leefomgeving onder meer op basis van satellietbeelden. www.NEO.nl

⁴ De subsidie voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb)

De NVWA

De NVWA is een bij wet ingestelde rijksinspectie die ten dienste van de samenleving toezicht houdt op bedrijven. De NVWA dient zeven publieke belangen:

- Voedselveiligheid
- Productveiligheid
- Tabaks- en alcoholontmoediging
- Plantgezondheid
- Dierenwelzijn
- Natuur en milieu en
- Dierengezondheid

Voor de uitoefening van de toezichtstaken van de NVWA gelden de aanwijzingen van de Minister-president voor de rijksinspecties. De aanwijzingen richten zich op de toezichts- en handhavingstaken die onderscheiden kunnen worden van eventuele uitvoerende taken die een rijksinspectie doet. Voor de NVWA vormt daarnaast voor de uitvoerende taken het agentschapsmodel en de bestuurlijke driehoek (zie bijlage 2) het vertrekpunt. Daarbij worden de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer onderscheiden. Een evenwichtige samenwerking binnen deze driehoek vereist wederkerigheid en gelijkwaardigheid in de onderlinge relaties. Voor de NVWA bestaat de bestuurlijke driehoek uit de SG van LNV (eigenaar), de beleids-DG's van LNV en VWS (opdrachtgevers) en de NVWA (opdrachtnemer).

Grofweg voert de NVWA controleactiviteiten uit voor drie domeinen:

- Cross Compliance (XC)
- Niet Grondgebonden Subsidieregelingen (NGS)
- Grondgebonden Subsidieregelingen (GGS).

Voor de GGS controles en de meeste NGS controles is de NVWA door RVO aangewezen als delegated body. In het volgende hoofdstuk en in bijlage 1 werken we de GLB-taken van de NVWA meer in detail uit. De uitvoering van de controleactiviteiten vindt plaats op basis van jaarlijkse samenwerkingsafspraken met de RVO. In totaal werken per jaar ongeveer 100 fte aan de GLB controles.

De meeste controles die de NVWA uitvoert in het kader van het GLB worden betaald door LNV. Het betreft voor 2023 in totaal een bedrag van ca. 14,5 mln. Over het aantal uit te voeren controles worden voorafgaand aan het jaar door de NVWA en RVO afspraken gemaakt en vastgelegd in een afspraken document (Samenwerkingsafpraak RVO-NVWA controles ter plaatse). De uit te voeren werkzaamheden en het daarbij behorende aantal uren worden opgenomen in het jaarplan van de NVWA en betaald door LNV. Het jaarplanproces en de inschatting van het aantal controles vanuit RVO lopen niet geheel parallel, waardoor eventuele afwijkingen niet altijd tijdig kunnen worden opgenomen in het jaarplan. Evenals met andere jaarplan-afspraken kan het voorkomen dat er meer of minder uren worden uitgevoerd dan gepland. In het geval dat er significant meer uren nodig zijn, zal de

NVWA als het niet ingepast kan worden binnen de beschikbaar gestelde financiering maar er wel capaciteit beschikbaar is, hiervoor meerwerk overeenkomen met LNV. De uren en het bijbehorende budget worden dan gedurende het jaar toegevoegd aan het jaarplan. Indien in het geval bij meerwerk geen capaciteit beschikbaar is, dan wordt de NVWA veelal geacht mankracht in te zetten vanuit andere domeinen. In het geval dat er minder uren worden besteed dan gepland, wordt in overleg met LNV bekeken of deze uren aan andere werkzaamheden (voor LNV) kunnen worden besteed. Als dit niet het geval is, vloeit het geld weer terug naar LNV.

De controles die de NVWA uitvoert in het kader van het ANLB en POP-3 worden (grotendeels voor POP-3 en voor ANLB in het geheel) door de Provincies betaald. Het gaat voor 2023 in totaal om een bedrag van ongeveer 3,2 mln. voor ANLB en 0,5 mln. voor POP-3.

De provincies betalen aan RVO, en RVO betaalt vervolgens de NVWA. De NVWA brengt hiervoor een meerjarige offerte uit. De offerte van de NVWA wordt integraal met die van RVO aan de provincies aangeboden. Ook heeft de NVWA voor POP-3 afspraken gemaakt met de provincies over het minimaal in rekening te brengen bedrag zodat de NVWA niet zelf het risico loopt wanneer er toch minder controles worden aangevraagd vanuit RVO. Halverwege het jaar stemt de NVWA met RVO af wat de verwachte realisatie is en de NVWA brengt dan een voorschot in rekening bij RVO. Op basis daarvan brengt RVO een voorschot voor RVO en de NVWA in rekening bij de provincies. Na afloop van het jaar stuurt de NVWA een factuur voor de uitgevoerde werkzaamheden aan RVO, op basis waarvan door RVO wordt betaald (en door RVO in rekening gebracht bij de provincies).

De Auditdienst Rijk

De Auditdienst Rijk (ADR) is de onafhankelijke interne auditor van de Rijksoverheid en de Audit Autoriteit in Nederland voor de Europese Commissie. De ADR maakt onderdeel uit van het ministerie van Financiën en valt direct onder de plaatsvervangend secretaris-generaal. De Auditdienst Rijk voert in opdracht van de betrokken ministers werkzaamheden uit voor de Europese Commissie. Daarbij zijn de voorschriften uit de Europese regelgeving leidend. Zo is de ADR in Nederland aangewezen als de auditautoriteit voor de Europese structuurfondsen en de certificerende instantie voor de Europese landbouwfondsen. Daarmee is de Audit Dienst Rijk (ADR) verantwoordelijk voor de controle van het betaalorgaan RVO en rapporteert daar jaarlijks over in de certificerende rapporten ELGF en ELFPO.

4 De GLB-taken van de NVWA

4.1 Huidige praktijk GLB controles bij de NVWA

4.1.1 Delegated body

De NVWA voert als delegated body in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), controleactiviteiten uit bij deelnemers aan regelingen die vallen onder het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). De Europese verordeningen stellen in het vorige (deels nog lopende) programma strenge eisen aan de verantwoording van de subsidies, zoals verplichte aantallen controles ter plaatse die beperkt risicogericht zijn. Het niet halen van deze verplichte aantallen controles of het niet EU-conform uitvoeren van deze controles kan tot hoge boetes leiden voor lidstaat Nederland (tot 10% van het uit te keren subsidiebedrag in Nederland). Vanaf 2023 komen de verplichte controlepercentages veelal te vervallen en is het de bedoeling om meer risicogericht te gaan controleren. Dat houdt niet automatisch een vermindering van het aantal gevraagde controles in.

4.1.2 Risico's.

Het grootste risico is dat de Europese Commissie aanleiding ziet om op basis van de tekortkomingen in de werkzaamheden die de NVWA en de RVO uitvoeren, kortingen op te leggen aan de lidstaat Nederland. Het risico is dat, naast kortingen, de erkenning van het Betaalorgaan in het geding komt en dit gevolgen heeft voor de toekenning van subsidies. De erkenningseisen houden onder andere in dat EU-controles ter plaatse tijdig en kwalitatief goed dienen te zijn. De RVO houdt toezicht op de NVWA, en de NVWA-controles dienen tijdig (in juiste periode) te worden uitgevoerd, gerapporteerd en de kwaliteit van de inspectie/controlerapporten dient goed te zijn. Dit raakt de erkenningseisen.

Het niet voldoen aan de EU-eisen met betrekking tot het minimaal uit te voeren aantal controles of controles die inhoudelijk onvoldoende zijn, heeft direct financiële correcties voor de lidstaat tot gevolg. Terugvorderingen vanuit de EU kunnen eventueel tot op het niveau van de individuele subsidieaanvragers plaats vinden.

Naast de beschreven financiële correcties is er ook risico op vertraging in de keten (werk moet overgedaan worden of wordt te laat opgeleverd). De financiële correcties die Nederland in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Commissie krijgt in verband met tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen van de Nederlandse overheid tonen aan dat de EU-conformiteit continu aandacht vraagt. Naar aanleiding van audits van de Europese Commissie kan het zijn dat de lidstaat Nederland de ingerichte keuzes bij moet stellen. Dit kan ertoe leiden dat er extra capaciteit van de NVWA gevraagd wordt, mogelijk ten koste van andere NVWA werkzaamheden.

Overig

Het risico op de sancties van de Europese Commissie is niet alleen een economisch risico, maar ook een politiek risico, omdat zich een groot afbreukrisico voor de minister kan voordoen. Een politiek bestuurlijk risico is het eventueel niet halen van de betaaldoelstelling voor de doelgroep (boeren en andere subsidieontvangers), omdat deze tot op niveau van de Tweede Kamer is besproken.

4.1.3 Controleactiviteiten over drie domeinen

Zoals in het vorige hoofdstuk al kort genoemd voert de NVWA controleactiviteiten uit voor drie domeinen:

- Cross Compliance (XC)
- Niet Grondgebonden Subsidieregelingen (NGS)
- Grondgebonden Subsidieregelingen (GGS).

De controleactiviteiten van de NVWA bestaan o.a. uit de vereiste controles ter plaatse voor ELGF en ELFPO, zoals controles ter plaatse voor de Basisbetaling (vanaf 2023 Basisinkomenssteun), de subsidie Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer, de subsidieregelingen POP3, subsidieregelingen op het gebied van marktordening en prijsbeleid en naleving van Europese regelgeving op dat gebied.

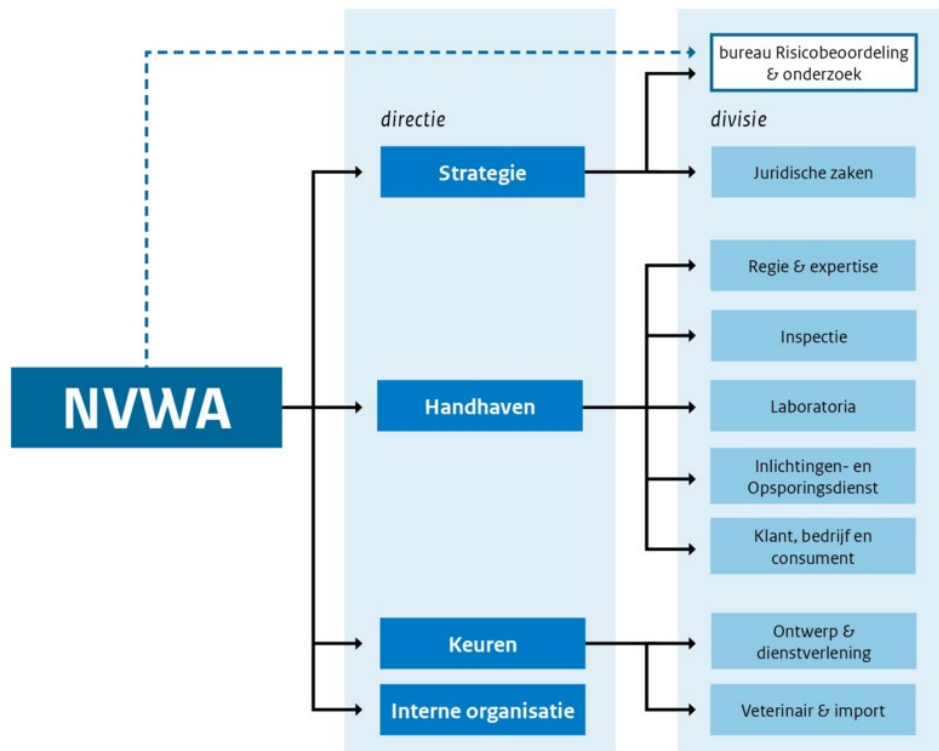
Ook voert de NVWA controles op randvoorwaarden (cross-compliance, hierna XC), de risicoanalyse en steekproeftrekking voor de (XC) controles en coördinatie van de XC controles ter plaatse door medetoezichthouders, uit. Tot slot is de NVWA belast met de boekhoudkundige nacontroles en rapportages daarover aan de EC.

De uitvoering van de controleactiviteiten vindt plaats op basis van jaarlijkse samenwerkingsafspraken met de RVO.

Daarnaast voert de NVWA controles uit op een enkele nationale subsidieregeling op het gebied van landbouw. Dat zijn regelingen die zuiver nationaal worden uitgevoerd, beleidsmatig en financieel nationaal georganiseerd, zoals de subsidieregeling sanering varkenshouderijen en fijnstof (instandhouding). Zo wordt er bijvoorbeeld gecontroleerd of eerder gesubsidieerde investeringen nog in stand worden gehouden.

4.1.4 De organisatie van het werk

De NVWA staat onder leiding van een inspecteur-generaal. Hij vormt samen met de directeuren de directie van de NVWA.



De controles ter plaatse voor de GLB domeinen NGS, GGS en XC worden uitgevoerd binnen de directie Handhaven. Van deze directie is de divisies Inspectie direct betrokken en zijn de divisies Klant, bedrijf & consument (KBC), Regie & expertise (R&E) en de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) indirect betrokken. De werkzaamheden zijn meer gedetailleerd beschreven in bijlage 1. In hoofdlijnen is het werk als volgt verdeeld:

Van de divisie Inspectie zijn drie afdelingen betrokken:

- Inspectie Plant, Vis, EU-subsidies en Natuur (PVEUN)
 - Drie teams Fytosanitair en gewasbescherming voor controles binnen de 1% XC steekproef en doormeldingen, gericht op gewasbescherming.
 - Het team EU-subsidies. Controles op de NGS-onderdelen (niet CKC controles en controles voor de Fokkerijregeling).
- Inspectie Grond
 - Drie GLB teams voor XC en GGS controles
 - Doormeldingen XC vanuit GLB teams (GGS controles) en meststoffen teams

- 1 of 2 inspecteurs voor CKC controles (Marktordening Vlees)
- Inspectie Dier
 - Een aantal inspecteurs met de benodigde expertise doen CKC controles en controles voor de Fokkerijregeling. In 2021 en 2022 heeft Inspectie Dier ook een aantal controles voor de 1% steekproef XC uitgevoerd. Doormeldingen m.b.t. XC komen ook vanuit reguliere inspecties door de afdeling Dier.

Van de divisie Regie & Expertise zijn 2 afdelingen betrokken

- De afdeling Regie:
het betreft werkzaamheden op het gebied van relatiebeheer met RVO en op het gebied van programmering van het (inspectie)werk
- De afdeling Expertise:
het betreft alle werkzaamheden gericht op kennis/ opleidingen, afstemming met RVO, implementatie controleopdrachten van RVO, waaronder opstellen werkinstructies voor Inspectie en inregelen ICT programma, aanwezigheid bij audits van de Europese Commissie/ Rekenkamer, uitwerken nieuwe GLB voor zover gericht controles ter plaatse. Daarnaast houdt Expertise GLB zich bezig met de coördinerende taken voor XC en boekhoudkundige controles (NGS).

De divisie KBC

- In het ICT systeem plaatsen van controleopdrachten
- Verzending van rapporten naar RVO voor NGS en GGS.
- Planningswerkzaamheden voor Inspectie Grond.

De divisie IOD

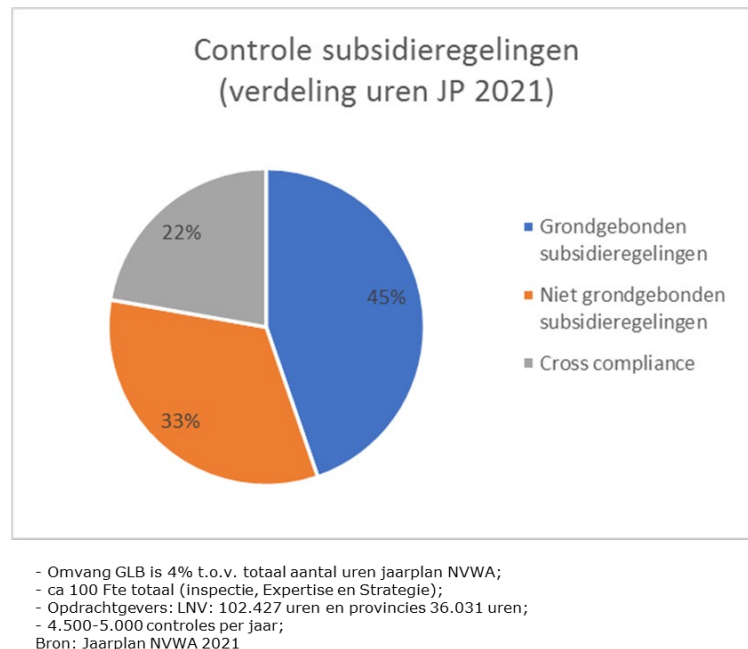
- Fraude- en opsporingsonderzoeken al dan niet in opdracht van het Europees Openbaar Ministerie⁵.

De directie Strategie,

- De afdeling Juridische Zaken
Mogelijk betrokken bij eventuele bezwaar- en beroepszaken.
- De afdeling Beleid, Planvorming en instrumentontwikkeling
- Strategische vraagstukken rondom de domeinen van de NVWA en de jaarplanning en zo ook voor GLB.

⁵ Het Europees Openbaar Ministerie (EOM) is het onafhankelijk openbaar vervolgingsorgaan van de EU en verantwoordelijk voor de bestrijding van fraude en corruptie.

Over het geheel heen genomen geeft dat het volgende beeld gebaseerd op de cijfers over 2021:



4.2 Hoe het werkt in de praktijk

RVO vraagt de NVWA om de minimale Europese eis van het aantal controles ter plaatse uit te voeren. De NVWA heeft voor de taken gerelateerd aan Grondgebonden Subsidieregelingen en cross-compliance al jaren moeite om de overeengekomen aantallen te halen. Dit komt vooral doordat de verschillende taken binnen een korte tijd uitgevoerd moeten worden waarbij ook rekening gehouden moet worden met de natuurkalender. Dit leidt tot stapeling van seizoensgebonden piekmomenten in het jaar (de meeste controles vinden plaats tussen mei en november). Idealiter worden uren gespreid over een jaar. Dit is moeilijk, aangezien sommige te controleren aspecten bijvoorbeeld in het groeiseizoen dienen plaats te vinden (dit heeft te maken met de tijdigheidseis van controles). De NVWA werkt voor grondgebondensubsidies (GGS) weliswaar gedeeltelijk met flexkrachten maar het is door de schaarste op de arbeidsmarkt moeilijk om deze te vinden en te behouden. Bovendien zijn het langdurige en intensieve processen om deze mensen elk jaar opnieuw aan te trekken en op het juiste niveau opgeleid te krijgen. Ook is de inzet seizoensgebonden waardoor het voor mensen minder interessant is om in te stappen. Een contractperiode van een beperkt aantal maanden is meestal minder aantrekkelijk.

Of er voldoende capaciteit is wordt bepaald door de vraag naar capaciteit naar aanleiding van de door RVO geschatte aantallen en het beschikbare aanbod binnen

de NVWA organisatie. Ook is de vraag of de capaciteit op de juiste momenten geleverd kan worden (i.v.m. piekbelasting).

De hieronder weergegeven grafiek geeft de totale uren per maand aan controles ter plaatse weer voor de afdeling van Inspectie die XC controles, BBR controles en ANLb controles uitvoert. Deze grafiek is gebaseerd op de uren in 2018, waarbij de uren per onderdeel (ANLb, BBR en XC) als het ware op elkaar zijn gestapeld. De grafiek is representatief voor de verdeling van het werk in 2022. De verwachting is dat voor 2023 de BISS (opvolger van BBR) en ANLb de controles zullen afnemen. Dit is echter nog niet zeker, gezien het meer risicogericht controleren (programmatisch handhaven). In de loop van het nieuwe GLB kan blijken dat er juist meer controles uitgevoerd moeten worden. Daarnaast komt er nog een regeling bij, de eco-regeling. De verwachting is dat XC controles de komende jaren meer gespreid door het jaar uitgevoerd zullen kunnen worden. 2023 zal vooral een overgangsjaar zijn, waarin nog veel details meer duidelijk zullen worden voor de jaren daarna.



Voor de niet grondgebonden subsidies heeft de NVWA te maken met meerdere en over het algemeen kleinere (subsidie)regelingen en andere Europese controleverplichtingen (zoals boekhoudkundige nacontroles). De controles zijn veelal gericht op administratieve controles ter plaatse. Daardoor zijn de werkzaamheden veelal met elkaar vergelijkbaar, maar de achterliggende Europese verordeningen kunnen van elkaar verschillen. De controles worden grotendeels door één team uitgevoerd. De inspecteurs moeten daarom kennis hebben van meerdere Europese fondsen en verordeningen.

De controles voor de niet grondgebonden subsidies kunnen redelijk gelijkmatig over het jaar worden verspreid met uitzondering van de GMO Groente & Fruit controles. Deze controles moeten in de periode april tot en met augustus worden uitgevoerd en leggen in die maanden een zware claim op de beschikbare capaciteit. In

afstemming met RVO worden andere controles, voor zover mogelijk, zo veel mogelijk daar omheen gepland. Dit is de afgelopen jaren goed gelukt. Het is nog niet duidelijk hoe zwaar de claim in het nieuwe GLB zal zijn.

De doorontwikkeling bij de divisie Inspectie vraagt een continue aandacht voor het implementeren van nieuwe werkwijzen en opleiden van inspecteurs. Daarnaast vragen de drie domeinen specialistische kennis. Er is een grote diversiteit aan regelingen en type controles. Een continue aandacht voor vakken en vakmanschap is van belang om het kwaliteitsniveau van de controles en rapportages op peil te houden.

Er wordt binnen de taken zelf gewerkt met gespecialiseerde teams vanwege de vereiste specifieke kennis. Dit zorgt ervoor dat er minder flexibiliteit is om de pieken op te vangen. Een mogelijke variabele is om de piekperiode omlaag te brengen binnen de kaders die via Europa worden gesteld. Van belang hierbij is dat wel de kwaliteit ook bij piekmomenten moet zijn geborgd.

4.3 Appreciatie van het huidige werk

In alle gesprekken wordt aangegeven dat de betrokken partijen tevreden zijn met de wijze waarop de werkzaamheden door RVO en NVWA worden uitgevoerd. Er is de afgelopen vier jaar veel energie gestoken in het finetunen en het samenwerken binnen de gekozen governance. Dat verklaart ook de relatieve tevredenheid over de resultaten van die samenwerking.

De NVWA en RVO hebben twee sterk verschillende profielen in de buitenwereld. RVO wordt gezien als de ondersteunende instantie die ook de vraagbaak is voor alles wat met die subsidiestromen te maken heeft en is bekend als het administratiekantoor en betaalorgaan. NVWA wordt vooral gezien als de controlerende autoriteit, die ongevraagd controles komt uitvoeren. Bij niet naleven van de voorschriften wordt er weliswaar door RVO een sanctie opgelegd, maar de gesanctioneerde kijkt daar de NVWA op aan.

Als een lastig punt in de onderlinge samenwerking LNV, RVO en NVWA wordt de financiering van de NVWA-werkzaamheden voor het GLB domein benoemd. Kort gezegd bepaalt RVO het volume aan werk in de tijd. De NVWA schat daar de voor de NVWA benodigde capaciteit met bijbehorende middelen in en LNV dient voor het benodigde budget zorg te dragen. Wordt er vanuit RVO meer gevraagd en/of kan NVWA niet leveren dan moeten de daarbij optredende spanningen door NVWA met LNV worden opgelost. Er is dus geen rechtstreekse financiële koppeling tussen de (gedelegeerd)opdrachtgever RVO en de NVWA als opdrachtnemer waar vraag en aanbod met elkaar in evenwicht kunnen worden gebracht. De sturingsrelatie LNV, NVWA, RVO wordt op dit punt onduidelijk gevonden.

Een ander punt is dat bij voorkomende prioriteringsvraagstukken als gevolg van knelpunten in de beschikbare capaciteit of een extra vraag vanuit RVO de GLB-controles vrijwel altijd prioriteit krijgen ten koste van de veelal risicogerichte toezichtstaken van de NVWA die zich richten op toezicht op de publieke belangen als bijvoorbeeld dierenwelzijn, voedselveiligheid of mest. Daarmee stuurt LNV op het belang van EU-conformiteit en de daarmee gemoeide financiële belangen. En gaat dit belang dan ten koste van de toezichts- en handhavingstaken die aan de NVWA zijn opgedragen.

5 Afwegingskader

5.1 Inleiding

In voorgaande hoofdstukken is geschetst welke rol de NVWA momenteel heeft bij de uitvoering van het GLB. Om te kunnen beoordelen of er alternatieve organisaties zijn om de rol van de NVWA over te nemen is het van belang om over een kader te beschikken waartegen mogelijke alternatieven kunnen worden beschouwd. In deze paragraaf schetsen wij het door ons gebruikte afwegingskader. Dat kader bestaat uit een drietal componenten:

- Criteria die voortvloeien uit de wijze waarop betrokken organisaties kijken naar het gestelde vraagstuk;
- Criteria die voortvloeien uit de aard van de werkzaamheden;
- Criteria die algemeen van aard zijn bij overdracht van taken.

5.2 Criteria voortvloeiend uit verschillende organisatorische invalshoeken

Voor het afwegingskader is het van belang om te constateren dat de verschillende organisaties betrokken bij de uitvoering van het GLB vanuit een verschillend perspectief kijken naar het vraagstuk van welke organisatie welke rol zou moeten of kunnen spelen bij de uitvoering van het GLB in Nederland.

Uitgangspunt van onze verkenning is de stelling dat de werkzaamheden die de **NVWA** uitvoert ten behoeve van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid niet goed passen bij de wettelijk opgedragen toezichts- en handhavingstaken van de NVWA. De wetgever stelt voor de NVWA zeven publieke belangen voorop:

- Voedselveiligheid
- Productveiligheid
- Tabaks- en alcoholontmoediging
- Plantgezondheid
- Dierenwelzijn
- Natuur en milieu en
- Diergezondheid

Veel werkzaamheden die in het kader van het GLB van de NVWA worden uitgevoerd dragen niet direct bij aan één van deze zeven publieke belangen. Voorbeelden hiervan zijn het controleren van perceel-registraties, vergroeningseisen en het vaststellen van activiteiten op het gebied van agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Ook controles in het kader van niet grondgebonden subsidies, zoals het vaststellen van de aanwezigheid van gesubsidieerde investeringen en controles op het gebied van marktordening (bijvoorbeeld controles op levering van schoolmelk en -fruit en op regels met betrekking tot marktordening van bepaalde landbouwproducten) dragen niet direct bij aan de zeven publieke belangen.

Voor cross compliance controles is er sprake van een directe link met een aantal van de zeven publieke belangen. De conditionaliteiten die voor de cross compliance moeten worden gecontroleerd, betreffen onder meer regelgeving die deel uitmaakt van het reguliere toezicht door de NVWA op dierenwelzijn, diergezondheid en natuur en milieu.

De werkzaamheden die de NVWA voor deze eerdergenoemde drie hoofdcategorieën verricht verschillen derhalve van elkaar in het licht van het perspectief van de NVWA: sommige van de regelingen, zoals cross compliance, hebben veel raakvlakken met kerntaken van de NVWA; andere regelingen, zoals niet grondgebonden subsidieregelingen, hebben minder of geen raakvlakken met de kerntaken van de NVWA en kunnen dus gemakkelijker worden overgedragen aan een andere organisatie. Een tweede zorgpunt van de NVWA is dat een aantal GLB-taken als gevolg van seizoensinvloeden een grote sturings- en coördinatielast voor de NVWA veroorzaken. Door het verplichtende en seizoensgebonden karakter van de controles op de grondgebonden subsidies verdringen deze de risico gerichte controles buiten het GLB-domein die de NVWA uitvoert die wel een directe invloed hebben op de zeven onderscheiden publieke belangen.

Een in de discussie nog wat onderbelicht perspectief zijn de mogelijkheden van innovatie. Hierbij kan gedacht worden aan innovatie met behulp van gegevens die sowieso al bij verschillende overheden of bedrijven beschikbaar zijn, maar ook aan satellietgegevens; monitorsystemen, sensordata en geo-tagging bij digitale foto's. Op deze onderwerpen wordt overigens al wel in de nieuwe GLB-periode (vanaf 2023) ingezet door RVO en LNV. Met de komst van de Sentinel-satellieten, die deel uitmaken van het Copernicus-programma, is het mogelijk geworden om alle landbouwarealen in de Europese lidstaten landelijk dekkend te monitoren. In het nieuwe GLB is monitoren een verplichting. Alle lidstaten zijn verplicht om een zogenaamd areaal monitoringsysteem (AMS) op te zetten, waarmee alle grondgebonden aspecten van Europese regelingen voor zover mogelijk ook daadwerkelijk gemonitord moeten worden. De voordelen hiervan zullen naar verwachting in de komende jaren zichtbaar worden. Hierdoor is wellicht een verschuiving van controletaken bij de grondgebonden subsidies in de taakverdeling van de NVWA naar de RVO mogelijk, waarbij minder controles ter plaatse door de NVWA behoeven plaats te vinden.

De **eigenaar van de NVWA** (de SG van LNV) houdt toezicht op de continuïteit van het agentschap en de kwaliteit van de producten en processen. Vanuit die optiek kijkt de eigenaar naar de uitvoerbaarheid van de GLB-taken (welke bemensing en expertise is hiervoor nodig), de passendheid bij de overige taken van de organisatie en de financiële randvoorwaarden. De spanning tussen taken en capaciteit van de NVWA is een belangrijk gespreksthema tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Hieruit zijn diverse onderzoeken, waaronder onderhavige voortgevloeid.

De **opdrachtgever van de NVWA** (beleidsdirectie EIA van LNV) voor het uitvoeren van controles in het kader van het GLB kijkt vanuit een ander perspectief aan tegen eventuele overheveling van GLB-taken naar een andere organisatie. Voor de opdrachtgever staat EU-conformiteit voorop: men wil geen grote financiële risico's lopen. Natuurlijk wil de opdrachtgever zicht hebben op de kostenkant, de continuïteit van de taakuitoefening, de flexibiliteit van de alternatieve uitvoerder, en ook zijn expertise. Ook zicht op de samenhang met andere taken en aansluiting bij de doelstellingen van de alternatieve uitvoerder worden van belang geacht.

Zoals hiervoor is geschetst is RVO aangewezen als Nederlands Europees Betaalorgaan en in die zin verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de (subsidie)regelingen in het kader van het GLB in Nederland. Vanuit het **perspectief van RVO** is het van waarde om met één partij voor de fysieke controles te maken te hebben, die in staat is om de controles uniform en landelijk dekkend uit te voeren. Voor RVO is dit van belang vanwege efficiency, beperking van de coördinatielast, uniformiteit in aansturing en organisatie, uniformiteit in resultaten en bevindingen in systemen en methodiek. Daarbij is vakmanschap, kennis van de landbouwsector, kennis van primaire landbouwbedrijven en autoriteit van belang. Voor wat betreft het laatste punt vindt RVO het belangrijk dat de controlerende instantie een zelfstandige bevoegdheid heeft om het terrein van de subsidieaanvrager te betreden, zoals dat nu bij de NVWA het geval is. Ook hecht RVO aan sterke administratieve organisatie die kan voldoen aan ISO -normeringen en Betaalorgaanaccreditatievereisten.

Een eventuele **andere controlerende instantie** zal kijken naar de continuïteit van de taken; de uitvoerbaarheid daarvan (welke expertise is hiervoor nodig), de passendheid bij de overige taken van de desbetreffende organisatie en een helder financieel perspectief. Deze organisatie zal ook moeten kunnen voldoen aan de vereisten om aangewezen te worden als delegated body van het Europese betaalorgaan.

De **subsidieaanvrager** (zoals agrariër, provincie, waterschap, gemeente of school) die gebruik maakt van de regelingen van het GLB is gebaat bij eenduidige en zo veel mogelijk geïntegreerde controles. Versnippering van controles leidt tot extra lasten bij de subsidieaanvragers. Dit geldt ook voor het leveren van informatie: eenmalig en bij één instantie heeft de sterke voorkeur.

5.3 Specifieke criteria voor het GLB

De werkzaamheden die RVO van de NVWA vraagt kunnen niet door elke andere organisatie worden overgenomen. Er is een aantal specifieke vereisten die aan de controlerende instantie worden gesteld:

1. Van belang is dat de controletaken zodanig worden uitgevoerd dat er geen problemen ontstaan met de Europese Commissie. Hoofdvraag is of de

uitvoerende organisatie in staat is om de noodzakelijk controles naar behoren uit te voeren;

2. De organisatie die de controles uitvoert moet beschikken over een breed scala aan kennis en expertise van de regelgeving van het GLB, maar ook kennis hebben op het brede veld van milieu, volksgezondheid, diergezondheid, gezondheid van planten en dierenwelzijn;
3. Voor de controletaken dient de uitvoerende organisatie een eigenstandige bevoegdheid te hebben om het erf van de agrariër die subsidie in het kader van het GLB aanvraagt te betreden;
4. De uitvoerende organisatie dient met gezag/autoriteit op te kunnen treden;
5. De werkzaamheden waarmee de controles gepaard gaan zijn seizoengevoelig. Van belang is dat de uitvoerder kan voldoen aan de voorschriften binnen het verlangde tijdsbestek met betrekking tot het percentage te controleren subsidieaanvragers;
6. De organisatie die de controles uitvoert moet verbanden kunnen leggen met ander toezicht dat op het erf plaatsvindt.
7. De controlerende organisatie moet voldoen aan de accreditatie-criteria. Dit zijn eisen met betrekking tot de interne organisatie, monitoring, communicatie en informatie, en controleactiviteiten
8. De controlerende instantie moet kunnen worden aangewezen als delegated body van het Europees Betaalorgaan in Nederland: RVO.

5.4 Algemene criteria bij de overdracht van taken

Om te beoordelen of een alternatieve organisatie meer geschikt is om de noodzakelijke controles op de subsidievoorwaarden ter plaatse uit te voeren is het van belang om niet alleen rekening te houden met criteria die voortvloeien uit de aard der werkzaamheden, maar ook met meer algemene criteria. Wij onderscheiden hieronder een drietal categorieën algemene criteria:

- Financiële criteria;
- Praktische criteria;
- Criteria met betrekking tot de klantgerichtheid.

Bij financiële criteria gaat het om factoren die betrekking hebben op de kosten van de controles; de financiële kaders; de bekostiging; de doelmatigheid (inclusief de prikkels tot doelmatigheid) en eventuele transitiekosten. Hierbij kan worden gedacht aan de volgende vragen:

1. Zijn de kosten en baten van de uit te voeren controles bij de uitvoerder in balans?
2. Zijn er meerkosten ten opzichte van de huidige situatie en zijn die meerkosten incidenteel of structureel?
3. Waar komen die eventuele meerkosten terecht?

4. Is er zicht op de sturings- en coördinatielasten van de uitvoering?
5. Kan de uitvoerder “werk met werk” maken, waardoor de uitvoering kostenefficiënt is?

Bij praktische criteria gaat het om tal van factoren, zoals beschikbaarheid van alternatieve uitvoerders met voldoende kwantiteit en kwaliteit (expertise) van personeel; de mate van flexibiliteit voor de inzet van personeel (arbeidsfilm en inspelen op piekbelasting); de technische uitvoerbaarheid. Hierbij kan worden gedacht aan vragen als:

1. Beschikt de uitvoerder over een toekomstbestendige organisatie die toegerust is om wettelijke taken uit te voeren.
2. Beschikt de uitvoerder over voldoende personeel met de noodzakelijke expertise en een gezond werkklimaat.
3. Passen de taken binnen de doelstelling van de organisatie?
4. Kan de uitvoerder seizoensinvloeden in het werk opvangen, zonder dat dit ten koste gaat van de inzet voor andere taken?
5. Zijn er geschikte ondersteunende systemen (zoals ICT, meetsystemen, geo-informatie en wagenpark) en voldoen deze aan de vereisten van b.v. beveiliging?
6. Is de toegang en het gebruik van noodzakelijke en gewenste informatie geregeld (b.v. in het kader van de privacyregelgeving)?
7. Wat is de (eventueel) benodigde overgangstermijn/periode om naar een nieuwe uitvoerende instantie over te stappen?

Bij criteria met betrekking tot de klantgerichtheid gaat het om het gemak van de subsidieaanvrager die een aanvraag doet in het kader van het GLB. Hierbij gaat het bij voorbeeld over vragen als:

1. Hoe wordt de klantgerichtheid van de uitvoerder beoordeeld?
2. Heeft de subsidieaanvrager met één controleur ter plaatse te maken?

6 Vier Handelingsperspectieven

6.1 Inleiding

Wij onderscheiden vier mogelijke handelingsperspectieven voor de taken die de NVWA in het kader van het GLB nu uitvoert:

1. De taken van de NVWA met betrekking tot het GLB blijven zoals die nu zijn bij de NVWA.
2. De taken van de NVWA met betrekking tot het GLB worden geheel of gedeeltelijk overgeheveld naar RVO, waardoor RVO ook de fysieke controles gaat uitvoeren en niet alleen de administratieve controles op afstand.
3. De taken van de NVWA met betrekking tot het GLB worden in hun geheel of gedeeltelijk overgeheveld naar een andere organisatie, die in het landelijk gebied acteert zoals waterschappen; provincies, omgevingsdiensten of keuringsdienst;
4. Het vraagstuk van de af te stoten taken van de NVWA met betrekking tot het GLB wordt in een breder kader geplaatst: er komen veel nieuwe taken op de bestaande uitvoeringsorganisaties, zoals RVO en NVWA af. Uitgaande van deze autonome groei en recht (blijven) doen aan de kerntaken van de bestaande organisaties, kan worden overwogen tot de vorming van een of meer nieuwe uitvoeringsorganisaties. Afhankelijk van de uitkomsten van deze overweging, kan vervolgens gezien worden in hoeverre de af te stoten GLB-taken passen in een van de nieuw op te zetten organisaties.

In de volgende paragrafen worden de vier hoofdvarianten verder uitgewerkt en in het licht geplaatst van het afwegingskader dat in hoofdstuk 5 is geschetst. De afweging van de alternatieven is vooral kwalitatief van aard. Bovendien is de nieuwe periode van het GLB zeer recent begonnen, waardoor momenteel nog niet alle werkprocessen zijn uitgelijnd. Mogelijke overheveling van de controletaken naar alternatieve uitvoerders laat zich voor nu dan ook moeilijk kwantificeren.

6.2 Handelingsperspectief 1

Het eerste handelingsperspectief is dat de NVWA haar huidige GLB taken blijft uitvoeren.

Als we dit perspectief aanleggen tegen het toetsingskader, dan kunnen we constateren dat dit alternatief vanuit het perspectief van de NVWA voor een deel niet goed scoort. Bepaalde onderdelen van het takenpakket (de cross compliance controles en een deel van de controles op de voorwaarden van de grondgebonden

subsidies) vindt de NVWA wel bij haar kerntaken passen, omdat het gaat over wet- en regelgeving waar de NVWA regulier ook toezicht op houdt. Wat bij dit handelingsperspectief van belang is, is dat innovatieve ontwikkelingen de fysieke controles voor een deel zouden kunnen vervangen. Hierbij kan gedacht worden aan innovatie met behulp van gegevens die sowieso al binnen de verschillende overheden beschikbaar zijn maar ook aan satellietgegevens; monitorsystemen, sensordata en geo-tagging bij digitale foto's. Het gaat hierbij met name om grondgebonden subsidies. Hierdoor zou de verdeling van controletaken tussen RVO en de NVWA voor een deel kunnen verschuiven in de richting van RVO. Fysieke controles ter plaatse blijven noodzakelijk.

Andere bezwaren die van de kant van de NVWA zijn genoemd (de werkzaamheden zijn niet passend in het toekomstperspectief van de NVWA en het mogelijke verdringingseffect dat van deze werkzaamheden kan uitgaan bij andere werkzaamheden die de NVWA uitvoert) kunnen wellicht op een andere wijze dichterbij een oplossing worden gebracht. In het gesprek tussen eigenaar (de SG) en opdrachtnemer (NVWA) zou kunnen worden aangegeven dat de werkzaamheden waar het om gaat wel degelijk een relatie hebben met de te behartigen publieke belangen.

Voor wat betreft het verdringingseffect zou gezien kunnen worden om de vaste formatie in de vorm van een flexpool ten behoeve van bredere werkzaamheden uit te breiden. De kosten die dat met zich meebrengt zouden door de opdrachtgever moeten worden gedekt. Wij gaan ervan uit dat de meerkosten opwegen tegen de nog regelmatig opgelegde boetes en terugvorderingen door de Europese Commissie vanwege niet voldoen aan de gestelde conformiteitseisen.

6.3 Handelingsperspectief 2

De taken van de NVWA met betrekking tot het GLB worden geheel of gedeeltelijk overgeheveld naar RVO, waardoor RVO niet alleen de administratieve controles op afstand uitoefent, maar ook de fysieke controles ter plaatse. De begeleiding, beoordeling en uitbetaling van subsidieaanvragen komen dan in één hand. Dit perspectief zou inhouden dat RVO wordt uitgebreid met een eigen buitendienst. Omdat een deel van de controletaken (cross compliance) nauw verweven is met andere activiteiten van de NVWA, ligt het bij deze variant het meest voor de hand om een gedeelte van de taken die de NVWA uitvoert in het kader van het GLB aan RVO over te dragen.

Deze variant scoort vanuit de invalshoek van de NVWA goed: de werkzaamheden die naar de mening van de NVWA niet passen bij de wettelijk opgedragen toezichts- en handhavingstaken kunnen worden afgestoten. RVO geeft echter aan dat zij niet in staat is om deze variant uit te voeren. RVO kampt evenals de NVWA met een enorme toename van werkzaamheden en probeert die toename beheersbaar te houden door zich te concentreren op de administratieve kanten van subsidieaanvragen. RVO beschikt niet over een buitendienst, terwijl sinds lange tijd

de NVWA en haar rechtsvoorgangers ten behoeve van de Europese landbouwsubsidies de noodzakelijke fysieke controles ter plaatse hebben uitgevoerd.

Als we kijken naar de criteria die voortvloeien uit de aard van de werkzaamheden die bij de NVWA ter discussie staat (zie paragraaf 5.3), dan scoort deze variant redelijk tot goed. Hierbij allereerst de kanttekening dat RVO op dit moment niet beschikt over de expertise die noodzakelijk is voor het uitvoeren van de controles ter plaatse. Alleen als de mensen die nu bij de NVWA deze werkzaamheden uitvoeren overgedragen worden aan RVO zou dit risico kunnen worden beheerst. Lastig hierbij is dat bij de NVWA niet alle capaciteit organisatorisch zodanig heeft geconcentreerd dat betrokken medewerkers makkelijk over te plaatsen zijn, maar dat zou binnen de NVWA kunnen worden voorbereid.

Een nieuw op te zetten buitendienst bij RVO moet dan zodanig worden gedimensioneerd dat de nu bekende seizoensinvloeden ook daar kunnen worden gemitigeerd.

Deze variant scoort wel minder dan de huidige situatie omdat er een erfbetreder bij komt.

Gelet op de opvatting van de RVO dat zij beperkte mogelijkheden heeft om nieuwe taken te absorberen, hebben wij om deze mogelijke overheveling niet getoetst aan de algemene criteria die bij overheveling aan de orde zijn.

6.4 Handelingsperspectief 3

Een derde mogelijkheid is het overhevelen van de desbetreffende werkzaamheden naar een andere bestaande organisatie. Hierbij kan gedacht worden aan waterschappen, omgevingsdiensten, provincies of keuringsinstanties.

Deze variant scoort in het licht van het afwegingskader minder goed dan de twee al besproken varianten. Vanuit het perspectief van de NVWA scoort deze variant goed: de genoemde publieke en private organisaties zijn landelijk dekkend en zijn al actief in het landelijk gebied, waarbij ook erfbetreding aan de orde is. Ook taken die een grondgebonden karakter hebben zoals landschapsinrichting en waterkwaliteit hebben sterke raakvlakken met de taken van provincies en waterschappen. Vanuit het perspectief van RVO scoort deze variant minder goed: niet langer is bij deze variant sprake van uniforme uitvoering door één partij, hetgeen de coördinatielast van de RVO sterk vergroot. De animo om de desbetreffende taken van de NVWA over te nemen is bij de waterschappen, omgevingsdiensten, provincies en keuringsdiensten niet aanwezig. Hierbij worden verschillende argumenten gebruikt, waarbij het niet passen bij de taken van deze organisaties het belangrijkste argument is.

Als we kijken naar de specifieke criteria met betrekking tot GLB, dan moeten wij constateren dat de genoemde organisaties niet op alle punten voldoen aan deze

criteria. De kennis en expertise over GLB-regelingen en aanverwante wet- en regelgeving is bij de genoemde organisaties niet of slechts beperkt aanwezig. Bij het overhevelen van de beschikbare capaciteit van de NVWA naar deze type organisaties zal de kennis eerder over meerdere onderdelen landelijk verspreid worden, waardoor het kennisniveau dun en kwetsbaar kan worden.

Waterschappen zijn als functioneel bestuursorgaan vooral gericht op de beheersing van de kwantiteit en kwaliteit van het water. De provincies dragen een verantwoordelijkheid met betrekking tot de regelingen die zijn gericht op de plattelandontwikkeling (POP), hetgeen een beperkt deel is van de GLB-regelingen. Sommige provincies hebben, zoals eerder geschetst, de administratieve afhandeling van een aantal subsidies zelf ter hand genomen, terwijl andere provincies dat laten doen door RVO. In beide gevallen blijft de NVWA de controles ter plaatse uitvoeren en zien de provincies dat niet als hun taak.

De omgevingsdiensten richten zich vooral op de vergunningverlening op het milieuterrein en het toezicht daarop. Het controleren op subsidievoorwaarden is voor de omgevingsdiensten nu een wezensvreemde activiteit. Bovendien zijn de omgevingsdiensten bezig met eigen professionaliseringstrajecten in het kader van het interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel⁶. In het streven naar meer uniformiteit tussen de omgevingsdiensten is gekozen voor een traject van geleidelijke groei. Het nu invlechten van nieuwe (niet)kerntaken past daar niet bij. Daarnaast hebben de omgevingsdiensten te maken met de invoering van de Omgevingswet, waarbij de samenhang met ruimtelijke taken ook aan de orde komen. Van de zijde van de Omgevingsdienst NL (de overkoepelende vereniging van de 29 regionale omgevingsdiensten in Nederland) is er bereidheid om over enkele jaren mee te werken aan een meer effectieve en efficiënte organisatie voor de uitvoerende taken in het landelijk gebied.

Private keuringsinstanties zijn vaak gericht bezig en zijn minder in staat om in den brede ter plaatse controles uit te voeren. Zij hebben ook niet de eigenstandige mogelijkheid om het erf te betreden als de agrariër dat niet zou willen. Daarnaast zijn deze organisaties niet in staat om verbindingen te leggen met andere controles die op het erf dienen plaats te vinden.

Omdat geen van de genoemde partijen zich aandient om taken van de NVWA nu al over te nemen, is het niet opportuun om deze mogelijke overheveling te toetsen aan de algemene criteria die bij overheveling aan de orde zijn.

⁶ In het interbestuurlijk programma voor de versterking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving werken Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Omgevingsdienst NL (ODNL) en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie en Veiligheid (JenV) samen aan de opvolging van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen. Zie rapport "Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur"

6.5 Handelingsperspectief 4

Een vierde mogelijkheid voor het overdragen van de controletaken die de NVWA uitvoert is het onderzoeken van de mogelijkheid een nieuwe uitvoeringsorganisatie in te richten. Dit in samenhang met de te verwachte toename van taken in het landelijk gebied. Het inrichten van een nieuwe organisatie kost veel energie, tijd en capaciteit. Toetsing van deze variant aan het afwegingskader leidt dan ook niet direct tot een positief advies. Toch achten wij deze mogelijkheid een nader onderzoek waard, omdat er veel op het landelijk gebied, LNV, de NVWA en RVO afkomt.

Het landelijk gebied is sterk in beweging: er speelt een groot aantal ontwikkelingen. Tal van opgaven vragen veel van boeren en bewoners van het platteland. De natuurlijke grenzen van de natuur, water en bodem worden overschreden; de gevolgen van de klimaatverandering worden ook in het landelijk gebied steeds sterker gevoeld. Andere opgaven die invloed hebben op het landelijk gebied komen daar nog bij: de energietransitie, de omslag naar een duurzame industrie en het woningtekort. Tegelijkertijd is de sociale, culturele en economische impact van de opgaven in het landelijk gebied voor burgers, ondernemers en maatschappij van grote betekenis.

Het kabinet heeft besloten om de grote opgaven in het landelijk gebied voor klimaat, water, natuur en stikstofreductie niet los van elkaar aan te pakken, maar gezamenlijk in een meer integrale benadering: het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Het NPLG beoogt in gezamenlijkheid duidelijkheid te bieden over wat wel en wat niet kan in het landelijk gebied. Dit gebeurt door samen met medeoverheden en in dialoog met bedrijven, burgers en ondernemers, waaronder boeren door gebiedsprocessen uit te werken hoe de verschillende opgaven in een gebied het beste vorm kunnen krijgen. Deze processen zijn nauw verweven met een langjarig toekomstbeeld en perspectief voor de landbouw dat momenteel wordt uitgewerkt.

De opgaven in het landelijk gebied zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op Europese afspraken, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Kaderrichtlijn Water en internationale afspraken zoals het Klimaatakkoord van Parijs. De vernieuwing van het GLB, neergelegd in het Nationaal Strategisch Plan sluit hier nauw bij aan. Momenteel worden in overleg met medeoverheden en sectoren de gebiedsplannen uitgewerkt. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de uitvoering van deze plannen. Rijk en provincies gaan bezien hoe de uitvoering van de gebiedsplannen vorm en inhoud moeten krijgen.

Wij vinden het belangrijk om deze ontwikkelingen mee te nemen in onze verkenning van de taaktoedeling van controletaken die bij de uitvoering van het GLB aan de orde zijn.

Onze inschatting is dat de hoeveelheid aan uitvoerende taken de komende jaren sterk zal toenemen. Uitvoeringstaken die voortvloeien uit verduurzaming veehouderij, duurzaamheid algemeen, uitstoot mineralen/ stikstof e.d. maar niet direct zijn te linken aan de NVWA publieke belangen.

Een paar voorbeelden:

1. Diverse beëindigingsregelen, saneringsregelingen, sloopregelingen in de veehouderij (speelt al langer -> 2 jaar geleden met LNV afgesproken dat NVWA deze taken niet uitvoert, omdat er geen directe link is met publieke belangen, zoals die door de NVWA zijn geformuleerd). De druk wordt nu opgevoerd om deze toch bij de NVWA te gaan beleggen, omdat er geen alternatieven zouden zijn.
2. Controles in het kader van duurzame visserij.
3. Duurzaamheidsclaims (Greenwashing). ACM wil voorkomen dat consument misleid wordt, maar heeft geen handelingsperspectief om te handhaven en heeft bij de NVWA aangeklopt, waarschijnlijk omdat de NVWA kijkt naar duurzaamheidsclaims in Zuivel. Link met de publieke belangen zoals die door de NVWA zijn geformuleerd is er niet echt.
4. European Food LAW. EU komt met regelgeving over claims bio-based, biologisch afbreekbare en composteerbare producten (zoals bijv. verpakkingsmateriaal) dit ter voorkoming van Greenwashing.
5. Claim op etiket Diervoeder over verminderde uitstoot CO2. NEVEDI (Belangenorganisatie Diervoederproducenten) is daarmee bezig en zou willen dat NVWA daar toezicht op gaat houden. Ook hier geen relatie met de door de NVWA geformuleerde publieke belangen.
6. 2e Cybersecurity (NIS-2 EU Verordening); Levensmiddelen productie, verwerking en distributie zijn aangemerkt als belangrijke sector. Sectormatig valt dit onder LNV. Het betreft ex-post toezicht met zorgplicht en meldplicht voor bedrijven en rapportageverplichting toezichthouder. De NVWA heeft geen expertise op het terrein van cybersecurity. Zowel LNV als de NVWA willen dat deze taak ergens anders wordt belegd.
7. Wijziging van de Wet Huis voor Klokkenluiders: In dit wetsvoorstel is een bepaling opgenomen die voorziet in het aanwijzen van organisaties als bevoegde autoriteit voor het ontvangen en in behandeling nemen van meldingen. De NVWA wordt genoemd als één van de organisaties die voor aanwijzing in aanmerking komt.

Een breder perspectief zoals hierboven geschetst vergt ook nader onderzoek bij LNV of breder in het fysieke en het veiligheidsdomein. Hierbij past het binnen de NVWA afzonderlijk organiseren van "minder passende" taken van de NVWA met het oog op verplaatsing naar een nieuw op te richten uitvoeringsorganisatie.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

In de zoektocht naar meer balans in de verhouding tussen capaciteit en taken van de NVWA is gekeken naar alle terreinen waarop de NVWA taken uitvoert. Daarbij zijn de controletaken die de NVWA in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid uitvoert als kansrijk genoemd. De Europese voorschriften met betrekking tot de subsidies die landbouwers kunnen krijgen zijn strak. Als Nederland zich niet of onvoldoende aan deze voorschriften houdt dan volgen er strenge financiële maatregelen. EU-conformiteit is dan ook een belangrijk uitgangspunt bij het GLB.

Wij hebben de taken die de NVWA in het kader van het GLB uitvoert geanalyseerd. Vervolgens hebben we verkend of er geschikte andere organisaties zijn die bereid zijn om deze taken van de NVWA over te nemen. Daartoe hebben we een afwegingskader ontwikkeld bestaande uit een drietal elementen: de invalshoeken van de betrokken organisaties; specifieke criteria van het GLB en algemene criteria die bij overdracht van taken van belang zijn. Met behulp van het afwegingskader is een aantal alternatieve uitvoeringsmodaliteiten geanalyseerd. Toepassing van het afwegingskader heeft voor ons niet geleid tot een eenduidig handlingsperspectief. We komen daarom tot de conclusie dat er zich nu nog geen reële alternatieve uitvoeringsmogelijkheden voordoen. Dit is voornamelijk een gevolg van de omstandigheden waarmee alle organisaties die actief zijn in het landelijk gebied worden geconfronteerd. Er komt veel op deze organisaties af en komen steeds meer onder druk te staan. Wij zien dat zij een scherpere focus formuleren om opdrachten die daarbuiten vallen tegen te houden. We hebben dit geconstateerd voor RVO, waterschappen, omgevingsdiensten en de NVWA.

In deze verkenning hebben we een aantal problemen geconstateerd, waarmee de NVWA te maken heeft bij het uitvoeren van de controlewerkzaamheden ten behoeve van het GLB. Allereerst hebben we kunnen vaststellen dat er verschillende perspectieven zijn van waaruit deze controletaken worden beschouwd. Er is geen overeenstemming over het takenpakket van de NVWA. Ook zijn de afspraken over de financiën voor het uitvoeren van deze taken niet haarscherp, hetgeen leidt tot discussies tussen partijen. Een volgend probleem zijn de seizoensinvloeden op de controletaken, die niet gemakkelijk kunnen worden opgevangen. Soms kan dat zelfs leiden tot verdringing van andere taken die de NVWA uitvoert. Een scherpe prioriteitsstelling inclusief de gevolgen daarvan ontbreekt hierbij.

We hebben ook geconstateerd dat het eventueel lostrekken en overhevelen van de GLB-taken die de NVWA uitvoert niet zo eenvoudig ligt. Allereerst zijn deze taken binnen de NVWA organisatorisch niet in één onderdeel ondergebracht. Voorts staan deze taken ook niet los van de andere taken van de NVWA: tijdens de controles die de NVWA uitvoert komen de inspecteurs weliswaar in een andere rol, ook zaken

tegen die voor andere taken van de NVWA van belang zijn. De NVWA wordt gezien als de oren en ogen in onder andere de agrarische wereld.

Deze conclusie betekent niet dat alles bij het oude moet blijven en er geen mogelijkheden zijn om de door de NVWA ervaren problemen dichterbij een oplossing kunnen worden gebracht. Wij formuleren in de volgende paragraaf dan ook een aantal aanbevelingen. Daarmee vormt dit rapport geen sluitstuk maar biedt het een basis voor het vervolgproces.

7.2 Aanbevelingen

Tegen de achtergrond van de conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen:

1. **Stel als eigenaar in overleg met opdrachtgevers en NVWA eerst de kaders waarbinnen de NVWA uitvoerende opdrachten kan krijgen vast.**
Houd bij deze actie rekening met het lopende traject van de rijksinspecties om scherp te krijgen in de rol en taken van deze rijksinspecties. Hierbij is het onderscheid relevant tussen toezichts- en handhavingstaken enerzijds en uitvoerende taken (opdrachten om controles uit te voeren) anderzijds. Hierbij is rolvastheid in het driehoeksmodel eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer van belang.
2. **Laat de controletaken in ieder geval in 2023 en 2024 bij de NVWA. Evalueer in 2025 de stand van zaken met de controletaken die de NVWA in het kader van het GLB uitvoert, omdat dan ook de midterm review van het GLB is voorzien.** De nieuwe periode onder het Nationaal Strategisch Plan is op 1 januari jl. van start gegaan. Niet alles is nu al uitgekristalliseerd. Daarom worden 2023 en 2024 gezien als overgangsjaren om helderheid te scheppen voor de controles in het kader van de nieuwe periode van het GLB. Maak deze evaluatie onderdeel van de agenda in het bestuurlijk (driehoeks)overleg.
3. **Verhelder de werking van het driehoeksmodel bij de GLB-taken van de NVWA en pas het scherper toe.**
Maak heldere afspraken over de financiering van de controletaken die de NVWA moet uitvoeren in het kader van het GLB. Zorg voor de aansluiting van het begrotingsproces en het planningsproces van de NVWA. Organiseer kortere escalatielijnen bij verschillen van inzicht. Expliciteer keuzes en draag (ook naar de politiek toe) de consequenties van deze keuzes uit.
4. **Stel bij de NVWA een flexpool met voldoende vaste formatieplaatsen in.**
Maak een pool met eigen medewerkers in vaste dienst om de pieken in de werkzaamheden op te vangen en verdringing van werkzaamheden te voorkomen. De kosten hiervan (te dragen door LNV) wegen ruimschoots op tegen de boetes waarmee Nederland vanuit Europa regelmatig wordt geconfronteerd.
5. **Gebruik de mogelijkheden die het NSP biedt om meer risicogericht controles uit te voeren.** Deze vorm van toezicht is effectiever en efficiënter dan controles op basis van vaste percentages uit de vorige GLB-periode.
6. **Creëer financiële ruimte om innovatie op gang te brengen.**
Stimuleer als eigenaar initiatieven die de fysieke controles efficiënter maken en sluit aan bij initiatieven die al genomen zijn: satellietbeelden, monitorsystemen en geo-tagged foto's zijn hiervan goede voorbeelden.
7. **Onderzoek of de taken die op het brede LNV terrein op de uitvoering afkomen voldoende aanleiding geven om een nieuwe uitvoeringsorganisatie op te richten.** Gelet op de snelle ontwikkelingen in het landelijk gebied is het zaak dit voortvarend op te pakken.

Bijlage 1

De drie domeinen

Cross Compliance

Er zijn geen specifieke doelen gesteld met betrekking tot het nalevingsniveau. In het kader van Cross Compliance dient bij tenminste 1% van de aanvragers van subsidie uit het GLB een controle ter plaatse uitgevoerd te worden (conform Vo. 809/2014, artikel 68, lid 1, 1ste alinea). Dit percentage blijft ook verplicht in het nieuwe GLB.

De controles worden op basis van een risicoanalyse geselecteerd. De selecte en aseleste steekproef wordt door de NVWA genomen. Als te veel afwijkingen worden vastgesteld moet het volgende jaar geïntensiveerd worden. Hierdoor stijgt het aantal te controleren deelnemers.

Landbouwers die subsidie aanvragen uit het GLB moeten aan de randvoorwaarden GLB voldoen (vanaf 2023 heten de randvoorwaarden 'conditionaliteiten'). De randvoorwaarden zijn onder te verdelen in twee groepen maatregelen:

De uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (RBE) uit 13 (vanaf 2023 11) Europese richtlijnen en verordeningen die betrekking hebben op milieu, volksgezondheid, diergezondheid, gezondheid van planten en dierenwelzijn. Dit zijn geen nieuwe verplichtingen voor de landbouwers.

De normen voor een goede landbouw- en milieuconditie (GLMC) van grond met betrekking tot water, de bodem en koolstofvoorraad, de biodiversiteit, het landschap en het minimaal onderhoud. Het gaat voornamelijk om 10 eisen voor goede landbouw en milieu conditie (GLMC's 2023).

1. GLMC 1 (behoud van blijvend grasland)
2. GLMC 2 (bescherming van veenweiden en wetlands)
3. GLMC 3 (verbod op het verbranden van stoppels)
4. GLMC 4 (bufferstroken langs waterlopen)
5. GLMC 5 (erosie tegengaan)
6. GLMC 6 (minimale bodembedekking)
7. GLMC 7 (vruchtwisseling op bouwland)
8. GLMC 8 (niet productief areaal en landschapselementen)
9. GLMC 9 (blijvend graslandbescherming in Natura 2000 gebieden)
10. GLMC 10 (sloten die gedurende de zomer droog staan)

In artikel 84 van Verordening (EU) nr. 2021/2116 is bepaald dat een begunstigde die niet voldoet aan de voorschriften inzake de randvoorwaarden, een administratieve sanctie krijgt opgelegd.

De voorschriften inzake de randvoorwaarden gelden voor de volgende subsidies:

- Basisbetaling (vanaf 2023 Basisinkomenssteun)
- Eco-regeling (vanaf 2023)

- Vergroeningsbetaling
- Extra betaling jonge landbouwers
- Graasdierpremie voor runderen (niet meer vanaf 2023)
- Graasdierpremie voor schapen
- subsidie Natuur- en Landschapsbeheer 2016, onderdeel agrarisch natuurbeheer (ANLb)

De NVWA voert in opdracht van LNV, binnen het systeem een coördinerende rol. Dit houdt in dat de NVWA de risicoanalyse uitvoert, de één-procent steekproef samenstelt, deze uitzet binnen de NVWA en bij medehandhavers en de niet nalevingen meldt aan RVO. Daarnaast vraagt de NVWA in haar coördineerde rol medehandhavers (o.a. gemeenten, provincies, waterschappen en politie) om overtredingen op randvoorwaarden vanuit de reguliere handhaving te melden en de NVWA meldt deze door aan RVO. RVO in haar rol als betaalorgaan, neemt de beslissing of een niet-naleving van de randvoorwaarden leidt tot een korting op de uit te betalen subsidie en bepaalt tevens de hoogte van de korting.

Cross Compliance (XC): feiten en cijfers

GLB-domein: Cross Compliance

Taken en doel:

Controles op randvoorwaarden, te weten bestaande reguliere regelgeving, waar aanvragers van het GLB aan moeten voldoen om in aanmerking te komen voor volledige uitbetaling van de subsidies. Van alle aanvragers wordt 1% gecontroleerd. Het betreft controles op het erf, in de stallen en op de percelen van veehouders en akkerbouwers of gemengde bedrijven. Controles zijn gericht op bestaande regelgeving t.a.v. onder andere gewasbescherming, dierenwelzijn, diergezondheid, diergeneesmiddelen, levensmiddelenhygiëne (allen NVWA), specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (Stichting Controle Orgaan KwaliteitsZaken, (COKZ), vogel- en habitatrichtlijn (provincies) en nitraatrichtlijn (NVWA/RVO).

Daarnaast controleren de NVWA en medehandhavers tijdens reguliere controles op randvoorwaarden (dus buiten de 1% steekproef). Afwijkingen die worden geconstateerd tijdens reguliere controles, de zogenoemde doormeldingen, verwerkt de NVWA en zet deze door naar RVO. RVO bepaalt aan de hand van de ernst van de doormeldingen in hoeverre een korting moet worden toegepast op de uit te betalen subsidie. Naast de eerdergenoemde medehandhavers, zijn hierbij ook gemeenten en/ of omgevingsdiensten, politie en waterschappen betrokken. Opvragen en verwerken doormeldingen van NVWA en de medehandhavers van niet-nalevingen randvoorwaarden.

Coördinerende taken door Expertise GLB: opstellen risicoanalyse, trekken 1% steekproef en coördinatie van XC bij medehandhavers.

De bevindingen uit de XC-controles dragen bij aan het domeinbeeld van de betreffende wet- en regelgeving die onder de toezichtstaken van de NVWA valt.

Informatie die wordt opgedaan tijdens XC-controles kan worden gebruikt als input voor de aanpak en naleving op de andere domeinen.

Soort controles en bij wie

Controles ter plaatse bij steunaanvragers (veehouders, akkerbouwers, gemengde bedrijven) op diverse bestaande wet- en regelgeving. Dit kan gaan om wet- en regelgeving op het gebied van diergezondheid, diergeneesmiddelen, dierenwelzijn, gewasbeschermingsmiddelen, meststoffen enz.

Wijzigingen vanaf 2023

Er zijn een aantal wijzigingen in de randvoorwaarden waaraan aanvragers moeten voldoen (conditionaliteiten vanaf 2023). De 1% steekproef blijft bestaan. In 2023 nog geen wijzigingen voorzien in de coördinerende taken, wellicht gaat een gedeelte van deze taken naar RVO vanaf 2024 i.v.m. het nieuwe GLB.

Externe contacten:

RVO, LNV, medehandhavers

Werkgroep XC (LNV, RVO en NVWA)

Aantallen, uren NVWA en financiering:

De 1% controle betreft 475 bedrijven per jaar. In 2021 zijn in totaal 764 doormeldingen door de NVWA doorgezet naar RVO. Hiervan zijn 677 doormeldingen vanuit de reguliere controles door de NVWA. Vanuit andere handhavers zijn dat 87 doormeldingen geweest. Vanwege het feit dat dat een coronajaar was en er mogelijk minder controles hebben plaatsgevonden, is dit niet geheel representatief voor een gewoon controlejaar.

Inspectie NVWA: 19.630 uur (14,5 fte).

Controles vinden plaats in de maanden juni-december. Mogelijk dat in het nieuwe GLB eerder kan worden begonnen (februari/ maart), maar dat zal pas vanaf 2024 gaan gelden.

Uren medehandhavers niet bekend.

Expertise GLB: 7.146 uur (5,3 fte).

Inclusief coördinerende taken m.b.t. medehandhavers, risicoanalyse en steekproeftrekking

Overige directe kosten: 4.611 uur (3,4 fte)

Financiering NVWA: LNV

Kennis/ Expertise: kennis van bestaande wetgeving op de diverse toezichtsgebieden, jaarlijkse startdag voor ervaren inspecteurs vlak voor het controleseizoen, doorlopend bijhouden vaktechniek door inspecteurs, opleiden nieuwe inspecteurs

Benodigde bevoegdheden:

Toeziethouder conform handhaving op bestaande wetgeving (inclusief strafrechtelijke afhandeling), aanwijzing coördinerende taken door LNV. LNV is verantwoordelijk voor het betrekken van de medehandhavers

Grondgebonden Subsidieregelingen (GGS)

Er zijn in Grondgebonden Subsidieregelingen geen specifieke doelen aan de NVWA gesteld met betrekking tot het nalevingsniveau. De toezichtintensiteit is wel relevant, maar is de verantwoordelijkheid van RVO. Deze wordt bepaald door RVO op basis van EU-Verordeningen. De NVWA voert de controles ter plaatse uit op basis van de risicoanalyse die RVO uitvoert. Deze wordt gevoed door kennis van RVO, de resultaten van uitgevoerde administratieve controles en de controles ter plaatse. Vanaf 2023 kan meer risicogericht worden gecontroleerd. Wat dit betekent voor de aantallen controles t.o.v. het huidige programma is nog niet duidelijk.

Het domein GGS omvat de controles ter plaatse op de Basisbetalingsregeling (BBR), vanaf 2023 de Basisinkomenssteun (BISS). Hieronder worden ook de vergroeningsbetalingen, de vezelhennepregeling en de omzeilingscontroles verstaan. Daarnaast zullen vanaf 2023 de Eco-regelingen gaan starten. Onder dit domein vallen ook de controles ter plaatse van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb).

De beleidsverantwoordelijkheid en financiering voor de BISS regelingen ligt bij het ministerie van LNV. Voor de ANLb regelingen zijn de provincies financier.

Directe betalingen grondgebonden: feiten en cijfers (BBR)

GLB-domein: Grondgebonden subsidies

Taken en doel:

De directe betalingen grondgebonden omvatten een aantal regelingen waarvan de belangrijkste de basisbetalingsregeling (BBR) en de vergroeningsregeling zijn. Deze grondgebonden regelingen maken deel uit van de eerste pijler uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid ELGF.

De BBR dient als inkomenssteun voor actieve boeren. Landbouwers kunnen een betaling ontvangen per hectare landbouwgrond die zij beheren. De vergroeningsregeling is een extra betaling per hectare waarvoor landbouwers een inspanning moeten doen met een milieudoel. Hierbij gaat het voornamelijk om de teelt van bepaalde gewassen in de hoofdteelt en of verplichte nateelt. Jaarlijks gaat het bij de directe betalingen om in totaal circa 650 mln. euro.

Betaalorgaan RVO maakt voor de uitvoering van verplichte controles ter plaatse (CtP) gebruik van twee delegated body's namelijk NEO, voor satellietcontroles en de NVWA voor de fysieke controles ter plaatse. Het doel van de controles is om de EU-verplichte 2% materialiteit te verzekeren en daarmee de financiële belangen van het EU-Fonds ELGF te waarborgen.

In 2022 worden conform controleafspraken voor de BBR en Vergroening ca 650 controles uitgevoerd.

Soort controles en bij wie

De controles ter plaatse richten zich op een aantal voorwaarden van de subsidieaanvraag. Het gaat om het verifiëren van de door de landbouwer gedane opgave/aanvraag voor wat betreft: gewas(teelt), oppervlakte van de percelen, het ter beschikking hebben van de landbouwgrond en het voldoen aan specifieke (vergroenings)voorwaarden in het kader van de ecologische aandachtsgebieden. De NVWA rapporteert haar bevindingen aan RVO. RVO beoordeelt de rapporten en bepaalt de hoogte van de betalingen.

Controles vinden voornamelijk plaats in de maanden juni-november.

Daarnaast vinden jaarlijks controles en enkele (grootschalige) onderzoeken plaats naar het ter beschikking hebben van de aangevraagde percelen en eventueel daaruit voortvloeiende fraude bij opzettelijke foutieve opgave/aanvraag. Hiervoor zijn naast de toezichthoudende bevoegdheden ook opsporingsbevoegdheden nodig als er sprake is van fraude. De fraude onderzoeken worden doorgaans opgepakt door de IOD van de NVWA.

Doelgroep:

De controles vinden plaats bij landbouwers die directe betalingen hebben aangevraagd, fysiek op de percelen en in de digitale geo-registers.

Tijdens de controles in het veld kunnen inspecteurs signalen oppikken die van belang zijn voor andere domeinen, zoals diergezondheid, dierenwelzijn en meststoffen. Dit kan leiden tot bruikbare informatie voor bijvoorbeeld domeinbeelden en risicoanalyses m.b.t. die domeinen. Daarnaast kunnen overtredingen op wet- en regelgeving m.b.t. andere domeinen worden geconstateerd. GGS-inspecteurs zetten deze bevindingen door naar inspecteurs van de betreffende domeinen. Deze bevindingen leiden tot doormeldingen voor Cross Compliance als het om niet-nalevingen van de randvoorwaarden gaat (zie factsheet Cross Compliance).

Wijzigingen vanaf 2023:

Vanaf 2023 vindt een naamswijziging plaats, BBR wordt BISS/CRISS. Ook is vanaf 2023 RVO niet langer gebonden aan vanuit de EU-verordening voorgeschreven controlepercentages. Ctp's zullen daarom meer risicogericht ingezet worden. RVO hanteert hierbij de principes van programmatisch handhaven om in te zetten op zowel de financiële risico's als de risico's op de doelen.

De vergroeningsregeling vervalt en er komt een nieuwe regeling directe betalingen, namelijk de Eco-regeling. Deze grondgebonden regeling vergoedt extra inspanningen van landbouwers op het gebied van biodiversiteit, bodem en lucht, klimaat, landschap, water en dierenwelzijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om milieuvriendelijke teelten, weidegang van melkvee en beheer van landschapselementen. Voor de controle op deze activiteiten zijn ook Ctp's nodig. De

voorwaarden voor de eco-regelingen hebben raakvlakken met domeinen zoals mest en gewasbescherming.

Voor controles wordt door RVO in toenemende mate ingezet op het gebruik van monitoring (remote sensing). Gezien deze ontwikkelingen wordt een afname van het aantal CtP's voor BISS verwacht. De huidige prognose gaat uit van 410 controleopdrachten voor BISS. Daarnaast worden circa 1.500 te controleren activiteiten verwacht voor de Eco-regeling.

Externe contacten:

RVO, LNV

Aantallen, uren NVWA (2022) en financiering:

Ongeveer 650 controles ter plaatse per jaar.

Inspectie NVWA: 24.724 uur (18,2 fte).

Expertise GLB: 3.389 (2,5 fte)

Overige directe kosten: 5.894 (4,4 fte)

Financiering NVWA: LNV

Kennis/Expertise:

Omdat de controles plaatsvinden bij landbouwers is voor deze controles kennis nodig van de landbouwpraktijk. Daarnaast is kennis van teelten en gewassen noodzakelijk voor de bepaling van het subsidiabel areaal en naleving van de (vergroenings)voorwaarden. Voor de Eco-regeling wordt ook kennis van ecologie meer van belang, bijvoorbeeld plantenkennis en beheer van landschapselementen. Tot slot is kennis nodig over de rol van een toezichthouder en omgang met meetapparatuur ten behoeve van de omvangbepaling van de percelen en teelten. Om kennis op peil te houden wordt doorlopend vaktechniek door inspecteurs bijgehouden en worden elk jaar nieuwe inspecteurs (flexkrachten) opgeleid.

Benodigde bevoegdheden:

Bevoegdheden als toezichthouder zoals benoemd in de landbouwwet artikel 48a (1).

Voor de fraudeonderzoeken is ook de BOA opsporingsbevoegdheid noodzakelijk.

Agrarisch natuur en landschapsbeheer (ANLb): feiten en cijfers

GLB-domein: Grondgebonden subsidies

Taken en doel:

Provincies verstrekken met het ANLb subsidie voor het beheer van agrarische natuur en landschappen. In Nederland zijn 40 agrarische collectieven die ANLb subsidie aanvragen, voor een totaalbedrag van 80 mln. euro per jaar, dat uiteindelijk terecht komt bij de leden van het collectief zijnde de beheerders van landbouwgrond.

Collectieven zijn de uitvoerders van het ANLb binnen een door de Provincies

aangewezen gebied. De collectieve inspanning brengt samenhang in de leefgebieden voor soorten op het boerenland. De collectieven zijn allen gecertificeerd door de Stichting Certificering SNL. De subsidie kent cofinanciering door de Europese Unie en de Provincies.

De NVWA voert, in opdracht van RVO, de controles ter plaatse (CtP) uit voor het ANLb. De NVWA ontvangt hiervoor van RVO de geselecteerde beheeractiviteiten voor het ANLb. Op basis van de inhoud en de omvang van de beheersactiviteiten stelt de NVWA controleopdrachten samen zodat de CtP's zo efficiënt mogelijk, op het juiste moment en kwalitatief goed uitgevoerd worden. Controles zijn risicogericht en volgen de periodes van uitvoering van de beheeractiviteiten (maart-november met een piek in juni, juli en augustus). Hierbij is voor een aantal activiteiten sprake van harde deadlines als gevolg van de natuurkalender. Het doel van de controles is het beschermen van de financiële belangen van de EU. (Vo. (EU) nr. 1305/2013) en Vo. (EU) nr. 809/2014 met als resultaat de verbetering en instandhouding van natuur en landshappen in het agrarisch gebied ter bevordering van o.a. de biodiversiteit.

Soort controles en bij wie

Als aanvrager van het ANLb is het collectief de gecontroleerde partij. De fysieke controle vindt echter plaats bij de leden van het collectief, namelijk de beheerders van de landbouwgrond waarop de activiteiten worden uitgevoerd (waaronder landbouwers). Controles richten zich voornamelijk op het uitgevoerde beheer door of namens de landbouwers. Inspecteurs beoordelen of de uitvoering van beheeractiviteiten volgens de subsidievoorwaarden en op de opgegeven oppervlakte plaatsvindt. Van de controleresultaten wordt een rapport opgesteld ter beoordeling door RVO.

De NVWA controleert tot en met 2022 jaarlijks minstens 5% de opgegeven beheeractiviteiten fysiek in het veld. De selectie wordt door RVO gedaan op basis van voorschriften uit de verordeningen en geïdentificeerde risico's. Conform controleafspraken worden in 2022 circa 17.000-21.000 beheeractiviteiten gecontroleerd verdeeld over ongeveer 2600 controleopdrachten.

Doelgroep:

Agrarische Collectieven en hun leden (voornamelijk landbouwers), die samen zorgdragen voor de uitvoering van natuur- en landschapsbeheer in het agrarisch gebied.

Tijdens de controles in het veld kunnen inspecteurs signalen oppikken die van belang zijn voor andere domeinen, zoals diergezondheid, dierenwelzijn en meststoffen. Dit kan leiden tot bruikbare informatie voor bijvoorbeeld domeinbeelden en risicoanalyses m.b.t. die domeinen. Daarnaast kunnen overtredingen op wet- en regelgeving m.b.t. andere domeinen worden geconstateerd. GGS-inspecteurs zetten deze bevindingen door naar inspecteurs van de betreffende domeinen. Deze bevindingen leiden tot doormeldingen voor Cross Compliance als het om niet-nalevingen van de randvoorwaarden gaat (zie factsheet Cross Compliance).

Wijzigingen vanaf 2023:

Vanaf 2023 is RVO niet langer gebonden aan vanuit de EU-verordening voorgeschreven controlepercentages. CtP's zullen daarom meer risicogericht ingezet worden. RVO hanteert hierbij de principes van programmatisch handhaven om zowel de financiële risico's als de risico's op de doelen te ondervangen. Daarnaast wordt door RVO in toenemende mate ingezet op het gebruik van monitoring (remote sensing). Gezien deze ontwikkeling en de concurrentie vanuit de nieuwe Ecoregelingen binnen het nieuwe GLB wordt een aanzienlijk afname van het aantal CtP's voor ANLb verwacht. De huidige prognose gaat uit van 5.000-10.000 te controleren beheeractiviteiten in 2023 en 2024, oplopend naar 5.000 tot 12.000 per jaar in 2025, 2026 en 2027.

Externe contacten:

RVO, LNV, Provincies, BoerenNatuur

Aantallen, uren NVWA (2022) en financiering:

Circa 17.000-21.000 beheeractiviteiten verdeeld over ongeveer 2600 controleopdrachten.

Inspectie NVWA: 31.896 uur (23,5 fte)

Expertise GLB: 3.500 uur (2,6 fte)

Overige directe kosten: 700 uur (0,5 fte)

Financiering NVWA: Provincies

Kennis/Expertise:

Voor deze controles (samenstellen en uitvoering) is kennis nodig van de landbouwpraktijk. Ten eerste omdat de fysieke controles veelal plaatsvinden bij landbouwers of beheerders van landbouwgrond. Ten tweede omdat veel beheersactiviteiten raken aan reguliere landbouwkundige activiteiten. Daarnaast is ook kennis van natuurbeheer en ecologie nodig, zoals plantenkennis en kennis van beheer van landschapselementen. Ook hebben de ANLb-subsidievoorwaarden raakvlakken andere domeinen zoals mest, gewasbescherming en I&R.

Verder is kennis nodig over de rol als toezichthouder en GPS meetapparatuur ten behoeve van oppervlaktebepaling en ligging van percelen.

Om kennis op peil te houden is er een jaarlijkse startdag voor ervaren inspecteurs, wordt doorlopend vaktechniek door inspecteurs bijgehouden en worden elk jaar nieuwe inspecteurs (flexkrachten) opgeleid.

Benodigde bevoegdheden:

Bevoegdheden als toezichthouder zoals benoemd in de landbouwwet artikel 48a (1).

Niet-Grondgebonden Subsidieregelingen (NGS)

Er zijn binnen het domein niet-Grondgebonden Subsidieregelingen geen specifieke doelen gesteld met betrekking tot het nalevingsniveau. De toezichtintensiteit wordt bij deze regelingen bepaald door LNV en RVO op basis van EU-Verordeningen. RVO voert de risicoanalyses uit en de NVWA de controles. De risicoanalyses worden gevoed door kennis van de NVWA, de resultaten van uitgevoerde administratieve controles en de controles ter plaatse. Vanaf 2023 kan meer risicogericht worden gecontroleerd. Wat dit betekent voor de aantallen controles t.o.v. het huidige programma is nog niet duidelijk. Voor de nacontroles voert de NVWA risicogericht toezicht uit op basis van EU-Verordeningen.

POP3: feiten en cijfers

GLB-domein: Niet Grondgebonden subsidies

Taken en doel:

Plattelandontwikkelingsprogramma (POP3): De regeling is gericht op ontwikkeling van een duurzame en concurrerende agrarische sector en een leefbaar platteland. Het gaat daarbij om innovatie, verduurzaming en concurrentiekracht, ondersteunen jonge boeren, natuur en landschap, verbetering van waterkwaliteit, versterken landelijk gebied.

Soort controles en bij wie:

Controle op aanwezigheid investeringen en instandhoudingen, controleren van verplichtingen die alleen ter plaatse kunnen worden gecontroleerd, b.v. de betrouwbaarheid van de door de begunstigde overgelegde documenten vaststellen. De controles vinden plaats bij landbouwers en veehouders, stichtingen, gemeentes, provincies, waterschappen, collectieven.

Wijzigingen vanaf 2023:

Vanaf 2023 nog niet zoveel m.b.t. de controles ter plaatse. Mogelijk vanaf 2024. Over de nieuwe POP-regelingen is nog veel onduidelijk.

Externe contacten:

RVO, LNV, provincies (niet direct, maar via RVO en in een klein aantal overleggrems)

Aantal controles, uren NVWA (2022) en financiering:

Aantal controles: 80 a 100 per jaar (exclusief POP3+).

Inspectie NVWA: 3.352 uur provincies en 1.000 uur LNV (exclusief POP3+)

Expertise GLB: 700 provincies (uren Expertise GLB zijn voor LNV-onderdelen niet onder te verdelen naar regelingen).

Overig: n.v.t.

Werkzaamheden zijn verdeeld over het gehele jaar.

Financiering NVWA: LNV en provincies

Voor geheel NGS en niet specifiek onder te verdelen naar de verschillende NGS onderdelen:

Uren Inspectie (waaronder vaktechniek, inregelen controles): 4.935 uur (3,6 fte)

Uren Expertise (waaronder inregelen controles en advies/expertise beleidsmatig): 5.661 uur (4,2 fte)

Overige directe uren: 7.373 uur (5,4 fte)

Kennis/ Expertise:

Expertise op het gebied van investeringen, (administratieve) verbandscontroles, kennis van relevante verordeningen.

Benodigde bevoegdheden:

Bevoegdheden als toezichthouder zoals benoemd in de landbouwwet artikel 48a (1).

CKC en attesten: feiten en cijfers

GLB-domein: Niet grondgebonden subsidies

Taken en doel

Betreft marktordening op het gebied van varkens en runderen die zijn aangeboden voor de slacht. Het is bedoeld om oneerlijke concurrentie tussen slachterijen tegen te gaan en dat de leverancier de juiste prijs ontvangt. Gecertificeerde medewerkers van KIWA CBS voeren classificatie uit op karkassen van runderen en varkens o.b.v. EU normen. De classificatieresultaten zijn basis voor uitbetaling door slachterij aan leverancier van de dieren. De NVWA voert tweedelijns controles uit, wat wil zeggen dat de NVWA een herclassificatie uitvoert en eventuele afwijkingen terugkoppelt aan KIWA CBS. Daarnaast vindt controle plaats op de aanbiedingsvorm van runderkarkassen (zijn de onderdelen van de karkassen op de juiste manier uitgesneden en aangeboden voordat de classificatie plaatsvindt), dit is eveneens tweedelijns toezicht. De NVWA neemt examens af bij KIWA medewerkers. Daarnaast voert de NVWA op slachthuizen administratieve controles uit i.v.m. de vaststelling uitbetaling.

Op basis van verordening (EU) 228/2013 geeft de NVWA op verzoek van bedrijven certificaten (attesten) af t.b.v. export van vlees van runderen naar de Canarische Eilanden (ultraperifere gebied). Importeurs uit deze regio kunnen steun aanvragen voor import van rundvlees (de steun wordt betaald door in dit geval Spanje). Deze werkzaamheden gaan buiten de Samenwerkingsafpraak met RVO om. Deze onderdelen betreffen geen subsidiecontroles, maar controles op marktordening.

Soort controles en bij wie

Controle ter plaatse (slachterijen) t.a.v. klasse-indeling, aanbiedingsvorm en prijzen met betrekking tot varkens en runderen. Kennis van dieren is noodzakelijk.

Wijzigingen vanaf 2023:

Geen

Externe contacten:

RVO, LNV, KIWA CBS

Uren NVWA (2022) en financiering:

Inspectie NVWA: 3.600 uur (2,7 fte).

Voor geheel NGS en niet specifiek onder te verdelen naar de verschillende NGS onderdelen:

Uren Inspectie (waaronder vaktechniek, inregelen controles): 4.935 uur (3,6 fte)

Uren Expertise (waaronder inregelen controles en advies/expertise/beleidsmatig): 5.661 uur (4,2 fte)

Overige directe uren: 7.373 uur (5,4 fte)

Financiering NVWA: LNV

Kennis/ Expertise:

Voor het uitvoeren van dit soort controles is benodigd:

- veel ervaring in beoordelen van karkassen (vooral i.g.v. classificatie runderen)
- grondige kennis van het slachtproces en karkasdelen
- kennis van Europese wetgeving op dit gebied.

Benodigde bevoegdheden:

Bevoegdheden als toezichthouder zoals benoemd in de landbouwwet artikel 48a (1).

GMO: feiten en cijfers

Domein: Niet grondgebonden subsidies

Taken en doel:

Gemeenschappelijke marktordening (GMO): De regelingen zijn gericht op duurzamere productie, stabielere inkomens telers, verhogen consumptie groenten en fruit, levering schoolmelk en schoolfruit, marktordening hennepzaad en suiker, prijsondersteuning (interventies) bij marktverstoringen (b.v. varkensvlees, boter, magere melkpoeder, kaas). Het gaat om controle op subsidievoorwaarden bij Producentenorganisaties (GMO Groente en Fruit) en op naleving van de verordeningen die marktordening EU-breed gelden.

Soort controles en bij wie

Controle op activiteiten, checks in financiële administratie, verbanden leggen tussen administratie teler en producentenorganisatie, situatie ter plaatse bekijken, instandhoudingscontroles.

Doelgroep:

Producentenorganisaties (PO's), telers, fabrikanten landbouwproducten, scholen, retailers, slachthuizen (interventieregelingen), distributiecentra.

Wijzigingen controles vanaf 2023:

Nog niet vanaf 2023. Diverse onderdelen blijven qua werkzaamheden waarschijnlijk grotendeels gelijk aan het huidige GLB.

Externe contacten:

RVO, LNV, KCB (Kwaliteits-Controle-Bureau). KCB controleert bij de aanbieders van schoolfruit of het fruit van voldoende kwaliteit is.

Aantallen, uren NVWA (2022) en financiering:

	Aantal per jaar	Uren per jaar (inspectie)	Periode van controleren	Subsidie ja/nee
GMO Groente & Fruit	3-4 PO's + 10-18 telers	4.700 (bij 4 PO's)	April-augustus (dit betekent een flinke arbeidspiek)	ja
Interventieregelingen	9 + PM	90 + PM	Gehele jaar + piek bij interventies (ad hoc)	ja
Schoolfruit/ -melk	40 (scholen, leveranciers en distributiecentra)	800	September-maart	ja
Suiker, Hennepzaad, prijsrapportage, honingregeling en promotieregeling	9	200	Gehele jaar	nee
Uitgebreide informatieplicht	25	800	Gehele jaar	nee

Voor geheel NGS en niet specifiek onder te verdelen naar de verschillende NGS onderdelen:

Uren Inspectie (waaronder vaktechniek, inregelen controles): 4.935 uur (3,6 fte)

Uren Expertise (waaronder inregelen controles en advies/expertise/beleidsmatig): 5.661 uur (4,2 fte)

Overige directe uren: 7.373 uur (5,4 fte)

Financiering NVWA: LNV

Kennis/ Expertise:

Kennis van financiële administraties, detailcontroles, verbandscontroles, aanwezigheidscontroles.

Benodigde bevoegdheden:

Bevoegdheden als toezichthouder zoals benoemd in de landbouwwet artikel 48a (1).

Controle Coördinatie Unit (CCU) en nacontroles: feiten en cijfers

Domein: Niet grondgebonden subsidies

Taken en doel:

De zogenoemde nacontroles zijn belegd bij de Controle Coördinatie Unit (CCU) binnen de NVWA, Team Expertise GLB. De CCU voert de risicoanalyse uit, stelt de controles ter plaatse vast en rapporteert aan Brussel, zoals vastgelegd in Europese Verordeningen. De nacontroles worden uitgevoerd door Inspectie (Team EU-Subsidies). Deze controles hebben betrekking op de financiële verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF)

Taak: De lidstaten verrichten systematische controles van de handelsdocumenten van de ondernemingen, waarbij rekening wordt gehouden met de aard van de te controleren verrichtingen. De CCU zorgt ervoor dat de te controleren ondernemingen zo worden gekozen dat de doeltreffendheid van de maatregelen voor preventie en opsporing van onregelmatigheden maximaal gewaarborgd is. Bij de keuze wordt onder meer rekening gehouden met de financiële betekenis van de ondernemingen op dit gebied en met andere risicofactoren.

Doel: De juistheid van de belangrijkste gegevens die worden gecontroleerd, wordt geverifieerd aan de hand van een aan het risiconiveau aangepast aantal kruiscontroles en indien nodig ook van handelsdocumenten van derden.

Soort controles en bij wie:

- vergelijkingen met de handelsdocumenten van leveranciers, klanten, vervoerders en andere derden;
- zo nodig, fysieke controles op de hoeveelheid en de aard van de voorraden;
- vergelijkingen met de gegevens over de financiële transacties die leiden tot of het gevolg zijn van de verrichtingen in het kader van het financieringssysteem van het ELGF;
- controles van de boekhouding of van stukken inzake financiële transacties waaruit ten tijde van de controle blijkt dat de documenten die door het betaalorgaan worden bewaard als bewijs voor de betaling van steun aan de begunstigde, in orde zijn.

Doelgroep:

Producentenorganisaties (PO's), telers, fabrikanten landbouwproducten, scholen, retailers, slachthuizen (interventieregelingen), distributiecentra.

Wijzigingen vanaf 2023:

De naam CCU verdwijnt, taken en werkzaamheden blijven nagenoeg hetzelfde. Met LNV zijn nog geen officiële afspraken gemaakt of de rol van de NVWA hetzelfde blijft.

Externe contacten:

Europese Commissie, RVO en LNV

Aantal controles, uren NVWA (2022) en financiering:

Ongeveer 10-15 nacontroles per jaar.

Uren Inspectie: 5.000-6.000 uur (3,9-4,8 fte)

Uren Expertise: 600 uur (0,4 fte)

Voor geheel NGS en niet specifiek onder te verdelen naar de verschillende NGS onderdelen:

Uren Inspectie (waaronder vaktechniek, inregelen controles): 4.935 uur (3,6 fte)

Uren Expertise (waaronder inregelen controles en advies/expertise/beleidsmatig): 5.661 uur (4,2 fte)

Overige directe uren: 7.373 uur (5,4 fte)

Financiering NVWA: LNV

Kennis/ Expertise:

Kennis van financiële administraties, detailcontroles, verbandscontroles, aanwezigheidscontroles.

Expertise GLB: kennis van de verordeningen. Het zijn de ervaren inspecteurs binnen team EUS die deze werkzaamheden uitvoeren.

Benodigde bevoegdheden:

Bevoegdheden als toezichthouder zoals benoemd in de landbouwwet artikel 48a (1).

Fokkerij: feiten en cijfers

GLB-domein: Niet Grondgebonden subsidies

Taken en doel:

Ter bevordering van het fokken van zuivere rasdieren (runderen, varkens, schapen, geiten en paard-achtigen) en het beschermen van de belangen van fokkers van dit soort dieren zijn regels opgesteld in Europees verband (waaronder de Europese Fokkerijverordening). Een belangrijk doel van deze is het instandhouden en/ of verbeteren van raszuivere dierpopulaties. Op basis van deze regelgeving kan RVO, als bevoegde autoriteit, mits de fokkerijorganisatie voldoet aan de voorwaarden, een erkenning afgeven aan fokkerijorganisaties. Daarnaast kunnen fokkerijorganisaties een zoötechnische certificaat opstellen met daarin de gegevens van in betreffend stamboek ingeschreven dier. Ook kunnen certificaten worden afgegeven met daarin de gegevens van levende producten (sperma/eicel/embryo) van inschreven dieren.

Het betreffen geen subsidiecontroles.

Soort controles en bij wie:

Deze controles betreffen het bezoeken van fokkerijverenigingen die een stamboek onderhouden, dan wel hiervoor erkenning hebben aangevraagd bij RVO. De controle richt zich op de vraag of de regels voor het houden van stamboeken door de verenigingen worden gevolgd. Het gaat dan om:

1. Erkenningsvoorwaarden: Is de fokkerijvereniging in staat aan de erkenningseisen te voldoen? Hebben ze een juiste administratieve organisatie opgesteld?
2. Indien de erkenning is verleend: Werkt de fokkerijvereniging volgens goedgekeurd fokprogramma en voorwaarden erkenningsvoorwaarden?
3. Eventuele gerichte vragen van RVO.

De controles vinden plaats bij stamboek- en fokkerijverenigingen.

Wijzigingen vanaf 2023:

Voor zover nu bekend zullen er geen grote wijzigingen zijn.

Externe contacten:

RVO, LNV

Aantal controles, uren NVWA (2022) en financiering:

Aantal controles: 10 per jaar. De controleverzoeken kunnen gedurende het gehele jaar binnen komen.

Inspectie NVWA: 220 uur

Voor geheel NGS en niet specifiek onder te verdelen naar de verschillende NGS onderdelen:

Uren Inspectie (waaronder vaktechniek, inregelen controles): 4.935 uur (3,6 fte)

Uren Expertise (waaronder inregelen controles en advies/expertise beleidsmatig): 5.661 uur (4,2 fte)

Overige directe uren: 7.373 uur (5,4 fte)

Financiering NVWA: LNV

Kennis/ Expertise:

Expertise op het gebied van dieren, specifieke (stamboek)kenmerken, dierregistratiesystemen, fokprogramma's en beschrijvingen administratieve organisaties.

Benodigde bevoegdheden:

Bevoegdheden als toezichthouder zoals benoemd in de landbouwwet artikel 48a (1).

Wijn: feiten en cijfers

Domein: Niet grondgebonden subsidies

Taken en doel:

Met betrekking tot de wijnsector zijn er EU voorschriften (marktordening) opgesteld die toezien op productiemethoden, producteigenschappen en presentatie van wijn in

Europa. Deze voorschriften zijn opgenomen in de Regeling Wijn en olijfolie (geen subsidieregeling). De GLB-controles betreffen alleen wijn en zijn gericht op de naleving van de EU voorschriften op marktordening.

Soort controles en bij wie

Fysiek en administratief (bedrijfsadministratie), bij productiebedrijven, bottelbedrijven en handelsbedrijven. Bedrijven staan tevens onder toezicht van NVWA team industrie en Fyto en Gewasbescherming. Indien aan de orde wordt informatie uitgewisseld met deze onderdelen van Inspectie.

Wijzigingen vanaf 2023:

Er zijn inhoudelijke wijzigingen van Europese Verordeningen in voorbereiding. Effecten voor CTP zijn nog niet bekend.

Externe contacten:

RVO, LNV.

Aantal, uren NVWA (2022) en financiering:

In het kader van GLB worden 20 a 30 controles per jaar uitgevoerd. De controles moeten worden uitgevoerd voor eind september.

Inspectie NVWA: 650 uur

Voor geheel NGS en niet specifiek onder te verdelen naar de verschillende NGS onderdelen:

Uren Inspectie (waaronder vaktechniek, inregelen controles): 4.935 uur (3,6 fte)

Uren Expertise (waaronder inregelen controles en advies/expertise/beleidsmatig): 5.661 uur (4,2 fte)

Overige directe uren: 7.373 uur (5,4 fte)

Financiering NVWA: LNV

Kennis/ Expertise:

Voor het uitvoeren van dit soort controles is benodigd:

- Kennis van wet- en regelgeving
- Affiniteit met wijnsector
- Kennis van financiële administraties.

Benodigde bevoegdheden:

Door Landbouwwet aangewezen als toezichthouder, overtredingen zijn economische delicten om deze te kunnen afwerken is een BOA-bevoegdheid vereist.

Ten aanzien van het nieuwe GLB denkt de NVWA mee over handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van nieuwe regelingen. Hiervoor worden incidentele middelen beschikbaar gesteld door LNV. Zodra het nieuwe GLB is ingeregeld, vervallen incidentele middelen. Daarnaast werkt de NVWA mee aan fraude-onderzoeken (zowel vooronderzoeken als onderzoeken op verzoek van het Europees Openbaar Ministerie (EOM)). De NVWA heeft voor EOM-zaken 8 fte per jaar beschikbaar (IOD en Inspectie) en voor vooronderzoeken/ fraudeonderzoeken.

Bijlage 2

Het agentschapsmodel.

Voor de NVWA vormt het agentschapsmodel het vertrekpunt. In dit model worden de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer onderscheiden. Een evenwichtige samenwerking binnen deze driehoek vereist wederkerigheid en gelijkwaardigheid in de onderlinge relaties.

Voor de NVWA bestaat de bestuurlijke driehoek uit de SG van LNV (eigenaar), de beleids-DG's van LNV en VWS (opdrachtgevers) en de NVWA (opdrachtnemer).

Deze rollen lichten we hierna nader toe.

De volgende taken en verantwoordelijkheden maken onderdeel uit van de rol van de eigenaar: de eindverantwoordelijkheid voor de begrotings- en jaarplancycclus, het waarborgen van de efficiency, de continuïteit en de kwaliteit van de dienstverlening van de uitvoering. De eigenaar is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en zorgt voor goede systemen voor het toezicht op de budgettaire kaders. Daarnaast houdt de eigenaar zicht op generieke ontwikkelingen en de effecten daarvan op de uitvoeringsorganisaties.

De opdrachtgever is verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering, en geeft aan waar het toezicht zich op zou moeten richten. De opdrachtgever zorgt voor de financiering van de productie en voor het tijdig informeren van de opdrachtnemer over relevante ontwikkelingen. Daarnaast maakt de opdrachtgever afspraken over de te behalen resultaten, waarbij de rapportage-afspraken gezamenlijk met de NVWA worden opgesteld.

De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor een doelmatige en effectieve uitvoering van de afspraken met de opdrachtgevers en de eigenaar, voor een bestendige interne organisatie, voor het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen en voor het financieel en materieel beheer.

Voor de opdrachtnemer is daarnaast een rol weggelegd voor het inbrengen van criteria voor uitvoerbaarheid van beleid, door inbreng van uitvoerings- en praktijkkennis aan de voorkant van beleidsontwikkeling, en door het versterken van de feedbackloop van uitvoering naar beleidsontwikkeling.

Bijlage 3

Overzicht geïnterviewde personen

[illegible]

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

abdtc@minbzk.nl

www.abdtopconsult.nl