



Controle- en handhaving binnen het ANLb 2016

Wat betekent het voor de agrarische collectieven?



Het onderliggende document 'Controle- en handhaving binnen het ANLb2016' is opgesteld door het Ministerie van Economische Zaken. Het stuk is een verdere uitwerking van hoe afwijkingen bij controles doorwerken in de gebiedsaanvraag en naar de individuele deelnemer toe.

Het collectief en de overheid maken afspraken in de vorm van een gebiedsaanvraag, waarbij de uitvoering van de beheeractiviteiten aan de achterdeur worden gecontroleerd door de RVO en de NVWA. In dit stuk wordt de werkwijze beschreven hoe de RVO verschillende typen afwijkingen door laat werken naar korting of sanctie naar het collectief (tekst met de witte achtergrond).

Dit document is besproken en toegelicht door EZ en Bij12 op het collectievenberaad dd.12 mei 2015. Nav vragen op het collectievenberaad is dit document van EZ aangevuld met een nadere uitleg van SCAN hoe bepaalde fouten doorwerken binnen het collectief (geel gearceerd) en zijn er adviezen toegevoegd hoe hier in de gebiedsaanvraag rekening mee te houden (groen gearceerd). De adviezen die vermeld staan in dit document zijn al eerder gecommuniceerd naar de collectieven in het stuk Adviezen opstellen gebiedsaanvraag (zie website SCAN).

De niet gearceerde tekst in dit document is de oorspronkelijke tekst zoals opgesteld door het ministerie van EZ. De aanvullingen in geel en groen zijn een interpretatie van SCAN van de consequenties van dit protocol voor een collectief, welke is aangevuld door RVO. De komende tijd gaat het controle en handhavingsbeleid verder uitgewerkt worden (dd. 14-07-2015).

Het controle- en handhavingsbeleid voor het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer 2016 (ANLb2016) moet rechtvaardig, uitvoerbaar, begrijpelijk en EU-proof zijn. Minstens zo belangrijk is dat het de collectieven niet in financiële problemen brengt. De ruimte binnen de Europese regels is maximaal benut om tot een controle- en handhavingsbeleid te komen waarbij een fout van een beheerder of collectief niet automatisch tot een korting leidt. Daarnaast is naar oplossingen gezocht waarbij fouten van individuele deelnemers zo min mogelijk gevolgen hebben voor het gehele collectieven. Het collectief werkt daardoor als een filter om kortingen te voorkomen.

Het ANLb2016 is een collectief stelsel dat uitgaat van vertrouwen in professionele collectieven. Het collectief is gezamenlijk met alle deelnemende beheerders verantwoordelijk voor een goede uitvoering van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Er zijn twee typen fouten:

1. Procedurefouten; dit zijn fouten die te maken hebben met procedures waarvoor het collectief verantwoordelijk is, zoals het tijdig correct indienen van producten als het beheerplan van het collectief, de betaalaanvraag en de verantwoording daarop;
2. Beheerdersfouten: dit zijn fouten die verwijzen naar het beheer op een perceel, zoals oppervlaktefouten, schending van subsidieverplichtingen en bijvoorbeeld 'Double funding'.

Fouten leiden tot kortingen op de uit te betalen hectareprijs of op het maximum dat de provincies uit mogen betalen voor de door het agrarisch collectief uitgevoerde beheeractiviteiten. Het systeem is zo



opgezet dat tekortkomingen die te wijten zijn aan een individuele beheerder (beheerdersfouten) door het collectief één op één ten laste van die beheerders kunnen worden gelegd. Bij kortingen die het gevolg zijn van handelen van het collectief zelf (procedurefouten) is dit niet mogelijk.

Het ANLb2016-stelsel en het controlebeleid kent enkele stappen, die een onevenredige doorwerking van een fout van een individuele agrariër naar het collectief kunnen voorkomen.

- a. De subsidie aan collectieven wordt verleend op basis van hectares leefgebied. Jaarlijkse beheerfluctuaties zijn op te vangen door een minimum en maximum aantal hectares in de subsidiebeschikking;
 - Jaarlijks kunnen er onbedoeld deelnemers afvallen in het beheerplan bijvoorbeeld door bedrijfsbeëindiging. Om dit soort onvoorziene wijzigingen op te kunnen vangen en te voorkomen dat de beschikking op de gebiedsaanvraag wordt ingetrokken op het moment dat één boer binnen het collectief afhaakt, wordt de gebiedsaanvraag beschikt met een ondergrens (minimum) en bovengrens (maximum) voor het aantal te realiseren hectares. Het collectief vraagt zoveel mogelijk hectares aan tot het maximum beschikbare budget dat (indicatief) is toegekend om zoveel mogelijk speelruimte te hebben tijdens de uitvoering van het ANLB:
 - a. *Aanvraag voor maximaal aantal hectares = totaal beschikbaar budget*
 - b. *maximum van de beschikking = maximaal aantal aangevraagde hectares = 115%*
 - c. *Het minimum aantal hectares bepaalt het collectief door het maximaal aantal hectares aangevraagd/beschikt terug te rekenen naar 100%*
 - d. *minimum van de aanvraag = (maximum/115)*100*
- b. Beheeractiviteiten kunnen jaarlijks worden aangepast. Dit voor een zo effectief mogelijk beheer en een optimale inpasbaarheid in de bedrijfsvoering van de beheerder;
 - Op basis van de controles van de NVWA én het collectief en de jaarlijkse evaluatie van het beheer zelf, kan het collectief jaarlijks de afspraken met de individuele deelnemers aanpassen mits deze passen binnen de beschikking op de gebiedsaanvraag en bijdragen aan de ecologische effectiviteit van het beheer.
 - Wanneer na een jaar blijkt dat beheer vanuit ecologische perspectief niet op de goede plek ligt, kan het beheer op deze beheereenheid worden beëindigd en verplaatst naar een ander perceel of gewijzigd worden naar bijv. een lichtere vorm van beheer indien mogelijk. De deelnemer kan dit dus ook zelf melden aan het collectief, zodat het collectief zo spoedig mogelijk de wijziging kan doorvoeren om fouten bij de controle te voorkomen. Bij beëindiging van het beheer kan voor 15 mei nog een ander perceel met beheer worden toegevoegd. Na 15 mei werkt de beëindiging van het beheer door op de min-max van de gebiedsaanvraag en kan de mogelijkheid ontstaan dat het collectief onder haar minimum uitkomt.
- c. Bij de controles ANLb2016 worden minder activiteiten gecontroleerd dan bij het huidige agrarisch natuurbeheer, waardoor de kans op fouten afneemt;
 - In de beheerpakketten is een uitsplitsing gemaakt tussen de beheereisen (= de subsidiabele beheeractiviteiten uit de CGBD) en aanvullende beheervoorschriften. De NVWA controleert alleen de beheereisen vanaf 2016. Ter plaatse wordt getoetst op omvang perceel, grondgebruik (grasland, bouwland, landschapselement) en de beheeractiviteiten uit de CGBD zoals die ook zijn vermeld in de koppeltabel en in de beheerpakketten onder het kopje beheereisen.



- d. De steekproef voor de controles wordt getrokken op collectief én perceelsniveau, waardoor het effect van één slechte deelnemer wordt uitgemiddeld;

➤ Door een goede spreiding van de steekproef voorkomt RVO.nl dat deelnemers die slecht presteren met al hun beheer een groot effect hebben op de sancties voor het collectief.

- e. Wanneer een substantiële fout wordt geconstateerd bij een bepaalde beheeractiviteit (of oppervlakte), kan de controle worden uitgebreid tot 100% van deze beheeractiviteit (of oppervlakte) waardoor mogelijke kortingen worden bepaald op de werkelijke controleresultaten;

Aanvulling mbt d en e, de kaders vanuit de EU:

Van de voor controle geselecteerde collectieven wordt tenminste 50% van de percelen gemeten. Bij afwijkingen moet er of geëxtrapoleerd worden of 100% van de percelen moeten worden gemeten.

Voor wat betreft de overige voorwaarden (beheerpakketten) geldt dat een steekproef getrokken mag worden, waarbij de Nederlandse overheid voornemens is om deze op 25% van de percelen te stellen). Bij afwijkingen wordt die steekproef verhoogd.

Oppervlakteafwijkingen mogen tegen elkaar worden afgezet (zogenaamd + en -). De buffer in het bedrag, 'de fictieve rekenruimte' kan hier niet voor worden ingezet. Als er na het middelen toch een afwijking blijft, dan treden de kortings- en sanctieregels in werking. Deze worden doorgevoerd op basis van het gemiddelde bedrag per hectare zoals in de beschikking op de gebiedsaanvraag is opgenomen.

Bij de andere afwijkingen wordt er gerekend met de maximale vergoeding uit de CGBD. Als de totale rekensom, na verlaging als gevolg van afwijkingen (daarbij wordt proportioneel rekening gehouden met de aard, omvang en ernst van de overtreding) het maximale te betalen bedrag nog steeds hoger of gelijk is dan het afgesproken bedrag, dan wordt het afgesproken bedrag betaald. Is het maximale te betalen bedrag lager, dan wordt het lagere bedrag betaald. Afwijkingen werken in financiële zin pas door na het opsouperen van de fictieve rekenruimte het bufferverschil tussen het afgesproken en het maximale bedrag op basis van de CGBD).

- Wanneer NVWA in het veld constateert dat bij een bepaald pakket vaak iets fout gaat, kan worden besloten om aanvullend ook alle andere percelen te controleren waarop het collectief het bewuste beheerpakket heeft afgesloten. Hier vindt dan geen extrapolatie meer plaats, maar berekent RVO.nl de korting op basis van de daadwerkelijk geconstateerde fouten.
- Het collectief krijgt binnen 24 uur na controle (afpraak in concept met Bij12 dd. 27-05-2015) de bevindingen van de NVWA terug gemeld en kan zelf volgen wanneer bij bepaalde controles meer overtredingen worden geconstateerd. Het is verstandig om als collectief dit zelf ook te monitoren en dit tijdig bij de overheid te melden. Vanuit SCAN zal hiervoor nog een advies worden uitgewerkt.
- De provincie moet wel bereid zijn om de extra kosten voor de uitbreiding van de controles te betalen. Daarover zullen nog aanvullende afspraken gemaakt worden (dd. 13-07-2015).
- Met de RVO worden aanvullend afspraken gemaakt om te kunnen bepalen wanneer extra controles nodig zijn op basis van het aantal geconstateerde fouten in het veld als een verdere uitwerking om extrapolatie te voorkomen (dd. 27-05-2015).



- f. Tevens is in veel gevallen herstel mogelijk;
- Ook in de huidige SNL wordt herstel toegepast en indien nodig over het einde van het beheerjaar heen zodat de herstelwerkzaamheden op het juiste moment in het seizoen uitgevoerd kunnen worden. Het collectief neemt de beheereenheid met de herstelkans mee in het betaalverzoek en RVO betaalt deze ook uit op basis van het aantal aangevraagde hectares. De beheereenheid zit het daaropvolgende jaar automatisch opnieuw in de controle om te beoordelen of het herstel daadwerkelijk is uitgevoerd.
- g. Het toepassen van rekenregels met ruime marge en volgtijdelijkheid van controleresultaten die voorkomen dat het collectief door het minimum van de aanvraag heen zakt;
- Zie verderop
- h. Het proces wordt ondersteund door het integreren van ICT-systemen en uniforme gegevensuitwisseling in de subsidieketen. Zo sluiten het ICT-systeem van de collectieven (SCAN) en RVO.nl realtime op elkaar aan, wat betekent dat de percelen in de database van een collectief aan het perceelsregister van RVO.nl voldoen en fouten helpt voorkomen.
- Wijzigingen in het gewaspercelenregister worden één op één gemeld en zichtbaar gemaakt in de SCAN-ICT. Hiermee kan het collectief (oppervlakte)correcties in gewaspercelen doorvoeren in het beheerplan, waardoor oppervlakteafwijkingen minder vaak voor zullen komen dan in het verleden. Let op: de boer moet wel zelf zijn bedrijfssituatie actueel houden.

'Lerend beheren' is het motto

De komende jaren zal door de overheid, samen met collectieven en andere organisaties sterk worden ingezet op lerend beheren. Lerend beheren betekent dat de kennis over effectief en inpasbaar beheer voor het behoud van biodiversiteit toeneemt, en ook dat de kennis en kunde over wat volgens de regels kan, beter worden toegepast. Dit maakt het elk jaar mogelijk om al bij het indienen van het beheerplan te toetsen op de haalbaarheid en de inpasbaarheid van het beheer in de landbouwpraktijk (het aanleggen van plas-dras op een helling is bijvoorbeeld niet mogelijk). Dit draagt aan de voorkant bij aan het voorkomen van fouten.

- Het collectief kan jaarlijks nieuwe deelnemers en/of nieuwe beheereenheden toevoegen (tot 15 mei) danwel beheer wijzigen (tot 1 oktober) en daarmee bijv. beheer op ecologisch niet-effectieve locaties vervangen.

Collectieven ook zelf aan zet; voorkomen is immers beter dan genezen

Collectieven hebben via de schouw ook zelf een instrument in handen om de effecten van het handhavings- en controlebeleid tot een minimum te beperken. De schouw heeft een preventief karakter en biedt de ruimte om van elkaar te leren en elkaar aan te spreken op wat beter kan en moet. Tevens is het doel dat collectieven van elkaar gaan leren hoe de uitvoering van het beheer het beste kan worden vormgegeven.

- Het collectief heeft daartoe een eigen schouw of controleprotocol opgesteld, waarin zij vooraf heeft aangegeven hoe bepaalde fouten bij de uitvoering van het beheer worden behandeld.

Twee hoofdprocessen

Binnen het ANLb2016 zijn twee hoofdprocessen van belang voor bepaling van het subsidiebedrag:



1. Het komen tot een beschikking.

De beschikking is gebaseerd op het natuurbeheerplan, het openstellingsbesluit en de gebiedsaanvraag. Het doel is om een bepaald aantal hectares leefgebied te realiseren. Het resultaat is een bepaalde minimale (100%) en maximale (115%) omvang te realiseren leefgebied tegen een afgesproken hectareprijs.

- Advies: Om zoveel mogelijk marge te realiseren om bijvoorbeeld het wegvallen van beheer door bedrijfsbeëindiging te kunnen voorkomen, is het verstandig om als collectief zoveel mogelijk daadwerkelijk te realiseren hectares indien mogelijk liefst tot het maximaal beschikbare budget aan te vragen in de gebiedsaanvraag en het totaal aantal aangevraagde hectares vast te zetten op het maximum van de gebiedsaanvraag = 115%. Het gaat hierbij om het totaal aantal hectares waarvoor het collectief daadwerkelijk afspraken heeft met haar deelnemers. Het is aan het collectief zelf om te besluiten om meer hectares aan te vragen dan bij de voorintekening is afgesproken, daarmee loopt het risico dat zij deze hectares tijdens de uitvoering van het beheerplan niet realiseert en daarmee eerder kans loopt onder het minimum van de beschikking uit te komen.

2. De uitvoering en verantwoording van de ANLB-beschikking.

Daar waar het eerste proces het doel heeft om te komen tot een beschikking, heeft het proces van uitvoering en verantwoording van de beschikking tot doel om vast te stellen dat er ANLB-beheer conform bestaande (Europese) wet- en regelgeving is uitgevoerd en er geen sprake is van overcompensatie, ofwel of er niet meer betaald wordt dan wat aan het collectief uitbetaald mag worden. Bij het bepalen of de uitvoering correct wordt uitgevoerd zijn 3 ijkpunten: beheerplan, betaalverzoek en verantwoording op betaalverzoek.

- Het *beheerplan* voor jaar x met de beheeractiviteiten die het agrarisch collectief voor een leefgebied wil uitvoeren én de locatie (percelen) waar dat beheer plaatsvindt (aantal hectares). Het beheerplan moet op 1 januari bij de RVO.nl zijn ingediend;
 - Binnen de buitengrens van de gebiedsaanvraag heeft het collectief alle vrijheid om beheer te wijzigen (tot 1 oktober) of aan te vullen (tot 15 mei) bijvoorbeeld voor last minute beheer mits passend binnen de voorwaarden van de beschikking.
- Het *betaalverzoek voor jaar x* waarmee het collectief uiterlijk op 15 mei via de Gecombineerde Opgave van RVO.nl uitbetaling aanvraagt voor het lopende beheerjaar;
 - In het betaalverzoek worden de volgende gegevens gevraagd:
 - De percelen waarop beheer wordt uitgevoerd incl. de oppervlakte;
 - Het grondgebruik (gras-, bouwland of landschapselement)
 - Het leefgebied of beheertype per perceel.
 - Aangevraagd beheer bij het betaalverzoek is pro forma, het beheer is pas definitief bij de verantwoording van het betaalverzoek
 - Na het betaalverzoek op 15 mei heeft het collectief nog steeds de mogelijkheid om beheer te wijzigen. Het toevoegen van nieuwe beheereenheden of nieuwe deelnemers is na 15 mei niet meer mogelijk.
 - Advies: vraag altijd het totaal aantal hectares aan waarvan je als collectief zeker weet, dat deze zijn uitgevoerd.
 - Het last minute beheer voor weidevogels is dan nog niet rond, deze hectares moeten echter wel als zoekgebied legselbescherming zijn opgenomen in het betaalverzoek. Het collectief kan dan altijd na 15 mei nog het beheer wijzigen.



- Hoe meer hectares worden aangevraagd zo dicht mogelijk bij het maximum in de beschikking, hoe groter de marge voor het corrigeren van fouten en de ruimte om kortingen en sancties te voorkomen = de 115% uit de beschikking.
- De *verantwoording van de in beheerjaar x uitgevoerde beheeractiviteiten*. Hieruit blijkt welke beheeractiviteiten daadwerkelijk in beheerjaar x op welke hectares zijn uitgevoerd. De verantwoording moet uiterlijk op 1 oktober bij de RVO.nl zijn ingediend.
 - Alleen daadwerkelijk gerealiseerd beheer wordt voor betaling aangemeld. Wijzigingen in beheer moeten onderbouwd worden bij de verantwoording op 1 oktober.
 - In de verantwoording moeten dezelfde percelen terugkomen die zijn aangegeven in het betaalverzoek op 15 mei van dat jaar.

Het bepalen van het subsidiebedrag

Het collectief dient voor 15 mei een betaalverzoek in met daarin vermeld het aantal hectares waarop beheer is gevoerd. Het subsidiebedrag is gelijk aan het aantal hectares waarop beheer is gevoerd maal de hectareprijs, tenzij het aantal hectares met beheer groter is dan het maximum in de subsidie. In dit laatste geval is het maximale subsidiebedrag wat in de beschikking staat het subsidiebedrag.

- In de beschikking wordt het maximale subsidiebedrag vastgelegd samen met het totaal aantal aangevraagde hectares = het maximum = 115%. Daarnaast wordt het gemiddelde bedrag per hectare per jaar voor het collectief per leefgebied vastgelegd = totaal subsidiebedrag / aantal aangevraagde hectares binnen dat leefgebied.
- De begroting van het collectief is gebaseerd op de landelijk berekende tarieven per beheerpakket. Het merendeel van deze tarieven is gebaseerd op een 'gemiddelde' bedrijfsvoering in Nederland en ligt onder het maximum tarief wat is toegestaan in de Catalogus Groenblauwe Diensten (CGBD). Voor uitzonderingen hierop: zie de notitie over het legselbeheer en toelichting op de landschapspakketten. De kans dat er teveel betaald wordt voor de uitvoering van een bepaalde beheeractiviteit is daarmee klein.
- Op basis van de maximale tarieven in de CGBD berekent de provincie/RVO wat het aangevraagde beheer maximaal mag kosten. Het verschil tussen het bedrag in de gebiedsaanvraag en het maximaal toegestaan bedrag op basis van de tarieven in de Catalogus Groenblauwe Diensten geeft de RVO een 'fictieve rekenruimte' die zij gebruiken om kortingen en/of sancties te verrekenen naar aanleiding van afwijkingen bij de uitvoering van het beheer. Kortingen en sancties worden verrekend met het maximaal toegestane bedrag (op basis van CGBD) tot dat het verschil tussen het aangevraagde bedrag en het maximaal toegestane bedrag verbruikt is. Kortingen worden pas doorberekend aan het collectief wanneer de 'fictieve rekenruimte' is opgebruikt (zie rekenvoorbeeld in de bijlage).
- Voor afwijkingen in de oppervlakte kan de fictieve rekenruimte niet benut worden..
- Hoe groter het verschil tussen het gebruikte tarief en het maximumtarief uit de CGBD, hoe kleiner de kans op een korting op de subsidie
- Advies: hanteer zoveel mogelijk de landelijke tarieven per beheerpakket om de 'fictieve rekenruimte' zo groot mogelijk te maken of hanteer zelfs lagere tarieven dan de landelijke tarieven.

Vervolgens wordt er door de RVO.nl een rekensom gemaakt op basis van de *maximaal uit te betalen vergoeding voor de beheeractiviteiten* die het collectief heeft opgegeven in de verantwoording op het betaalverzoek: het maximum dus wat binnen Europese regelgeving mag worden uitbetaald. Deze rekensom bepaalt of er geen sprake is van overcompensatie. De maximaal uit te betalen vergoedingen zijn gemeld bij de Europese commissie, en hoger dan de gemiddelde vergoedingen die gebruikt worden bij het opstellen van een gebiedsaanvraag. Uit de rekensom van het aantal hectares van alle



beheeractiviteiten in de verantwoording op betaalverzoek (het beheerplan) resulteert de totale maximaal uit te betalen vergoeding. Zolang het totale maximumbedrag groter of gelijk is aan het bedrag dat het collectief voor dat jaar via het betaalverzoek heeft aangevraagd (aantal hectares * afgesproken hectareprijs), wordt het aangevraagde bedrag uitbetaald.

- De RVO toetst bij de verantwoording of het aangevraagd aantal hectares past binnen het minimum (100%) en maximum (115%) van de gebiedsaanvraag:
 - Meer beheerde hectares boven de maximum van de beschikking (> 115%) worden niet vergoed
 - Minder beheerde hectares beneden het minimum van de beschikking worden gekort op de subsidie
 - Alle beheerde hectares binnen het minimum en het maximum van de beschikking (tussen de 100% en 115%) worden gesubsidieerd mits er geen fouten zijn geconstateerd.
- De RVO.nl rekent na of de daadwerkelijk gerealiseerde beheeractiviteiten niet te duur zijn uitgevoerd, door op basis van het tarief uit de CGBD te berekenen op welke maximaal te betalen vergoeding zij zouden uitkomen. Wanneer de aangevraagd hectares x het gemiddelde bedrag per hectare van de gebiedsaanvraag lager is dan de maximaal uit te betalen vergoeding op basis van de gerealiseerde beheeractiviteiten X het tarief uit de CGBD wordt altijd het aangevraagd en verantwoorde bedrag (aantal hectares x gemiddelde bedrag per hectare van de beschikking) betaald.

Twee soorten controles binnen het ANLB

Tijdens de zesjarige subsidieperiode voor het ANLB controleren RVO.nl en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) op het naleven van de subsidievoorwaarden en -verplichtingen. Fouten oftewel afwijkingen die hierbij worden geconstateerd, kunnen leiden tot een korting op de subsidie van het collectief. Er zijn twee soorten controles:

1. Administratieve controles

RVO.nl controleert in haar systemen en bestanden of het betaalverzoek en het jaarlijks beheerplan van het agrarisch collectief overeenkomen met de gegevens in verschillende registers van RVO.nl, de zogenaamde controles op het geïntegreerde beheers- en controlesysteem. Deze controle vindt plaats op alle percelen.

- Naast oppervlakte controles op perceelsniveau controleert RVO.nl ook of het totaal van de gebiedsaanvraag voldoet aan de voorwaarden uit de beschikking. Wanneer daarin een minimaal te realiseren percentage van een beheerfunctie/cluster van beheeractiviteiten is vastgelegd, zal de RVO.nl op de volgende moment tijdens het beheerjaar narekenen of dit percentage gehaald wordt:
 - op 1 januari nadat het beheerplan is ingediend;
 - na het indienen van de eGDI
 - bij de verantwoording op het betaalverzoek na 1 oktober.
- Bij het indienen van het beheerplan en het betaalverzoek in mei zal de RVO het collectief erop wijzen waar wel of niet voldaan wordt aan de voorwaarden uit de beschikking, zodat het collectief het beheerplan indien nodig nog kan aanpassen. Op dit moment kan alleen nog het beheer van een perceel aangepast worden. Pas bij de verantwoording op het betaalverzoek (voor oktober) kan dit gevolgen hebben voor het uit te betalen subsidiebedrag.

2. Veldcontroles



De NVWA controleert bij de veldcontroles jaarlijks 5 tot 8 agrarische collectieven en minimaal 5% van alle percelen die de agrarische collectieven samen bij het betaalverzoek voor betaling opgeven. Per te controleren collectief wordt minimaal 50% van de beheerde oppervlakte gecontroleerd. Verder wordt minimaal 25% van de beheeractiviteiten gecontroleerd. De veldcontrole wordt gedaan op basis van een steekproef. Deze wordt deels aselect getrokken en deels bepaald op basis van een risicoanalyse.

- De steekproef wordt deels aselect én select en deels over collectieven én beheereenheden getrokken. Hier door wordt er een grote spreiding bereikt in de controles. Hiermee wordt voorkomen dat deelnemers die al hun beheer slecht uitvoeren een groot negatief effect hebben op de controles binnen een collectief.
- In de risicoanalyse voor de selecte steekproef worden controle resultaten van voorgaande jaren meegewogen. Dit houdt in dat wanneer een bepaalde beheeractiviteit in jaar 1 vaak slecht is uitgevoerd binnen het collectief of landelijk, dit type beheer een hogere wegingsfactor krijgt in de risicoanalyse voor de steekproef. De kans is daardoor groter dat deze beheeractiviteit het jaar daarop terugkomt in de controles. Daarnaast wordt in de risicoanalyse ook duur beheer zwaarder meegewogen. Zo kan het collectief ook zelf een inschatting maken van de risico's bij de uitvoering van het beheer en de controles.
- Alle gecontroleerde beheereenheden met een afwijking komen het daaropvolgende jaar automatisch terug in de controle.
- De NVWA meldt de controleresultaten binnen een dag terug aan het collectief (afspraak nog onder voorbehoud dd. 27-05-2015)
- De RVO zal de controleresultaten in ieder geval terugmelden aan het collectief. Het is een optie dat op termijn deze risicoanalyses ook landelijk worden uitgevoerd voor alle collectieven gezamenlijk.
- Advies: richt de steekproef door het collectief zo in dat deze schouw vooral een aanvulling is op de controles van de NVWA waardoor een zo groot mogelijk deel van het beheer jaarlijks gecontroleerd kan worden en het collectief jaarlijks een zo objectief en uitvoerig mogelijk beeld verkrijgt van de uitvoering van het beheer.

De Europese regelgeving bepaalt dat extrapolatie moet worden toegepast, maar er zijn maatregelen genomen om een onevenredige effect voor het collectief te voorkomen. Als bijvoorbeeld bij controle van de oppervlakte van een beheereenheid of de uitvoering van een beheeractiviteit een fout wordt geconstateerd, moet de fout naar rato van de beheerde oppervlakte/uitgevoerde beheeractiviteiten meetellen voor een eventuele korting op de subsidie. Wanneer meer oppervlakten/activiteiten worden gecontroleerd wordt het doorwerken van deze fout kleiner. Bij 100% controles vindt geen extrapolatie meer plaats. (Bij 50% is de extrapolatie 2x, bij 33%, 3x).

- Wanneer ter plekke in het veld wordt geconstateerd dat bij een bepaalde beheeractiviteit vaak iets fout gaat, kan worden besloten om alsnog alle percelen waarop die beheeractiviteit nog meer is afgesloten, te gaan controleren. Hier vindt dan geen extrapolatie meer plaats, maar wordt alleen op basis van de uitbreiding van de controle naar het merendeel of alle beheereenheden de korting of sanctie berekend.
- Bij de uitvoering van de controles door de NVWA moet hiermee rekening worden gehouden (zie ook de aanvullingen op pagina 3 van dit document). Over de uitwerking van deze werkwijze moeten nog nadere afspraken gemaakt worden. Hier op vooruitlopend is voorwaarde opgenomen in de voorwaarden bij de gebiedsaanvraag.
- Advies: volg de controleresultaten van het collectief tijdens het beheerjaar en waarschuw de provincie wanneer bepaalde beheeractiviteiten vaak afgekeurd wordt.

Welke kortingen kunnen voortkomen uit de controles?

Kortingen bestaan uit vorderingen en sancties. Een vordering is een bijstelling in lijn met de geconstateerde fout. In voorkomend geval leidt een (grotere) vordering tot een sanctie, conform in



Europese regelgeving opgenomen principes. De verschillende kortingen zijn:

- *Oppervlakteafwijkingen-korting (vordering/sanctie):*
Verschillen tussen de opgegeven omvang van de landbouwgrond in het betaalverzoek en de geconstateerde omvang van die landbouwgrond. Deze korting leidt tot een correctie van de perceelsgrootte en daarmee tot een korting op het uit te betalen bedrag in verhouding tot het bedrag aangevraagd in het betaalverzoek/de hectareprijs.
 - RVO.nl berekent afwijkingen in gewaspercelen op basis van het perceelsregister en de controle van de NVWA altijd door naar de beheereenheden. Wanneer het gewasperceel kleiner is dan de daarop ingetekende beheereenheid, past RVO de oppervlakte van de beheereenheid en daarmee ook de oppervlakte van de gebiedsaanvraag naar beneden aan. Deze aangepaste oppervlakte wordt uitbetaald op basis van het gemiddelde tarief van de gebiedsaanvraag en leidt daarmee tot een lagere uitbetaling aan het collectief. Tot het minimum van de gebiedsaanvraag = 100% van de gebiedsaanvraag, zitten hier nog geen consequenties in de vorm van een korting of een sanctie aan vast. Onder het minimum is ook differentiatie aangebracht, waarbij naarmate de afwijking groter wordt, de oppervlakteafwijkingen-korting groter wordt.
 - Door de directe koppeling van de administratie van het collectief aan de RVO/NVWA worden dit soort fouten voor een groot deel uitgesloten.
 - Advies: het is van belang om de beschikbare marge van de 100 tot 115% zoveel mogelijk benutten om te voorkomen dat de combinatie van fouten en correcties er voor zorgt dat het collectief onder het minimum van de gebiedsaanvraag uitkomt en daarvoor een korting opgelegd krijgt. Stel daarom het maximum in de gebiedsaanvraag gelijk aan het aantal daadwerkelijk te realiseren beheer.
- *Termijnkorting bij het te laat indienen van het betaalverzoek, beheerplan van het collectief en de verantwoording van het betaalverzoek (sanctie):*
De korting is een percentage van de totale aangevraagde bedrag in het betaalverzoek.
- *Schending van de beheeractiviteiten (vordering):*
Op het niet-naleven van de beheeractiviteiten staat een korting, die rekening houdt met de ernst, de omvang en het permanente karakter van de overtreding. De korting wordt berekend aan de hand van de maximaal uit te betalen vergoeding voor de beheeractiviteit en leidt niet meer, zoals bij het huidige agrarisch natuurbeheer, tot een aanpassing van percelen.
 - Elk beheerpakket bestaat uit meerdere activiteiten (beheereisen), die elk afzonderlijk worden gecontroleerd door de NVWA. Een overtreding van één beheeractiviteit heeft daarmee niet automatisch consequenties voor de andere beheeractiviteiten als onderdeel van het beheerpakket. Een korting wordt dus alleen doorgevoerd voor die ene activiteit waar een overtreding is geconstateerd. De goed uitgevoerde beheeractiviteiten worden gewoon uitbetaald. Daarnaast wordt ook niet meer de oppervlakte van de beheereenheid gecorrigeerd.
- *Randvoorwaarden korting (vordering/sanctie):*
Deze 'cross compliance' korting hangt al dan niet samen met de uitgevoerde beheeractiviteiten op het bedrijfsoppervlakte van deze agrariër. Afhankelijk daarvan wordt de korting anders toegepast. De korting wordt berekend op basis van de hectareprijs. Er zijn twee randvoorwaarden kortingen:
 1. Een korting die niet samenhangt met de uitgevoerde beheeractiviteiten op het bedrijfsoppervlakte van deze agrariër;
 2. Een randvoorwaarden korting die wel samenhangt met de uitgevoerde beheeractiviteiten op het bedrijfsoppervlakte van deze agrariër (baseline-overtreding).
 - De korting die samenhangt met de uitgevoerde beheeractiviteiten wordt berekend op basis van het gemiddelde hectareprijs van de gebiedsaanvraag en wordt direct ingehouden op



- het betaalverzoek van het collectief. Het collectief hoeft daarmee deze korting niet zelf te gaan vorderen bij de deelnemer, maar kan deze direct inhouden op de betaling aan de boer.
- Bij een randvoorwaarden korting die direct samenhangt met de uitgevoerde beheeractiviteiten, worden de hectares uit het beheerplan geschrapt en gekort op het betaalverzoek.
- *Double funding (vordering):*

Dit is een korting voor het krijgen van subsidie voor hetzelfde doel. Er is bij 'ongeoorloofde cumulatie' alleen sprake van een korting, niet van een boete. De korting wordt berekend aan de hand van de maximaal uit te betalen vergoeding voor de beheeractiviteit. Daarnaast wordt het collectief op de hoogte gebracht waar double funding voorkomt.

 - De maximale vergoeding waarmee gerekend wordt, wordt verlaagd met de inkomstendervingscomponent. Het maximum tarief wordt bijgesteld voor dat perceel en die activiteit, waarmee gerekend gaat worden. Dit hoeft niet direct te leiden tot lagere uitbetaling.
 - *Aanvullende bepalingen:*
 - Voldoet het agrarisch collectief bij een betaalverzoek niet aan het minimum aantal beschikte hectares, dan krijgt het collectief een korting die afhankelijk is van de afwijking van het minimum aantal hectares. Worden de betalingen in overeenstemming gebracht met de werkelijke oppervlakte. (vordering/sanctie)
 - Bij de verantwoording op het betaalverzoek controleert RVO.nl altijd of de aangevraagde hectares passen binnen de marge van 100 tot 115% van de gebiedsaanvraag. Binnen de marge worden altijd alleen de werkelijk geleverde hectares vergoed. Binnen de marge van de 100-115% zit hier geen korting op. Wanneer er meer hectares zijn aangevraagd voor betaling dan de 115% die is vastgelegd in de beschikking, worden alleen de hectares tot het maximum van de 115% vergoed. Echter beneden het minimum van de gebiedsaanvraag (deze is als 100% vastgelegd in de beschikking) wordt het collectief naast de correctie naar het werkelijke aantal hectares ook gekort afhankelijk van de hoeveelheid niet geleverde hectares.
 - Advies:
 - vraag altijd zoveel mogelijk hectares aan in de gebiedsaanvraag tot het maximaal beschikbare budget in het gebied;
 - Vraag alleen hectares aan waarvan je weet dat deze daadwerkelijk gerealiseerd gaan worden
 - stel deze hectares gelijk aan het maximum van de gebiedsaanvraag = 115%
 - Voldoet het collectief bij de verantwoording op het betaalverzoek niet aan het mozaïek uit de beschikking, dan wordt het betaalverzoek voordat andere controleresultaten worden verwerkt zo aangepast zodat het beheerplan aan de beschikking voldoet. (vordering).
 - In de beschikking is bijvoorbeeld vastgelegd dat minimaal 15% van beheerfunctie x of van cluster van beheeractiviteiten y geleverd moet worden. Wanneer bij de verantwoording blijkt dat dit percentage niet gehaald is: bijvoorbeeld maar 13% van de gebiedsaanvraag bestaat uit de gevraagde beheerfunctie, dan worden de hectares binnen de gehele gebiedsaanvraag verminderd totdat alsnog de gebiedsaanvraag voldoet aan de voorwaarden van 15% van beheerfunctie x in de beschikking. Die hectares worden weggestreept uit de verantwoording en worden daarmee niet betaald. Het risico bestaat dat door deze bijstelling vervolgens wel een oppervlakteafwijking ontstaat.
 - Advies: neem in je begroting (kosten en hectares) meer hectares beheer van de gevraagde beheerfuncties of clusters van beheeractiviteiten op dan is verplicht gesteld in



het NBP en beschrijf dit in de toelichting op de gebiedsaanvraag. Met name voor duurdere pakketten is dit belangrijk om zo altijd de werkelijke kosten vergoed te kunnen krijgen. In de beschikking komen alleen de voorwaarden uit het NBP terug dus de verplicht gestelde percentages en/of aanwezigheid van een bepaalde beheerfunctie danwel cluster van beheeractiviteiten.

- Agrarische collectieven moeten de hele subsidieperiode in het bezit zijn van een SNL-certificaat om in aanmerking te komen voor subsidie. Om te voorkomen dat een collectief haar certificaat verliest wordt een landelijke toezichtstructuur ingericht. De overheid heeft aan SCAN gevraagd of het landelijke samenwerkingsverband van agrarische collectieven hierin een grote rol in wil spelen. De toezichtstructuur treedt in werking wanneer een collectief het certificaat dreigt te verliezen. Het is dus echt een noodmaatregel. De toezichtstructuur kan bestaan uit twee categorieën
 - Beperkt toezicht, belangrijke producten als aanvraag, begroting en beheerplan moeten worden geaccordeerd door de landelijke organisatie;
 - Uitgebreid toezicht, alle besluiten moeten worden geaccordeerd door de landelijke organisatie, die ook actief wordt ingezet om de structuur in het collectief te verbeteren. In beide gevallen is een optie dat een aangrenzend collectief deze rol feitelijk op zich neemt.
- Advies: Mocht op enige moment blijken dat de organisatie van het collectief spaak loopt, meldt dit dan zo vroeg mogelijk bij SCAN-2/koepel en liefst voordat dit bij een audit door Stichting Certificering wordt geconstateerd.

Het collectief kan zelf haar risico voor kortingen bepalen

Zoals eerder genoemd kunnen collectieven er zelf aan bijdragen, dat de effecten van het handavings- en controlebeleid tot een minimum worden beperkt. Indien een collectief vindt dat zij liever meer beheer uitvoert dan dat ze het risico loopt op haar subsidie gekort te worden, is dit ook mogelijk. Het collectief kan er voor kiezen om (een combinatie van) buffers toe te passen. Er zijn vier soorten buffers:

- *Oppervlaktebuffer:*

In de beschikking is een oppervlaktebuffer opgenomen (100% - 115%). Binnen deze buffer worden alle hectares waarop beheer is gevoerd, ook uitbetaald conform de gemiddelde hectareprijs zoals is vastgelegd in de beschikking.
- *Hectareprijs versus maximaal uit te betalen vergoeding:*

De maximaal uit te betalen beheervergoeding die bij de Europese commissie is ingediend is gemaximaliseerd tot de hoogst mogelijke vergoeding inclusief 30% transactiekosten. De hectareprijs wordt bepaald op basis van met de provincie overeengekomen vergoedingen inclusief 20% transactiekosten. De door de SCAN berekende gemiddelde vergoedingen zijn hierbij het uitgangspunt. Deze gemiddelde vergoedingen zijn lager dan de hoogst mogelijke vergoedingen.

 - Dit is de 'fictieve rekenruimte' die de RVO benut voordat zij overgaan tot het daadwerkelijk korten van de uitbetaling. Dat houdt in dat alle korting worden afgetrokken van het maximaal te vergoeden bedrag gebaseerd op de maximum tarieven van de CGBD en dat deze ruimte eerst wordt benut voordat er daadwerkelijk gekort gaat worden op het te vergoeden bedrag op basis van de aanvraag van het collectief wat gebaseerd is op de gemiddelde hectareprijs.
 - Advies: gebruik de landelijk gemiddelde tarieven of zelfs lagere tarieven zodat er voldoende marge is om fouten die kunnen leiden tot een korting, op te kunnen vangen.
- *Meer beheeractiviteiten:*



Een fout bij een beheeractiviteit leidt niet meer automatisch tot een korting. Dit komt door de buffer tussen hectareprijs en maximaal uit te betalen vergoeding, maar kan ook komen doordat het collectief marges op beheerfuncties hanteert bij haar mozaïek, waardoor bij een korting op zwaarder beheer, alsnog het lichter beheer voldoende is voor het subsidiebedrag.

➤ Advies: zie eerder

- *Meer beheren dan het maximum van 115%:*

Het collectief kan in het betaalverzoek in de Gecombineerde opgave meer hectares opgeven dan het maximale aantal hectares dat in de beschikking staat. Hierdoor kan er correct beheer uitgevoerd zijn op een oppervlakte die groter of gelijk is aan de maximale hectares, wat betekent dat er geen (oppervlakte)korting opgelegd hoeft te worden. Er is dan immers genoeg leefgebied gerealiseerd om het betaalverzoek van het collectief te rechtvaardigen.

➤ Hier vraagt de overheid om voor hetzelfde budget meer hectares af te gaan spreken bij de boeren. Dit houdt in dat deze hectares betaald moeten worden als een afroaming aan de achterdeur van de beheervergoedingen voor het andere 'formeel aangevraagde' beheer.

Conclusie

Kortingen als gevolg van fouten in het veld kunnen doorwerken op de subsidie aan het collectief. Een beheerfout bij één beheerder wordt gezien als een fout van het collectief in een leefgebied. Gevreesd werd dat deze doorvertaling geen recht doet aan de inzet en kwaliteit van het beheer door collectief en tot onaanvaardbare risico's voor het bestuur van het collectief zou leiden. Het controle- en handhavingsbeleid is echter zo opgezet dat hier geen sprake van is. Het controle en sanctieregime is in feite milder voor collectief en beheerder dan in de huidige SNL-situatie.

Rekenvoorbeeld uit de presentatie

Betaalverzoek voor 950 ha / hectareprijs is €350,-/ha. Het aangevraagde subsidiebedrag is daarmee € 332.500,-;

De RVO.nl berekent de maximale uit te betalen vergoeding:

550 ha * beheeractiviteit A à € 100,- per ha = € 55.000,-

150 ha * beheeractiviteit B à € 225,- per ha = € 33.750,-

50 ha * beheeractiviteit C à € 2.000,- per ha = € 100.000,-

200 ha * beheeractiviteit D à € 1.000,- per ha = € 200.000,-

-----+

950 ha * maximale vergoeding = € 388.750,-

De maximaal uit te betalen vergoeding (€ 388.750,-) is hoger dan het bedrag dat het collectief vraagt (€ 332.500,-). Het aangevraagde subsidiebedrag worden uitbetaald.

De fictieve rekenruimte = € 388.750,- -/ - € 332.500,- = € 56.250,-