



Controle en handhaving binnen het ANLb 2016

Wat betekent het voor de agrarische collectieven?

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;
- b. Beheeractiviteiten kunnen jaarlijks worden aangepast. Dit voor een zo effectief mogelijk beheer en een optimale inpasbaarheid in de bedrijfsvoering van de beheerder;
- c. Bij de controles ANLb2016 worden minder activiteiten gecontroleerd dan bij het huidige agrarisch natuurbeheer, waardoor de kans op fouten afneemt;
- d. De steekproef voor de controles wordt getrokken op collectief én perceelsniveau, waardoor het effect van één slechte deelnemer wordt uitgemiddeld;
- 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;
- f. Tevens is in veel gevallen herstel mogelijk;
- 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;
- 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.

'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.

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.

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.

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;
- 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;
- 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.

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.

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.

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.

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 aselekt getrokken en deels bepaald op basis van een risicoanalyse.

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)

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.
- *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.



- *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).
- *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.
- *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)
 - 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)
 - 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.

Het collectief kan zelf haar risico voor kortingen bepalen

Zoals eerder genoemd kunnen collectieven er zelf aan bijdragen, dat de effecten van het handhavings- 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.



- *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.
- *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.

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.