

# Boeren frauderen massaal met subsidie voor grond die niet van hen is

**JAN DAALDER**

**DANIËL VAN KESSEL**

10 CONNECTIES

44 BIJDRAGEN

Boeren vragen landbouwsubsidies aan voor grond die ze niet pachten of bezitten. De overheid stelde honderden onregelmatigheden vast en deed meermaals aangifte, maar het probleem is groter. Vorig jaar kon Nederland de EU-subsidies niet voldoende verantwoorden, wat het ministerie van Landbouw deels wijt aan dit soort misbruik. In reactie op de bevindingen van Follow the Money roept het ministerie grondbezitters op hun eigendommen te claimen voordat kwaadwillenden dat doen.

## BELUISTER DIT ARTIKEL

0:00

/

12:32

### DIT STUK IN 1 MINUUT

#### Wat is het nieuws?

Boeren hebben miljoenen aan EU-landbouwsubsidies ontvangen voor terreinen die ze helemaal niet pachten of bezitten. In 2017 ontdekte Staatsbosbeheer – de grootste grondbezitter van Nederland – dat boeren ‘duizenden hectaren’ grond van de organisatie op papier aan hun eigen bedrijf toevoegden.

Het Openbaar Ministerie kent deze 'betrekkelijk eenvoudige fraudevorm, die tegelijk lastig aantoonbaar is,' en zegt dat de opbrengst ervan 'behoorlijk in de papieren' loopt.

Staatsbosbeheer is niet de enige grondbezitter die hiermee te maken heeft. Sinds 2017 ontdekten Nederlandse autoriteiten dat 231 bedrijven onterecht grond opgaven voor subsidie. Rijkswaterstaat, Natuurmonumenten en andere grondbezitters bevestigen dat ze ook met deze praktijk te maken hebben gehad.

Vermoedelijk is het probleem veel groter. Het is voor kwaadwillenden eenvoudig om te zien of de rechthebbende zijn grond al geclaimd heeft voor subsidie. Wie een stuk grond opgeeft dat nog niet geclaimd is, loopt weinig risico op controle.

De Europese Rekenkamer heeft in 2022 gewezen op het weglekken van EU-landbouwsubsidies. Het Europese bureau voor fraudebestrijding (OLAF) stelde vast dat dit gebeurde in Frankrijk en Slowakije.

Het Openbaar Ministerie uit kritiek op de manier waarop de landbouwsubsidies worden verdeeld: 'Dit stelsel zul je vanuit fraudeperspectief nooit onder controle krijgen.'

Naar aanleiding van de bevindingen van Follow the Money laat het ministerie van Landbouw op de valreep weten grondeigenaren op te roepen om de rechten op hun bezit op te eisen. 'Op die manier kunnen boeren die percelen niet ongemerkt en onterecht claimen voor landbouwsubsidies.' Ook wil het ministerie in gesprek met de sector over het tegengaan van misbruik van landbouwsubsidies.

### **Hoe is dit onderzocht?**

Naar aanleiding van een tip sprak Follow the Money met verschillende grootgrondbezitters, om te zien of deze vorm van fraude vaker voorkomt. Ook sprak FTM een agrarisch adviesbureau.

Follow the Money nam zelf de proef op de som en probeerde percelen agrarische grond te claimen op de site van de RVO. De site toont automatisch of een ander de grond al claimde een handige manier voor fraudeurs om grond te zoeken waarover nog géén subsidie is aangevraagd.

Ook stelde FTM vragen aan het verantwoordelijke ministerie van Landbouw, uitvoeringsorganen en Europese instanties die toezien op de juiste uitgave van EU-geld.

### **Waarom is dit belangrijk?**

Landbouwsubsidies vormen de grootste kostenpost op de begroting van de Europese Unie: in 2021 werd 55,7 miljard euro verdeeld over Europese boeren. Daarvan vloeide 904 miljoen naar Nederland.

In 2022 kon Nederland niet met voldoende zekerheid zeggen of de EU-landbouwsubsidies correct besteed waren. Als de EU vindt dat Nederland onterecht subsidie heeft verstrekt aan boeren, draait de Nederlandse belastingbetaler [er vaak voor op](#), onthulde Follow the Money eerder.

### **WAS DIT KADER NUTTIG?**

‘Ik schrok me te pletter,’ zegt Hennie Olthof, adviseur agrarische zaken van Staatsbosbeheer. Hij kreeg in 2017 een overzicht te zien met claims van boeren op ‘duizenden hectaren’ grond van de natuurbeheerder, toen hij de agrarische administratie moest invullen.

Staatsbosbeheer is de grootste grondbezitter van Nederland. Veel van die grond is natuurgebied, maar een deel ook (extensieve) landbouwgrond, waaronder [50.000 hectare grasland](#). Door grond van Staatsbosbeheer op papier aan hun eigen bedrijven toe te voegen, konden agrariërs meer subsidie aanvragen: per hectare [minimaal 220](#) euro. Ook konden ze meer mest uitrijden die ze dan niet voor veel geld hoefden af te voeren.

Dit alles zonder dat er een haan naar kraaide.

Tot 2017. Olthof ontdekte naast de dubbele claims ook dat boeren duizenden hectaren land van Staatsbosbeheer gebruikten zonder toestemming: ze lieten er bijvoorbeeld hun vee op grazen. Volgens Olthof liep de organisatie daardoor miljoenen aan pachtinkomsten mis.

Boeren die grond van Staatsbosbeheer claimden, konden daarover jaarlijks honderdduizenden euro's subsidie aanvragen. Afhankelijk van hoe lang zij de grond al illegaal claimden, kan dat in de miljoenen zijn gelopen, maar dat is volgens Staatsbosbeheer niet te achterhalen.

De illegale claims werden gedaan via de website van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), die de subsidieaanvragen ontvangt, controleert en uitbetaalt. In een gezamenlijke reactie met het ministerie van Landbouw (LNV) bevestigt de RVO nog steeds onterechte claims tegen te komen.

## **In 2017 claimden 231 bedrijven percelen die ze niet feitelijk in gebruik hadden**

Sinds 2017 deden 76 grondeigenaren een melding 'omdat zij het vermoeden hadden dat hun percelen zonder hun toestemming zijn opgegeven'. Ook zegt de RVO dat uit controles bleek dat 231 bedrijven in die periode 'één of meerdere (delen van) percelen' claimden die ze niet feitelijk in gebruik hadden. 'Indien nodig' heeft de RVO geld teruggevorderd en boetes opgelegd. De RVO deed zeven keer aangifte, omdat de dienst vermoedde dat er sprake was van een strafbaar feit.

De accountant van de overheid, de Auditdienst Rijk (ADR), en de Algemene Rekenkamer waarschuwden in respectievelijk 2018 en 2019 voor de 'postzegelverzamelaars' die land zoeken om subsidie over te krijgen. De ADR schatte dat in één jaar zo'n drie ton onterechte subsidie aan boeren was uitgekeerd.

Maar dat lijkt een onderschatting: in 2021 veroordeelde de rechtbank Oost-Brabant een man die in zijn eentje in vier jaar tijd 316.000 euro aan

subsidie had opgestreken; gemiddeld 79 duizend euro per jaar. Hij had percelen grond geclaimd van het Waterschap Limburg, de provincie Limburg, het Limburgs Landschap, Natuurmonumenten en particulieren.

## **Gesjoemel komt vaak niet aan het licht**

Veel organisaties zijn niet op de hoogte dat er mogelijk met hun grond wordt gefraudeerd [zie kader], waardoor zij claims op hun grond tot de dag van vandaag niet opmerken, en derden mogelijk de subsidies ervoor opstrijken.

Alleen organisaties met agrarische activiteiten – zoals boeren, maar ook Staatsbosbeheer, dat eigen kuddes dieren heeft – moeten jaarlijks de ‘gecombineerde opgave’ doen op de site van de RVO. Andere grondeigenaren – zoals natuurorganisaties, gemeenten, provincies en waterschappen – kunnen hun grond vrijwillig registreren bij de RVO, maar zijn daartoe niet verplicht als ze geen landbouwactiviteit uitvoeren.

Staatsbosbeheer vulde zo’n gecombineerde opgave in 2017 voor het eerst in. Doordat Olthof de percelen van Staatsbosbeheer intekende, liepen boeren tegen de lamp die de grond mogelijk jarenlang probleemloos claimden. In het systeem van de RVO ontstonden duizenden ‘dubbele claims’, waarna vrijwel alle boeren hun claim schielijk introkken.

De RVO stelt dat eigenaren ‘zelf verantwoordelijk zijn voor het handhaven van onjuist gebruik van hun eigendommen’. Vandaar dat Staatsbosbeheer na de ontdekking in 2017 zwaar inzette op het dichten van het lek, vertelt Olthof. Sindsdien registreert Staatsbosbeheer elk perceel, inclusief natuurgrond, minutieus bij de RVO.

‘Maar veel andere organisaties doen zo’n opgave niet,’ legt Olthof uit. ‘In dat geval komt het probleem niet aan het licht.’

Een rondgang van Follow the Money leert dat veel grondbezitters dubbele claims op hun percelen ervaren.

Rijkswaterstaat, eigenaar van onder meer 11.000 hectare grond langs rivieroeveren, is niet verplicht om de gecombineerde opgave in te vullen. 'Bij ons speelt het ook. Op dit moment zijn we aan het inventariseren om hoeveel percelen het gaat en of we vervolgstappen gaan ondernemen.'

Ook Natuurmonumenten heeft met dubbele claims te maken. LandschappenNL, een koepel van provinciale landschapsorganisaties, zegt 'gealarmeerd' te zijn over de signalen. De koepel deed op verzoek van Follow the Money een inventarisatie en kreeg van 5 van de 19 landschapsorganisaties antwoord.

Het Brabants Landschap tekent zijn percelen wel in op de website van de RVO, en stuitte daarbij ook op claims van derden, maar de omvang is het Landschap niet bekend. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), die voor de RVO de controles ter plekke uitvoert, informeerde volgens het Limburgs Landschap 'meerdere keren' of het Landschap bepaalde percelen daadwerkelijk verpachtte aan de boer die er subsidie voor aanvraag, 'maar cijfers over de omvang hebben we niet paraat', zegt het Limburgs Landschap. Het Zuid-Hollands Landschap weet niet of boeren subsidie aanvragen voor zijn grond.

LandschappenNL zegt verder dat de controle en administratie bij de overheid liggen, 'waardoor men [de landschapsorganisaties, *red.*] niet kan zeggen óf het gebeurt en wat de omvang dan is. Daarom is het belangrijk dat de overheid hierop controleert.'

Ook de waterschappen bezitten veel grond, maar koepelorganisatie Unie van Waterschappen laat aan Follow the Money weten dat waterschappen 'geen informatie' hebben over claims van boeren. 'De RVO ziet toe op aanvragen van landbouwsubsidies van agrariërs.'

**LEES VERDER**

De RVO checkt niet standaard wie daadwerkelijk recht heeft op subsidie over de grond, want dat is lastig te achterhalen. De rechthebbende is namelijk niet altijd dezelfde is als de eigenaar, die in het kadaster staat. Boeren pachten vaak landbouwgrond, en pacht wordt niet centraal geregistreerd. En het wordt nog ingewikkelder: ook mondelinge pachtovereenkomsten en gebruikstoestemming kunnen recht geven op subsidie.

Daarom bemoeit de RVO zich er over het algemeen pas mee als twee partijen allebei grond claimen – ‘dubbele claims’ – en die partijen er onderling niet uitkomen. In de praktijk kan een eigenaar misbruik alleen zelf voorkomen door zijn grond bij de RVO te claimen voor een ander dat doet.

Om Europese landbouwsubsidies te ontvangen, moet een lidstaat aantonen dat minstens 98 procent van het geld goed terecht komt. Jaarlijks mag er maximaal 2 procent, 18 miljoen euro, in verkeerde handen vallen of onverantwoord blijven. Daarom doet de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) voor de RVO ‘risico-gebaseerde steekproeven’ op locatie. Op de uitvoering daarvan is echter nogal wat aan te merken. In een rapport van begin dit jaar staat dat de NVWA ‘al jaren moeite’ heeft om genoeg controles te doen.

In 2021 [schreven](#) onderzoekers dat het toezicht zich ‘precies’ aan de Europese minimumeisen houdt, ‘niet meer en niet minder.’ Uit eerder [onderzoek](#) in opdracht van LNV bleek dat de NVWA ‘beperkte capaciteit voor fraudeonderzoeken’ heeft.

In 2022 overschreed Nederland de maximale Europese foutmarge voor landbouwsubsidies. Volgens het ministerie van Landbouw is dit onder andere [veroorzaakt](#) door ‘het claimen van subsidie op landbouwgrond waarvan de aanvrager een schriftelijke toestemming van de eigenaar niet kan overleggen.’

# Behoorlijk in de papieren

Het Functioneel Parket, een onderdeel van het Openbaar Ministerie dat zich onder andere bezighoudt met milieucriminaliteit, kent ‘deze vorm van fraude absoluut’. Volgens de opsporingsdienst komt het ‘veel’ voor dat boeren ten onrechte grond opgeven. Het is volgens een woordvoerder ‘een betrekkelijk eenvoudige fraudevorm, die tegelijk lastig aantoonbaar is.’ Maar de subsidie die boeren zo kunnen ontvangen ‘loopt behoorlijk in de papieren,’ al zijn er geen precieze cijfers.

Het Functioneel Parket zegt dat er ‘nog een aantal zaken loopt’, waarover de dienst inhoudelijk niets kan zeggen. Wel wijst de woordvoerder op de recente veroordeling van een van de grootste agrarische adviesbureaus van Nederland, Bergs Advies. [NRC](#) schreef al in 2017 over door Bergs gepleegde mestfraude: het sjoemelen met de boekhouding waardoor een boer meer mest op zijn eigen boerderij kan uitrijden en dus minder hoeft te betalen om overtollige mest af te voeren. Uit het [vonnis](#) tegen Bergs uit december 2022 blijkt dat het adviesbureau boeren ook heeft geholpen met het illegaal claimen van grond voor subsidies.

Gerommel met subsidies komt vaak voor in combinatie met mestfraude; over de omvang daarvan is (iets) meer bekend. In een rapport uit 2016 werd al geconcludeerd dat dit ‘binnen een gedeelte van de agrarische sector op grootschalige wijze’ gebeurt. Oene Oenema, hoogleraar aan de WUR en destijds de belangrijkste mestadviseur van de overheid, zei in 2017 [tegen vakblad Boerderij](#): ‘5 procent probeert de boel te flessen, 80 procent houdt zich aan de regels. 15 procent zit daar een beetje tussenin, die kijkt hoe die 5 procent aangepakt wordt.’

Het Functioneel Parket noemt de Europese landbouwsubsidies ‘overmatig complex en dus zeer fraudegevoelig. [...] Dit stelsel zul je vanuit fraudeperspectief nooit onder controle krijgen.’



Dagblad *Trouw* [meldde](#) in 2017 dat boeren aan 'landjepik' deden. Het ging hierbij om een ander soort fraude: boeren bleken de grenzen van hun percelen op te rekken door de bermen van de gemeente Berkelland eraan toe te voegen voor subsidies. De RVO ging aanvankelijk vol in de verdediging en [zei](#) tegen *Tubantia* dat het onmogelijk was dat er op deze manier gefraudeerd werd.

Desondanks tuigde het ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij (LNV) een experiment op waarbij de gemeente Berkelland nóg preciezer kon doorgeven wat landbouwgrond is en wat niet, onder meer door paaltjes langs gemeentebermen te plaatsen, zodat de RVO die op luchtfoto's kon zien. Volgens toenmalig landbouwminister Carola Schouten (CU) zou zo '[deze vorm van gesjoemel](#)' voor eens en voor altijd 'onmogelijk' worden.

Nu blijkt uit een reactie van LNV dat geen enkele andere gemeente meedeed. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten zegt niets van het experiment te weten.

Ook in het eerdergenoemde [rapport](#) uit 2016, dat sprak van grootschalige mestfraude, werd al gewaarschuwd voor 'onjuiste verantwoordingen van de tot het bedrijf behorende landbouwgrond'. Hoewel het hier om mestboekhouding ging, is dit dezelfde handeling als die waarmee onterecht subsidie kan worden verkregen. De onderzoekers adviseerden om daar bij fraudebestrijding beter op te letten. Het rapport bleef overigens anderhalf jaar in de la liggen, [ontdekte](#) vakblad *Boerderij*.

#### **LEES VERDER**

De RVO en het ministerie van Landbouw zeggen in hun reactie op vragen van Follow the Money dat controles moeilijk zijn, omdat er geen plek is waar alle vormen van agrarisch gebruik geregistreerd staan. Het optuigen van een waterdicht systeem waarin boeren voor elk geclaimd perceel bewijs moeten aanleveren, zou volgens de instanties echter een 'enorme administratieve last voor boeren en uitvoeringslast voor de RVO' opleveren. Vorig jaar bleek uit onderzoek van de Europese Rekenkamer dat

een deel van de EU-lidstaten alleen controleert op dubbele claims. Maar twee EU-landen controleren wél alle grondclaims. De Rekenkamer waarschuwde voor het risico dat fraudeurs ‘misbruik maken van tekortkomingen in de controles van lidstaten.’

## **Europese agro-piraten**

Dat deze vorm van subsidiemisbruik niet beperkt blijft tot Nederland ontdekte ook het Europees Bureau voor Fraudebestrijding OLAF, dat onderzoek doet naar 'administratieve onregelmatigheden en strafbare gedragingen' die de begroting van de EU raken. In het [jaarverslag](#) van 2018 schreef het bureau dat fraudeurs in Frankrijk en Slowakije zich veelvuldig schuldig maakten aan wat OLAF ‘agro-piraterij’ noemt.

## **De Europese fraudebestrijder OLAF vond een kapper die landbouwsubsidie had gekregen voor ‘zeer steile kliffen waar geen dier ooit een poot heeft gezet’**

In Slowakije maakte de Italiaanse maffia zich schuldig aan deze vorm van fraude, ontdekte onderzoeksjournalist Ján Kuciak. Hij werd in 2018 [vermoord](#), volgens justitie vanwege zijn werk. In zijn laatste artikel, dat Follow the Money postuum [publiceerde](#), schreef Kuciak onder andere over hoe een door de maffia gerund landbouwbedrijf acht keer meer subsidie aanvroeg dan waarop het recht had.

In reactie op vragen laat de Europese Commissie weten dat ze de door FTM verstrekte informatie doorstuurt naar fraudewaakhond OLAF, zodat ‘zij mogelijke actie van hun kant kunnen overwegen als ze vermoeden dat er criminele activiteiten of andere ernstige onregelmatigheden hebben plaatsgevonden.’ Ook zal de Commissie aan Nederland een toelichting vragen op de onterechte claims op grond van Staatsbosbeheer.

**GEZAMELIJKE REACTIE MINISTERIE LNV EN  
UITVOERINGSINSTANTIE RVO**

'Boeren zijn zelf verantwoordelijk voor het waarheidsgetrouw invullen van hun Gecombineerde Opgave (GO). Dat is niet anders dan bijvoorbeeld bij je belastingaangifte. Als boeren onterecht percelen claimen voor landbouwsubsidie is dat fraude en dus strafbaar. Hier ligt in de eerste plaats een grote verantwoordelijkheid voor de sector zelf.

Om misbruik te voorkomen voert de RVO steekproefcontroles uit in het land. De huidige situatie blijft echter zeer ingewikkeld. Het is voor RVO onmogelijk om voor alle miljoenen percelen de juiste eigenaar of gebruiker te achterhalen en te registreren en om daar vervolgens op te handhaven. Het komt bijvoorbeeld ook voor dat afspraken over gebruik van landbouwgrond alleen mondeling zijn gemaakt.

Daarom roepen wij alle grondeigenaren op om hun eigendom via de GO te vast te leggen. Op die manier kunnen boeren die percelen niet ongemarkt en onterecht claimen voor landbouwsubsidies. Het ministerie van LNV en de RVO zullen grondeigenaren en terreinbeheerders de komende tijd hierover actief benaderen en waar mogelijk ondersteunen. Daarnaast gaan we met de sector in gesprek hoe zij kunnen bijdragen om het misbruik van landbouwsubsidies uit de GLB [Gemeenschappelijk landbouwbeleid, *red.*] tegen te gaan.'

**INKLAPPEN**

*Naar aanleiding van twee eerdere artikelen van Follow the Money over de waterschappen en Rijkswaterstaat kregen we meerdere tips over fraude met landbouwsubsidies, wat resulteerde in het artikel van vandaag. Kent u meer voorbeelden, of heeft u ervaring of expertise op dit gebied? Mail dan naar [jan.daalder@ftm.nl](mailto:jan.daalder@ftm.nl) of [daniel.van.kessel@ftm.nl](mailto:daniel.van.kessel@ftm.nl).*