

**MEST NADER ONDER DE LOEP GENOMEN  
ONDERZOEK FRAUDEPRAKTIJKEN  
VAN BEELD TOT ADVIES**



**mei 2016**

**Opdrachtnemers: Piet M. Blauw en Marco C. Korff  
Redactie: Piet M. Blauw, Marco C. Korff en Nicole P.M. Verstegen**

## INHOUDSOPGAVE

1. SAMENVATTING .....	1
2. OPDRACHT .....	2
3. BEELD .....	2
4. VERANTWOORDING EN KADER .....	3
5. GROOTSCHALIGE FRAUDE .....	4
6. TOEKOMSTPERSPECTIEF EN KUNSTMESTVERVANGERS.....	4
7. DETAILBEELDEN EN DAARAAN GEKOPPELDE ADVIEZEN.....	5
7.1 Doorbreking van de cultuur bij grootschalige fraude.....	5
7.2 Data gebruik door RVO.nl .....	5
7.3 Melding 24 uur voorafgaand .....	6
7.4 (Mobiele) mestscheiders .....	6
7.5 Mestverwerkers en monsteropnamepunten .....	7
7.6 Onbewerkte mest naar België.....	8
7.7 Tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond .....	9
7.8 Dierrechten .....	10
7.9 Adviesbureaus .....	11
7.10 Volledig digitaal.....	11
7.11 Vervoersbewijs Dierlijke Mest (VDM).....	12
7.12 Kringloopwijzer .....	12
7.13 Champost en pelsdieren .....	13
7.14 Particulieren .....	14
7.15a NIRS .....	14
7.15b Keurmerk.....	15
7.16 Laboratoria .....	15
7.17 Silo's .....	16
7.18 Overleg.....	16
7.19 Boete- en kortingenbeleid .....	16
7.20 Aanvullende Stikstof registratie .....	17
7.21 Kringloopwijzer Akkerbouw.....	17
8. IMPACT VOORGESTELDE ADVIEZEN .....	18
8.1 Ondernemers .....	18
8.2 Uitvoeringspraktijk.....	18
BIJLAGE 1: OVERZICHT GEINTERVIEWDEN .....	20
BIJLAGE 2: OVERZICHT VAN DE ADVIEZEN.....	21

## 1. SAMENVATTING

Onze opdracht luidde een beeld te schetsen van fraude met mest in de hedendaagse praktijk.

Uit de vele gesprekken die wij hebben gevoerd, komt het beeld naar voren dat er bij een gedeelte van de sector door verschillende schakels in de keten, waaronder agrarische ondernemers, intermediairs, adviseurs en mestverwerkers in gezamenlijkheid wordt gefraudeerd.

De aanpak van deze fraude is voor de sector weinig zichtbaar en het is noodzakelijk om deze gezamenlijkheid te doorbreken.

Het frauderisico neemt aanzienlijk toe door onder meer lage prijzen in de varkenssector, het wegvallen van het melkquotum en tegelijkertijd de vaak precaire financiële situatie in de melkveehouderij, strengere gebruiksnormen in de akkerbouw, extra verwerkingsplicht en de opkomst van (mobiele) mestscheiders.

Verder constateren we dat de bestaande regelgeving enorm complex is en dat een verdere toename van de regelgeving eerder handhaving bemoeilijkt dan verbetert.

Door de toenemende eisen aan de grondgebondenheid worden er (weer) adviezen gegeven over samenwerkingsconstructies die frauduleus kunnen worden ingevuld. De focus van de fraudebestrijding zal hier uitdrukkelijk ook op moeten komen te liggen.

De lage prijzen in de varkenshouderij dragen er mede toe bij dat er meer varkens worden gehouden dan er rechten zijn. RVO.NL beschikt naar onze opvatting over voldoende gegevens om dit stelselmatig te controleren. Wij adviseren om een dusdanige controle op te zetten. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de pluimveehouderij.

Verder brengen wij, zoveel mogelijk binnen de bestaande regelgeving, in dit rapport concrete adviezen uit om de fraudepraktijken waar mogelijk terug te dringen. Veel van deze adviezen hangen met elkaar samen.

## 2. OPDRACHT

In opdracht van de Directeur-Generaal Agro van het Ministerie van Economische Zaken gegeven op 4 november 2015 wordt in onderhavige rapportage een beeld geschetst van fraude met mest in de hedendaagse praktijk. Dit als vervolg op een eerder uitgebracht advies met "Voorstellen tot vereenvoudiging van de uitzonderingen bij mesttransporten ter verbeteringen van de naleving en handhaving". Tijdens de uitvoering van deze eerdere opdracht kwam een zorgwekkend beeld naar voren. Een beeld dat wij hebben gedeeld met de Directeur-Generaal.

Onderhavige opdracht past in het stelselmatige beleid van het Ministerie van Economische Zaken om fraude met mest te beteugelen en te bestrijden. De Staatsecretaris schrijft in Kamerbrief 33322 het volgende:

*"Ondernemers die deze regels (on)bewust overtreden, ondermijnen de realisatie van de doelen. Daarmee brengen ze schade toe aan hun omgeving (water-, bodem- en luchtkwaliteit) en daarmee aan de biodiversiteit en kwaliteit van leven. Het voldoen aan de milieudoelstellingen is van belang voor een eerlijke concurrentie tussen bedrijven en voor de maatschappelijke legitimiteit."*

Opsporing en toezicht door de NVWA vallen buiten de scope van ons onderzoek. Dit onderzoek is uitgevoerd door de heer Blauw en de heer Korff in gezamenlijke redactie met mevrouw Verstegen.

## 3. BEELD

Het beeld dat uit de interviews naar voren komt is zorgwekkend.

Er wordt op professionele wijze door verschillende schakels in de keten, waaronder agrarische ondernemers, intermediairs, adviseurs en mestverwerkers in gezamenlijkheid gefraudeerd met de uitdrukkelijke aantekening dat het hier om een deel van de sector gaat. Daarbij is het algemene beeld bij nagenoeg al onze geïnterviewden dat het beleidskader, mede gericht op de fraudebestrijding, te weinig zicht heeft op de feitelijke praktijk en onvoldoende effectief is.

Het frauderisico neemt daarbij toe door de volgende ontwikkelingen:

- door het wegvallen van het melkquotum is het aantal koeien sterk gestegen en daarmee de mestproductie;
- de maatregelen zoals vermeld in de AMvB over een verantwoorde groei voor de melkveehouderij zorgen voor een extra verwerkingsplicht van mest;
- de lage prijzen van vooral varkensvlees zorgen voor een toename van frauderisico, temeer omdat varkensmest bij de afzet moet concurreren met rundveemest;
- de lage prijzen er ook voor zorgen dat varkens worden gehouden zonder dat de rechten ervoor aanwezig zijn;
- de strengere gebruiksnormen in de akkerbouw zorgen ervoor dat deze ondernemers extra kritisch worden over de inname van mest om de bodemvruchtbaarheid op peil te houden. Dit is complexer met drijfmest door de onzekerheid over de samenstelling en percentages;
- de opkomst en lokale toepassing van mobiele mestscheiders waardoor het frauderisico aanzienlijk toeneemt;

- de geringe pakkans bij overtredingen.

Er komen verder strakkere regels die verband houden met de grondgebondenheid daaronder begrepen de fosfaatrechten. Dit betekent dat de kans op fraude toeneemt met de grondopgaven. Hierdoor kan het aantal gehouden dieren onterecht toenemen en daarmee de fosfaatproductie.

Bij de varkenshouderij wordt er thans al gefraudeerd doordat er meer dieren worden gehouden dan feitelijk is toegestaan. Ook bij de pluimveehouderij bestaat dit risico. Dit betekent dat bij fraudebestrijding de komende jaren de focus meer gericht zou moeten zijn op de adequate registratie van de tot het bedrijf toe te rekenen landbouwgrond en de monitoring van de dierenaantallen bij pluimveehouderij en de varkenssector.

Opmerking: in het door ons geschetste beeld geven wij aan dat er thans fraude plaatsvindt in de sector. Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze onrechtmatige praktijk zal voortduren zolang financiële prikkels dit stimuleren. Door de zaken anders te presenteren, verminderen de transportkosten en kan de bodemvruchtbaarheid worden verbeterd. Dit leidt tot economisch gewin. In elke situatie waarin het lucratief is om op papier zaken anders voor te stellen dan de werkelijke situatie neemt de kans op fraude toe, analoog aan belastingfraude. Het is dan ook zaak om fraude en de onderliggende financiële prikkels zoveel mogelijk te beperken. Frauderisico is iets wat bij financiële prikkels zal blijven bestaan, bestrijding daarvan is een dynamisch proces.

#### 4. VERANTWOORDING EN KADER

Dit rapport is gebaseerd op een reeks van interviews en werkbezoeken zoals opgenomen in de bijlage. Alle geïnterviewden zijn betrokken bij de praktijk van het mestbeleid en hebben openhartig hun ervaringen en constatering gedeeld. Hierbij is afgesproken dat wij deze constatering vertrouwelijk behandelen. Het samengestelde beeld is een *indruk* van de praktijk en dient *niet* tot doel om een volledig beeld te schetsen.

Bij de opstelling van de adviespunten hebben wij de volgende uitgangspunten in acht genomen:

- een focus op de praktijken waar het echt misgaat of mis kan gaan;
- bij de adviezen hebben wij zoveel mogelijk aangesloten bij de reeds in gang gezette beleidspunten;
- een verhoging van de effectiviteit van de huidige eisen in plaats van nieuwe administratieve lasten voor ondernemers;
- de wenselijkheid om zoveel mogelijk de menselijke hand uit het proces te verwijderen;
- de reeds omvangrijke uitvoeringstaken door RVO.nl.

In het eerder door ons uitgebrachte advies over de verbetering van de naleving en handhaving van de mesttransporten hebben wij, hetgeen inherent is aan deze opdracht ook adviezen gekoppeld over fraudebestrijding. Teneinde een compleet beeld van onze adviezen op dit terrein te geven, hebben wij de relevante adviezen voor deze opdracht opnieuw gevalideerd en waar nodig opnieuw opgenomen.

Bij onze adviezen hebben wij zoveel mogelijk concrete stappen aangegeven.

## 5. GROOTSCHALIGE FRAUDE

Bij grootschalige fraude is er sprake van professionele, nauw met elkaar samenwerkende partijen in de verwerkingsketen waarbij gedacht kan worden aan de primaire agrarische ondernemer, de intermediair, de mestverwerker en adviseurs.

Aanpak van dit type fraude, met bijvoorbeeld extra GPS waarborgen, is onvoldoende effectief indien deze interventie geen deel uitmaakt van een geïntegreerde benadering waaronder gerichte afstemming tussen relevante overheidspartijen. Dit klemt temeer omdat wij de indruk krijgen dat in een beperkt gedeelte van de agrarische sector er een cultuur is ontstaan waarin er als het ware een "sociale stimulus" is als de ondernemer er in slaagt om de overheid te slim af te zijn.

Het doorbreken van een dergelijke cultuur kan alleen maar als er een duidelijk signaal wordt afgegeven vanuit de overheid. Een dergelijk signaal is er als mensen op heterdaad worden gepakt, vastgezet en er een vervolgingstraject volgt en vervolgens worden veroordeeld. Dit vereist onder meer een gecoördineerde aanpak van de NVWA, het OM en waarschijnlijk ook de FIOD. In dit kader wijzen wij er ook op dat in recente publicaties door het OM de zorg is geuit over de verwevenheid van fraudeurs in Noord-Brabant die betrokken zijn in verschillende criminele circuits.

Bij herhaling zijn wij er op gewezen dat er adviesbureaus zijn die in samenwerking met intermediairs frauderen. De omvang is aanzienlijk.

Verder constateren wij dat bij relatief beperkte overtredingen door de systematiek van de wet waarbij bij fosfaatoverschrijding een koppeling bestaat tussen omvang van de overschrijding en de opgelegde boete, zeer forse boetes worden opgelegd. In combinatie met het vervallen van de derogatie en/of kortingen op de bedrijfstoelagen leidt dit tot totaalbedragen die de continuïteit van het bedrijf in gevaar kunnen brengen. Deze forse boetes gespiegeld aan de (ogenschijnlijk) toelaatbaarheid van grootschalige fraude ondermijnt het draagvlak en is in strijd met het gangbare rechtsgevoel.

Echter omdat handhaving door de NVWA buiten de scope van ons onderzoek valt, hebben wij de aanpak van grootschalige fraude alleen benoemd daar waar het beleid betreft.

## 6. TOEKOMSTPERSPECTIEF EN KUNSTMESTVERVANGERS

Door een groot aantal van de door ons geïnterviewden zijn wij erop gewezen dat de fraude wordt veroorzaakt als gevolg van het feit dat mest als een afvalproduct wordt gezien in plaats van een product dat economische waarde vertegenwoordigt.

Een deel van de oplossing van de bestrijding van de huidige fraude is gelegen in de omslag van de toekenning van economische waarde aan dierlijke mest. Ergo, naar ons oordeel zal het risico op fraude afnemen indien dierlijke mest een economische waarde vertegenwoordigt die in het bedrijfsproces kan worden toegepast. Deze omslag zou gemaakt kunnen worden als een mineralenconcentraat afkomstig uit dierlijke mest wordt goedgekeurd als kunstmestvervanger. Dit klemt temeer omdat hiermee een enorme milieuwinst is te halen. De productie van kunstmest is energievretend.

Het is ons bekend dat dit punt prioriteit heeft bij het ministerie maar dat de goedkeuring afhankelijk is van de besluitvorming in Europees kader. Anders gezegd in het kader van de huidige fraudebestrijding kan deze economische waarde nog niet worden geëffectueerd.

Daarnaast blijkt uit het rapport "Met Mest Meer Mogelijk" (ABNAMRO d.d. september 2015) dat er in Europa een sterke behoefte is aan organische meststoffen en dat de uitdaging erin ligt om van een afwikkeling van een overschot te gaan naar het voorzien in een behoefte aan organische meststoffen.

Ook dit is een langetermijnperspectief en dus niet zondermeer toepasbaar in de huidige praktijk. Wel toont het aan dat er op lange termijn oplossingsrichtingen zijn en dat het relevant is om in de sector investeringsruimte te creëren die deze transitie ondersteunt.

## 7. DETAILBEELDEN EN DAARAAN GEKOPPELDE ADVIEZEN

### 7.1 Doorbreking van de cultuur bij grootschalige fraude

#### Beeld

Uit verschillende gesprekken valt op te maken dat er binnen een gedeelte van de agrarische sector op grootschalige wijze wordt gefraudeerd bij de verantwoording van meststromen. Deze grootschalige fraude met samenspanning van verschillende partijen kan vooral plaatsvinden als er een cultuur bestaat die dit voedt. Essentieel derhalve is een cultuuromslag in de sector. Hierbij is vooral een adequate, samenhangende en directe overheidsinterventie noodzakelijk.

#### Advies

Wij adviseren een duidelijke prioriteitstelling te formuleren vanuit de centrale overheid om een gericht aantal grote zaken (3 – 5) publiekelijk te adresseren. Een voorbeeldfunctie hierbij zijn vooral frauduleuze praktijken waarbij adviseurs betrokken zijn.

### 7.2 Data gebruik door RVO.nl

#### Beeld

Veel van de geïnterviewden spraken hun verbazing uit dat RvO.nl kennelijk onvoldoende intervenieerde in situaties waarbij op basis van de beschikbare gegevens overduidelijk vastgesteld kan worden dat sprake is van "onmogelijke situaties".

In de door ons gevoerde gesprekken is een groot aantal voorbeelden aangedragen van dergelijke situaties waaronder de onjuiste omvang van de vrachten (tonnages van 40 ton), onjuiste locatietoekenning, foutieve concentraties van controlemonsters, verkeerde codes en onmogelijke transportbewegingen etc..

Bij RVO.nl is er een afdeling "Selectie en Analyse" die zich in het bijzonder bezighoudt met de analyse van data en de werkzaamheden van RVO.nl verder ondersteunt. De structuur van deze afdeling geeft naar ons oordeel mede op basis van onze vorige rapportage geen directe aanleiding tot een nader advies.

In dit kader dient verder te worden opgemerkt dat er bij de Belastingdienst in opdracht van de Staatsecretaris van Financiën mede in het spoor van de "Brede Agenda voor de Belastingdienst" beleid in gang is gezet om bij controle minder het accent te leggen op de individuele aangiften

maar juist het accent te leggen op de analyse van data om van daaruit gericht actie te ondernemen.

#### *Advies*

Naar ons oordeel kan de effectiviteit van de aanpak versterkt worden door een platform te creëren bestaande uit praktijkmensen die frauduleuze praktijksituaties herkennen op basis van hun ervaringen en achtergrond en daarbij dus evidente gevallen kunnen signaleren ter ondersteuning van de afdeling "Selectie en Analyse" van RVO.nl. De bezetting dient verder met voldoende capaciteit te worden ingevuld.

In de sectie over de dieraantallen, de (mobiele) mestscheiders en afwijkende monsteropnames komen wij met nadere adviezen inzake de versterking van data-analyse.

### 7.3 Melding 24 uur voorafgaand

#### Beeld

Op grond van artikel 51 lid 1 van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet kunnen categorieën aangewezen worden die verplicht een vooraanmelding van het transport moeten doen. De wijze waarop is in de Uitvoeringsregeling in artikel 58 vastgelegd.

Deze bepaling is mede in de wet opgenomen om in situaties waarin er fraude wordt vermoed, de fraude in een vroegtijdig stadium te adresseren. Naar verwachting is nog steeds het aantal aanwijzingen vanuit deze bepaling beperkt dan wel nihil omdat RVO.nl terughoudend is om deze voor een onderneming zware verplichting op te leggen.

Aangezien er een verplichte geaccrediteerde monsteropname komt bij vaste mest zal toepassing van dit artikel in de praktijk zich alleen voordoen bij natte mest. Voorafmelding is daarnaast slechts zinvol indien het er toe leidt dat daarna een vertegenwoordiger van de NVWA op het bedrijf aanwezig is om de feitelijke situatie ter plekke te controleren.

#### *Advies*

Wij adviseren om te bestuderen of een aanpassing van het Uitvoeringsbesluit mogelijk is zodat RVO.nl de aanvullende mogelijkheid krijgt om bij transporten met natte mest eveneens de aanwezigheid te vorderen van een geaccrediteerde monsteropnemer. Hierdoor wordt de NVWA in deze situaties niet belast.

De toepassing van deze mogelijkheid zou dan plaats moeten vinden als er een redelijk vermoeden bestaat over de onjuistheid van de verantwoorde fosfaatpercentages.

Daarvoor zou onder de verantwoordelijkheid van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet grenswaarden kunnen worden opgesteld voor de meest voorkomende relevante meststromen. Indien een intermediair in een beperkte periode, stel drie maanden, deze grenswaarden meerdere malen overschrijdt dan zou deze bepaling direct in werking moeten treden.

### 7.4 (Mobiele) mestscheiders

#### Beeld

Door meerdere gesprekpartners is aangegeven dat het grootse frauderisico ligt bij de (mobiele) mestscheiders. In voorbeelden en tekeningen is ons een beeld geschetst hoe hierbij



gefraudeerd kan worden. De essentie hiervan is dat het fosfaatpercentage in de dunne fractie doelbewust (extreem) laag wordt voorgesteld. Het fosfaatpercentage in de dikke fractie wordt derhalve met een te hoog percentage verantwoord.

Mestscheiding neemt sterk toe. Bij de mestscheiding, zowel mobiel als niet-mobiel, worden er verschillende systemen gehanteerd. Door verschillende gesprekspartners is aangegeven dat er daarbij percentages worden gepresenteerd die in technische zin vanuit het mestscheidingssysteem onmogelijk zijn. Wij constateren dat in de praktijk agrarische ondernemers, intermediairs en adviseurs samenwerken om onjuiste samenstellingen te presenteren. Deze gezamenlijkheid van opereren leidt ons inziens tot een aanzienlijk frauderisico.

#### *Advies*

Wij adviseren om onder verantwoordelijkheid van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet te laten vast stellen wat per type mestscheiding de grenswaarde is.

Tevens adviseren wij om door RVO.nl een inventarisatie te maken van de bij de intermediairs aanwezige mobiele mestscheiders en de bij de ondernemers aanwezige mestscheiders. Door tegelijk bij de intermediairs op te vragen bij welke ondernemers de scheiding heeft plaatsgevonden kan een vergelijking worden gemaakt met de CDM-grenswaarde en de historische (2015) cijfers.

Bij overschrijding kan RVO.nl dan aan de ondernemers een voornemen kenbaar maken voor het opleggen van een sanctie. Verder kan aan de intermediair een verplichting worden opgelegd een geaccrediteerde monsteropnemer bij iedere mestscheiding aanwezig te laten zijn. De grondslag voor de sanctie is erin gelegen dat er geen fosfaten zijn afgevoerd waar dit wel zou moeten.

Mocht dit advies een te omvangrijk uitvoeringstraject met zich mee brengen, dan kan in eerste instantie deze aanpak worden uitgevoerd na een risicoselectie.

#### 7.5 Mestverwerkers en monsteropnamepunten

##### Beeld

Uit de door ons gevoerde gesprekken komt een aantal zaken naar voren:

- bezwaren vanuit de belangenbehartiging over de hoge kosten voor de inschakeling van een geaccrediteerde monsteropnemer;
- bezwaren van de mestverwerkers over de verplichting tot invoering van GPS bij exportvrachten, waardoor retourvrachten niet meer mogelijk zijn. Volgens betrokkenen leidt dit tot een aanzienlijke verslechtering van hun internationale concurrentiepositie en daarmee tot een beperking van de afzetmogelijkheden.

Bij een bedrijfsbezoek van ons aan een mestverwerker kwam naar voren dat er sprake was van een forse afwijking in de fosfaatbalans. Dit was ook onderwerp van onderzoek door NVWA en RVO.nl. De ondernemer gaf aan dat de primaire verantwoordelijkheid voor de input van de fosfaatbalans ligt bij de intermediairs. Het is derhalve van belang dat er een monsteropname van de input plaatsvindt bij de mestverwerker zodat de ondernemer zich niet meer kan verschuilen.

Verder hebben wij kennis genomen van de gedachte die bij Cumela leeft om te komen tot een landelijk netwerk van monsteropnamepunten. Bij deze monsteropnamepunten zou er in de visie van Cumela een betere monsteropnamesystematiek kunnen plaatsvinden. Bijvoorbeeld de ruprosystematiek die bij Moerdijk voor pluimveemest <sup>1</sup>geldt. Bij zo'n monsterpunt is er verder naar onze mening bij de bemonstering altijd een geaccrediteerde monsteropnemer aanwezig.

#### *Advies*

Wij adviseren in dit kader het volgende samenhangende geheel aan maatregelen:

- verplichtstelling van de monsteropname van vaste mest die verwerkt gaat worden te verplaatsen van de agrarische ondernemer naar de mestverwerker;
- om bij de mestverwerker extra eisen te stellen aan de monsteropname, bijvoorbeeld via het ruprosysteem, zowel voor de inkomende als uitgaande vrachten;
- de geaccrediteerde monsteropnemer een aanvullende taak op te leggen dan alleen de controle op de bemonstering. Hierbij kan gedacht worden aan het opleggen van een controletaak inzake de naleving van de administratieve verplichtingen van de mestverwerker;
- de GPS-verplichting voor exportvrachten te laten vervallen, waardoor retourvrachten weer mogelijk zijn;
- de markt verder de mogelijkheid te geven van het opzetten van monsteropnamepunten waar een geaccrediteerde monsteropnemer redelijk centraal in een gebied veel meer vrachten per dag kan afhandelen. Gevolg hiervan zal zijn dat mestverwerkers in hun gebied als monsteropnamepunt gaan functioneren voor vrachten die naar derden gaan. Voor de ondernemer of intermediair zullen de transportkosten in beperkte mate toenemen maar de bemonsteringskosten kunnen aanzienlijk afnemen. Door een monsteropnamepunt mogelijk te maken kunnen de kosten voor de agrarische ondernemer afnemen maar ontstaat er wel een verdienmodel voor de mestverwerker. Een mestverwerker die voor de ruprosystematiek extra investeringslasten krijgt. Door daarnaast extra eisen te stellen aan de monsteropname namelijk via de rupromethodiek wordt het systeem beter geborgd. De mestverwerker krijgt in deze opzet een integrale verantwoordelijkheid voor de monsteropname van zowel de ingaande als uitgaande vrachten. Door de geaccrediteerde monsteropnemer meer zaken te laten borgen in de administratieve organisatie neemt de betrouwbaarheid toe. De rupromonsteropname en de Europese Vrachtbrief maken de GPS verplichting naar onze opvatting overbodig hetgeen een aanzienlijke kostenreductie betekent voor deze bedrijven;
- bij de monsteropnamepunten zou de NIRS methodiek als eerste ingevoerd kunnen worden (zie sectie NIRS).

#### 7.6 Onbewerkte mest naar België

##### Beeld

Eén van onze gesprekspartners deelde mee dat mest zonder hygiënisering vervoerd kan worden naar België mits het daarbij gaat om een mestverwerker. Volgens onze gesprekspartner levert dit een aanzienlijk frauderisico op.

---

<sup>1</sup> Het hieronder vermelde advies is gebaseerd op een voorstel van Cumela maar wijkt daar ook vanaf vooral waar het een verplichtend karakter heeft voor de meststromen die niet naar een verwerker gaan.

Bij een aantal van onze gesprekspartners bestaat het beeld dat het belang van een juiste weergave van het fosfaat in België veel minder belangrijk zou zijn mede als gevolg van het forfaitaire systeem dat België hanteert.

#### *Advies*

Indien er monsteropnamepunten komen dan adviseren wij om ieder transport dat naar het buitenland wordt afgevoerd verplicht een monster te laten nemen bij een monsteropnamepunt.

### 7.7 Tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond

#### Beeld

Het beleid om te komen tot duurzame veehouderij is gericht op versterking van de grondgebondenheid. Dit beleid is zo ingezet en zal -zo verwachten wij- ook nader worden uitgebouwd in de komende jaren. Creatieve juridische constructies komen dan weer in beeld met een aanzienlijk frauderisico. Bij fraude zal het daarbij gaan om het onrechtmatig toekennen van een juridische titel en/of het meetellen van grondareaal terwijl de effectieve gebruiksrechten niet bij de betreffende agrarische ondernemer berusten.

Hierbij kan ook gedacht worden aan situaties die vallen onder de zogenaamde "Vogelaarvariant". Een voorbeeld: Een bloembollenboer wisselt grond met een melkveehouder. De melkveehouder sluit een eenjarig pachtcontract af voor de grond die hij tijdelijk erbij krijgt. De grond die de bloembollenboer gaat gebruiken gebeurt op (regelmatige) basis van een (mondelinge) overeenkomst. Zo'n opzet behoeft nog geen fraude op te leveren maar dan dient de melkveehouder wel de effectieve gebruiksrechten over deze grond te behouden en dat zal niet altijd de bedoeling zijn.

Dit soort constructies zijn niet nieuw. Denk hierbij aan de zogenaamde "ABAB affaire" waarbij het betreffende adviesbureau samenwerkingsovereenkomsten had opgesteld, waarbij men wist dat deze niet in overeenstemming waren met de feitelijke situatie. Het risico dat dit soort praktijken zich weer gaan voordoen is naar onze opvatting reëel aanwezig. Dit vraagt om een herziene focus voor de fraudebestrijding.

Thans doet zich bij de fraudebestrijding op dit terrein het vraagstuk voor dat de controle door RVO.nl en de NVWA niet gericht is op de verdeling van de afzet van mest over de verschillende percelen op het agrarische bedrijf. Dat dit niet wordt gecontroleerd, is begrijpelijk en terecht. Immers men mag er in normale situaties van uitgaan dat de agrarische ondernemer dit zelf borgt.

Ervaringen bij de accountantscontrole op de Minas-boekhouding heeft echter geleerd dat het risico toeneemt indien het grondperceel ver verwijderd is van de mestproducerende locatie. In een dergelijke situatie wordt dan ook vaak geen mest uitgereden. Een voorbeeld hiervan is een perceel met populieren in het veenkoloniale gebied dat toebehoort aan een varkenshouder in Brabant.

Verder kan in dit kader nog worden opgemerkt dat in een aantal gesprekken werd vermeld dat bij mestvervoer over een 'grote' afstand vrijwel altijd een loonwerker wordt ingeschakeld.

#### *Advies*

Wij adviseren om de focus bij de fraudebestrijding sterker te leggen op onjuiste verantwoordingen van de tot het bedrijf behorende landbouwgrond. Daarbij zouden de

mogelijke fraudetrucs in kaart gebracht kunnen worden met een plan van aanpak gericht op recente mutaties in het perceelsregister.

In situaties waarbij gronden verder af liggen dan 10 km van de mestproducerende locatie adviseren wij om verplicht te stellen dat het mesttransport aan dezelfde regels voldoet als die bij de situatie waarbij transport naar een derde plaatsvindt.

Een uitzondering zou kunnen worden gemaakt voor eigen vervoersmiddelen van de agrarische ondernemer voor zover deze vervoersmiddelen feitelijk in voorgaande jaren in gebruik zijn geweest. Dit mede op basis van een ontheffingsprocedure. Anders zouden namelijk ondernemers die fors hebben geïnvesteerd in vervoersmiddelen ernstig kunnen worden gedupeerd.

Thans vindt er eveneens discussie plaats over de vraag wat natuurterrein is en wat landbouwgrond. Wij willen hierbij de suggestie doen om voor natuurterreinen niet uit te gaan van hectares maar uit te gaan van forfaits voor de excretie van de op de natuurterreinen aanwezige dieren (daggemiddelde) met als bovengrens het maximum van de beheersovereenkomst. Daarnaast voor gronden die feitelijk landbouwgrond zijn maar door omstandigheden, zoals defensie terrein, een andere bestemming hebben gekregen, de Staatssecretaris de mogelijkheid te bieden om een "verklaring van gelijkwaardigheid" af te geven, één en ander gemandateerd aan RVO.nl in individuele gevallen.

## 7.8 Dierrechten

### Beeld

Het wettelijk en beleidskader kent dierrechten voor varkens en pluimvee. Vanuit fraudeperspectief betekent dit dat het risico aanwezig is dat er meer dieren worden gehouden dan feitelijk is toegestaan en dat het risico bestaat dat er significant meer mest wordt geproduceerd.

Dat dit frauderisico reëel is, komt uit verschillende gesprekken en waarnemingen naar voren. Zo is onder meer aangegeven dat er zich in de varkenshouderij een aantal ondernemers bevindt die zich onttrekken aan de regels.

Zo bestaat in de varkensbranche de praktijk dat export van varkens plaatsvindt op bedrijfsnummers van bedrijven die feitelijk niet meer in gebruik zijn. Daarbij moet worden aangetekend dat in de varkenshouderij de verslechterde economische situatie veel ondernemers raakt. Het is dan ook aantrekkelijk om varkens te plaatsen zonder varkensrechten te leasen. Dit klemt temeer omdat een aantal van onze gesprekspartners aangaven dat de controle op de dieren aantallen minimaal is. Bovenstaande bevindingen gelden eveneens voor de pluimveesector.

### Advies

Ook hier adviseren wij om evenals in de vorige sectie (oppervlakte landbouwgrond) de focus meer te richten op de handhaving van de juiste dieren aantallen.

Voor wat betreft de varkensrechten adviseren wij om de afdeling "Selectie en Analyse" van RVO.nl een model te laten ontwikkelen waarbij op basis van de gegevens van de slachthuizen en de exportcertificaten er gedeeltelijk via terugrekening en normen voor uitval relatief nauwkeurig bepaald kan worden hoeveel varkens er feitelijk zijn gehouden. Hierdoor kan er een vergelijking worden opgesteld met de dierrechten. Voor wat betreft de pluimveehouderij zou gebruik gemaakt kunnen worden van de leveranciers van het uitgangsmateriaal.

Verder adviseren wij om bij de jaarinventarisatie door RVO.nl ook de stalkaarten beschikbaar te stellen.

Op basis van onze inventarisatie sluiten wij niet uit dat uit deze modeltoepassing forse onrechtmatigheden naar voren kunnen komen.

## 7.9 Adviesbureaus

### Beeld

Verschillende gesprekspartners gaven ons aan dat een aantal, bij naam genoemde, adviesbureaus meewerken aan mestfraude. De genoemde adviesbureaus verschillen sterk qua aard en omvang. Omdat zij werkzaam zijn voor een groot aantal bedrijven is het aannemelijk dat we hier te maken hebben met grootschalige fraude.

### Advies

Wij adviseren om een analyse uit te voeren op de adviseurs die zich bezig houden met meststromen en vandaaruit verdere actie te ondernemen indien nodig. Daarnaast adviseren wij om systematisch analyses uit te voeren van bestaande adviesbureaus en een risicoscan te ontwikkelen om gericht risico's te kunnen inventariseren.

## 7.10 Volledig digitaal

### Beeld

De mestwetgeving is voornamelijk gericht op ondernemers en daarmee samenhangende regelgeving die bestemd is voor ondernemers. Bij de Belastingdienst is er voor ondernemers in algemene zin een verplichting opgesteld om aangiften digitaal in te dienen. Dit heeft voor de Belastingdienst het voordeel dat ze zich in de communicatie volledig kan richten op digitale informatiestromen. In onze gesprekken werd -hoe vreemd dat misschien ook mag klinken- vanuit ondernemerszijde gepleit voor een verplichting tot digitale aanlevering.

Bij een volledige digitale communicatie kan zowel op de ondernemerssoftware als in de programma's van RVO.nl verder gewerkt worden aan het vermijden van invoerfouten en hulpsystemen. Een voorbeeld hiervan is de vraag: "Weet u zeker dat dit de code is?" in een situatie waarin een ondernemer de code voor varkensmest invult op een melkveehouderijbedrijf.

### Advies

Agrarische bedrijven integraal de verplichting opleggen over te gaan op digitale communicatie en aangiften.

## 7.11 Vervoersbewijs Dierlijke Mest (VDM)

### Beeld

De hoofdregel inzake het insturen van het VDM is gericht op het samen invullen van de VDM, door de vervoerder, leverancier en afnemer. De leverancier en de afnemer dienen hierbij het vervoersbewijs gezamenlijk te ondertekenen. Het vervoersbewijs dient in de administratie te worden opgeslagen. De vervoerder levert het vervoersbewijs daarna binnen 30 werkdagen elektronisch aan bij RVO.nl.

Het elektronisch insturen van het vervoersbewijs heeft aanzienlijke voordelen. Wij pleiten ervoor om het VDM vooraf elektronische in te sturen. Inmiddels bestaat er een pilot waarbij registratie van het VDM plaatsvindt op een wijze die vergelijkbaar is met de apparatuur van grote koeriersbedrijven.

Wij hebben dit aspect ook ingebracht in ons advies over de mesttransporten en daarbij aangegeven dat de handhaving door melding vooraf aanzienlijk verbeterd kan worden doordat bekend is waar aflevering op een dag plaatsvindt en er feitelijk in-situ controle plaats kan vinden.<sup>2</sup> Naar wij begrepen hebben, werkt men in Vlaanderen al met een voorafmelding.

Een ander voordeel van voorafmelding is dat het telefonische meldpunt direct bij een melding na kan gaan of een door melder als verdachte vracht aangemerkt transport eveneens in het VDM is opgenomen.

Uit onze gesprekken blijkt terzijde dat intermediairs niet zonder meer onwelwillend tegenover een dergelijk digitaal systeem staan. Zij verwachten namelijk dat onjuistheden zoals het vermelden van een onjuiste code en/of te laat inleveren in de praktijk afnemen door een adequate software ondersteuning. De slordigheidsfouten die nu gemaakt worden leiden thans vaak tot relatief hoge boetes en daardoor tot veel irritatie.

### Advies

Wij adviseren om bij alle mesttransporten - daaronder begrepen degene die bemonsterd en gewogen worden - en boer / boer transporten, het insturen van het VDM voorafgaand aan het transportmoment te laten plaatsvinden.

## 7.12 Kringloopwijzer

### Beeld

De melkveehouder heeft een mineralenboekhouding gebaseerd op forfaits. De ondernemer kan van deze forfaits afwijken indien aannemelijk gemaakt kan worden dat er bedrijfsspecifieke normen gelden. Dit dient te worden aangetoond op basis van de Kringloopwijzer die privaatrechtelijk verplicht kan worden gesteld.

---

<sup>2</sup> Uit onze gesprekken kan worden opgemaakt dat in bepaalde situaties transportverwerkers (chauffeurs) door hun werkgever tegen de regels opdracht krijgen om het "monsterpotje" nog niet te sluiten. Anders gezegd, de manipulatie vindt dan in een later stadium plaats. Indien in een dergelijke situatie het transport staande wordt gehouden dan wordt het potje snel gesloten en is er geen afwijking met de totale vracht. Ogenscheinlijk is dit een detailpunt, desalniettemin ondermijnt deze handelswijze een effectieve controle.

De Kringloopwijzer is een bijzonder effectief instrument omdat het de ondernemer bewust maakt van de mineralenstromen en daarvoor ook een economische prikkel toekent. Dit biedt dan eveneens meer ontwikkelingsruimte. Verder heeft het zogenaamde voerspoor effectief bijgedragen aan fosfaatvermindering.

Het systeem is relatief complex maar door een unieke data uitwisseling via Edi-Circle zijn de extra werkzaamheden voor de agrarische ondernemer beperkt. Deze vorm van data uitwisseling is uniek. Eén van onze gesprekspartners merkte op dat er internationaal veel belangstelling bestaat voor deze werkwijze.

Als kritiekpunt op de Kringloopwijzer wordt genoemd dat het ertoe bijdraagt dat er meer dieren op stal worden gehouden dan in de wei. In zoverre klopt dit omdat puur vanuit mineralenmanagement het houden van dieren op stal de voorkeur geniet. Dit laat echter onverlet dat het (maatschappelijk) gewenst is om vee in de wei te houden. Dit vergt een eigen instrumentarium aan maatregelen maar laat de wenselijkheid van een goed instrument voor het managen van de mineralenstromen onverlet.

Vanuit het bedrijfsleven loopt er een project om de betrouwbaarheid van de Kringloopwijzer extra te borgen.

#### *Advies*

Voor ondernemers geldt een vrije bewijsleer als ze willen aantonen dat er voor hen bedrijfsspecifieke normen gelden. De bewijsvoering hiervoor wordt ondersteund door het toepassen van de Kringloopwijzer. Daarmee is de systematiek van de Kringloopwijzer voldoende geborgd. Een verdere wettelijke borging is naar onze opvatting ongewenst.

De regelgeving is al complex. Een wettelijke borging vergroot de complexiteit en heeft naar ons idee geen wezenlijk effect.

### 7.13 Champost en pelsdieren

#### **Beeld**

Bij het opstellen van ons advies over de mesttransporten hebben wij van RVO.nl gegevens ontvangen over de afvoer van paardenmest in de keten paardenmest-substraat en champost. Het zou daarbij gaan om 80.000 transporten met een totaal gewicht van 1.125.000 ton waarvan circa 375.000 ton is geëxporteerd. De totale afvoer van champost is 800.000 ton. Dit levert voor ons geen sluitend verband op.

Tijdens onze gesprekken werden er door verschillende gesprekspartners enkele illustraties gegeven van transporten waarbij er onrechtmatig gehandeld zou zijn met champost. Bij het gesprek met vertegenwoordigers van de NVWA tijdens de uitvoering van onze vorige adviesopdracht deden zij ook melding van het feit dat in illegale mesttransporten champost werd aangetroffen. Daarnaast zijn we gewezen op fraude met mest bij pelsdieren.

#### *Advies*

Wij adviseren om nader onderzoek te doen bij deze beperkte groep van bedrijven.

## 7.14 Particulieren

### Beeld

Voor de levering aan particulieren geldt een uitzondering op de hoofdregel van de mesttransporten. Per particulier geldt een leveringsmogelijkheid van 20 kg fosfaat tot een maximum van 250 kg.

Tijdens onze vorige adviesopdracht gaven zowel vertegenwoordigers van de NVWA als vanuit de sector aan dat deze regeling fraudegevoelig is.

### Advies

Wij adviseren om in situaties waarin de ondernemer een beroep wil doen op het forfait ook hier vooraf een VDM te laten invullen. Dus in gevallen waarin er geen beroep wordt gedaan op het forfait speelt dit niet. Dit zal weliswaar niet alle fraude voorkomen maar het verlaagt het frauderisico omdat zowel de particulier als de ondernemer rekening zal moeten houden met een verifieerbare, controleerbare vracht.

## 7.15a NIRS

### Beeld

In de kamerbrief van 30 januari 2014 met als onderwerp "Aanpak fraude met mestregelgeving" schrijft de Staatsecretaris:

*"Voor de middellange termijn zie ik perspectief voor technische verbetering van het bemonsteringsproces. Een interessante innovatie is de ontwikkeling van een analysemethode op basis van infrarood waardoor tijdens het laden en lossen van mest direct de exacte mineralensamenstelling kan worden bepaald. Ik zal dit soort processen waar mogelijk faciliteren en wanneer nieuwe technieken zich bewijzen, zorgen voor tijdig actualiseren van regelgeving zodat toepassing in de praktijk mogelijk wordt".*

In de Kamerbrief van 20 november 2014 komt de Staatsecretaris hierop terug met de mededeling dat in 2015 een pilot gestart zal worden.

Er zitten evidente voordelen aan het gebruik van NIRS. Ten eerste vanuit fraudebestrijding oogpunt. De menselijke en daarmee mogelijk frauderende hand in het proces wordt beperkt. Ten tweede, de ontvangende partij weet meer over de samenstelling en hoeft geen onzekerheidsbuffer aan te houden, hierdoor kan de plaatsingsruimte worden vergroot. Ten derde kan er ook gemeten worden op andere zaken dan fosfaat, zoals kalium. Dit bevordert de precisielandbouw.

De voor NIRS relevante gesprekspartners zagen goede vooruitzichten van deze techniek mede op basis van ervaringen in het buitenland. Anders gezegd het door de Staatsecretaris ingezette beleid wordt breed ondersteund en heeft belangstelling. Goede en blijvende ondersteuning door het ministerie is derhalve een vereiste.

Van verschillende kanten werd opgemerkt dat NIRS ook goed zou kunnen functioneren bij vaste mest hetgeen interessant is in relatie tot de monsteropnamepunten.



### 7.15b Keurmerk

Thans wordt mest veelal gezien als een afvalproduct en niet als een waardevol product voor de verbetering van de bodem. Voor een groot gedeelte wordt dit veroorzaakt door het feit dat de akkerbouwer niet adequaat wordt geïnformeerd over de precieze samenstelling van de mest. Een groot gedeelte van de plaatsingsruimte blijft hierdoor onbenut. Het traject van afvalproduct naar het predicaat ‘waardevolle grondstof’ is een lang traject maar kennis van de exacte samenstelling van aangeleverde mest is al een forse stap voorwaarts. Naast de fosfaat en stikstofpercentages zijn ook kalium en zoutpercentage van belang. NIRS kan deze stoffen determineren en er dus voor zorgen dat de akkerbouwer een analyse krijgt waarop hij kan (ver)bouwen. Een dergelijke analyse zou de kern kunnen zijn van een gedachtelijn bij LTO om te komen tot een keurmerk voor mest.

#### *Advies*

Wij adviseren het ministerie om met relevante marktpartijen de pilot uit te breiden naar vaste mest dan wel om hiervoor een tweede pilot op te stellen. Daarnaast adviseren wij het NIRS-systeem binnen de gegeven technische mogelijkheden zo snel mogelijk verplicht te stellen voor de monsteropnamepunten.

NIRS-apparatuur zou dan vrij snel een verplicht onderdeel uit kunnen maken van de monsteropname-apparatuur bij de monsteropnamepunten. NIRS-apparatuur is niet goedkoop, echter bij een monsteropnamepunt krijgt het meteen een goede uitbating. Ook hier geldt dat naast het controle-element er een goede analyse op meer aspecten dan fosfaat beschikbaar kan komen voor de afnemer.

Tevens adviseren wij om NIRS vanaf 2019 verplicht te stellen voor natte mest en het proces vanuit het ministerie voor de implementatie strak, met oog voor de praktijk, te monitoren. NIRS kan leiden tot 15% meer plaatsingsruimte en een bewuster en dus zinvoller gebruik van mest.

### 7.16 Laboratoria

#### Beeld

Er komen met enige regelmaat monsteruitslagen voor die technische gezien onmogelijk zijn. In veel gevallen laat een herhaling van de test dezelfde uitslag zien. Verder geldt dat in bepaalde situaties het laboratoriumprotocol voor ieder monster, afhankelijk van de mestsoort, gelijk is.

#### *Advies*

Wij adviseren om in overleg met de Commissie Deskundigen Meststoffenwet nader te bepalen wat te doen bij significant afwijkende uitslagen en om bij deze uitslagen aanvullend onderzoek te laten uitvoeren op bijvoorbeeld de aanwezigheid van toegevoegd kunstmest, dit op kosten van de agrarische ondernemer.

Dergelijk aanvullend onderzoek biedt hierbij extra handvatten op voor de handhaving. Daarnaast brengt het ook een psychologische effect met zich mee. Immers ondernemers die extreem hoge percentages aanleveren, weten dat ze onder het vergrootglas liggen.

### 7.17 Silo's

#### Beeld

In de situatie waarbij de varkenshouder in het zuiden van het land een silo in eigendom heeft dan wel huurt in het noorden van het land, wordt de silo toegerekend aan het betreffende bedrijf. Dit betekent dat het mesttransport naar de silo niet valt onder de verplichtingen die zouden gelden als de silo aan een derde zou toebehoren. Dit ondermijnt het systeem.

#### Advies

Om transport naar mestsilo's die op meer dan 10 kilometer afstand liggen van het mestproducerende bedrijf dezelfde criteria op te leggen als een transport naar derden.

### 7.18 Overleg

#### Beeld

Tussen RVO.nl en marktpartijen vindt periodiek overleg plaats over uitvoeringsvraagstukken (het zogeheten VLB-overleg). Aan dit overleg nemen thans meerdere adviesorganisaties deel.

Dit overleg wordt als zinvol beschouwd. Verder worden er specifieke themabijeenkomsten gehouden. Deze zijn waardevol. Met Cumela is er daarnaast een apart overleg waarbij de beleidsinteractie minder nadrukkelijk wordt geagendeerd. Dat wordt als een gemis ervaren.

#### Advies

Om het in gang gezette beleid van themabijeenkomsten voort te zetten.

In ons rapport "DR Tot Uw Dienst" hebben wij geadviseerd om per grote intermediair een vaste accountmanager te benoemen, vergelijkbaar met de werkwijze van de Belastingdienst bij Grote Ondernemingen. Wij herhalen hier dit advies.

### 7.19 Boete- en kortingenbeleid

#### Beeld

Bij veel, relatief kleine, overtredingen kunnen boeren tezamen met een afwijzing van de derogatie en/of korting van de bedrijfstoelagen een aanzienlijke heffing opgelegd krijgen die dusdanige verstrekende gevolgen kunnen hebben dat liquidatie van de onderneming plaatsvindt.

Wij zijn geconfronteerd met gevallen waarin melding wordt gemaakt van het voornemen een zeer aanzienlijke boete op te leggen terwijl de ondernemer nog niet in staat was gesteld om zijn zienswijze te geven. De forse boetes zijn een gevolg van een directe koppeling tussen overschrijding van het fosfaatplafond en de in de wet vastgelegde boetetabel. De ruimte voor de beoordelende instantie de boete te matigen is nihil. Zoals hierboven in het beeld reeds geschetst hebben de boetes een dusdanige impact op de bedrijfsvoering dat de continuïteit van het bedrijf in gevaar kan komen, zeker als de boete het jaarinkomen overschrijdt zou naar ons oordeel een afweging van de ernst van de zaak het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel gerechtvaardigd zijn. Wijziging van de regelgeving dient echter "EU-proof" te zijn en de uitvoeringslast objectief en uitvoerbaar.

### *Advies*

1. Vóórdat wordt overgegaan tot het kenbaar maken van de hoogte van de boete, de ondernemer in de gelegenheid te stellen zijn of haar zienswijze bekend te maken.
2. Een informatietraject initiëren en opstarten in gezamenlijkheid met marktpartijen teneinde ondernemers van informatie te voorzien met als doel het aantal overtredingen te reduceren.
3. Om met behulp van ICT-oplossingen, naar voorbeeld van de werkwijze van de Belastingdienst, signaleringen in het systeem in te bouwen, bijvoorbeeld bij het onjuist invullen van opgaven alsmede door waarschijnlijkheidsvragen op te nemen.
4. Nader onderzoek te verrichten naar het boete- en sanctiebeleid, met inachtneming van EU-regelgeving, waarbij de individuele belangafweging van het geval en toepassing van de redelijkheidstoets in het juridische systeem meer zichtbaar wordt.

### 7.20 Aanvullende Stikstof registratie

#### Beeld

In de praktijk blijkt fraudebestrijding bemoeilijkt te worden door het hanteren van forfaitaire waarden van het fosfaatgehalte en door onnauwkeurigheden in het monsteropnameproces. Vanuit diverse hoeken is ons de suggestie aangereikt om naast de verplichte fosfaatregistratie eveneens de stikstofregistratie verplicht te stellen.

### *Advies*

Wij adviseren om geen extra verplichtingen met betrekking tot de stikstofregistratie in te voeren. Aanpassing van de huidige wetgeving op dit punt zal uitbreiding en verzwaring van handhaving tot gevolg hebben. Daarnaast bevordert registratie van stikstof fraudebestrijding niet. Wij achten aanpassing van de bestaande regelgeving met relatief beperkte wijzigingen zinvoller.

### 7.21 Kringloopwijzer Akkerbouw

#### Beeld

Akkerbouw vergt zeker in Nederland met schaarse en dure grond een hoge mate van deskundigheid van de ondernemer. De aard van de grondsoort, het bouw- en bemestingsplan vereisen kennis van onder andere fosfaat, stikstof en kaliumgebruik.

De Kringloopwijzer in de melkveehouderij heeft aangetoond dat ondernemers zich in meerdere mate bewust zijn van de kringloop van stikstof en fosfaat. Het zogenaamde voerspoor heeft derhalve al geleid tot een aanzienlijke fosfaatreductie. MINAS en de Kringloopwijzer hebben positief bijgedragen aan dit voerspoortraject.

### *Advies*

Ondersteuning van de overheid is gewenst om initiatieven tot invoering van een Kringloopwijzer voor de akkerbouw te stimuleren, met inbegrip van de mogelijkheid dat ondernemers af kunnen wijken van de voor hen geldende forfaits als ze kunnen aantonen dat er bij hun bedrijf andere waarden gelden.

## 8. IMPACT VOORGESTELDE ADVIEZEN

### 8.1 Ondernemers

De totale regelgeving voor de agrarische ondernemers is complex. Dat betekent dat de controlebaarheid en handhaving dientengevolge ook complex is. Wij hebben daarom onze voorgestelde adviezen kritisch tegen het licht gehouden om te bezien of er een navenante toename van administratieve lasten zou kunnen ontstaan. Indien en waar mogelijk hebben we getracht tot een beperking van administratieve lasten te komen dan wel tot een verlaging van de kosten voor de ondernemers.

Hieronder hebben wij de positieve en minder positieve gevolgen van onze adviezen op een rij gezet.

1. Het voorstel voor invoering van vaste monsteropnamepunten als alternatieve mogelijkheid voor een monsteropname door een geaccrediteerd bureau kan een aanzienlijke kostenbesparing op leveren voor het primaire bedrijf.
2. De voorgestelde borging van het proces bij de mestverwerker door aanwezigheid van een geaccrediteerde monsteropnemer en aanwezigheid van RUPRO-monsterapparatuur alsmede controle op de administratieve organisatie door de geaccrediteerde monsteropnemer levert weliswaar een extra belasting op voor de mestverwerker maar daar tegenover staat dat de verplichte GPS-transporten naar het buitenland kan komen te vervallen. Deze maatregel sorteert weinig effect boven op de door ons voorgestelde maatregelen. Concluderend levert dit per saldo een aanzienlijk voordeel voor de mestverwerker op, dit met een betere borging.
3. Ons advies om extra eisen te stellen aan mesttransporten binnen het bedrijf die plaats vinden over een afstand groter dan 10 km bezien vanaf de mestproducerende locatie. Hierbij dient te worden opgemerkt dat een ontheffingsmogelijkheid tot de mogelijkheden behoort wanneer gebruik wordt gemaakt van eigen vervoermiddelen. Wij merken op dat de impact van dit advies beperkt is. Er zijn nochtans maar enkele bedrijven met gronden over deze afstand. Daarnaast zijn deze transporten voor het overgrote deel al uitbesteed aan een loonwerker.
4. Volledig digitaal en het insturen van het VDM vooraf. De meeste agrarische ondernemers zijn er aan gewend hun administratieve verplichtingen digitaal te verzorgen. Zo is de Kringloopwijzer een digitaal product en verplicht de Belastingdienst ondernemers eveneens tot digitale aangiften. Invoering van bovenstaande adviezen zullen voor de ondernemer nagenoeg geen extra lasten met zich mee brengen. Een bijkomend effect is dat door digitaal (ver-)werken slordigheidsfouten zullen afnemen en sancties kunnen worden voorkomen.

### 8.2 Uitvoeringspraktijk

Wij hebben geadviseerd om de aanpak van de afdeling "Selectie & Analyse" te versterken onder andere door het instellen van een nieuw overlegplatform.

1. Aanpassing van de "melding 24 uur van te voren" . De intermediair kan eveneens bij natte mest verplicht worden bij de inname van het transport een geaccrediteerde monsteropnemer te betrekken. De toepassing van deze sanctie maatregel vergt veel interne afstemming bij het bevoegd gezag. Derhalve adviseren wij te komen tot een

geautomatiseerde procedure op basis van regels opgesteld onder auspiciën van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet. Naar ons oordeel hoeft bovenstaande per saldo niet te leiden tot toename van regeldruk bij RVO.nl.

2. Wij adviseren de techniek van mestscheiders die intermediairs gebruiken te beschrijven alsmede agrarische (mobiele) mestscheiders te registreren. Daarnaast is een onderzoek naar de gehanteerde grenswaarden van ieder systeem zeer wenselijk. Dit vereist een extra vastlegging en derhalve vereist dit aanpassing van de huidige registratiesystemen.
3. Wij adviseren om vanuit de bij RVO.nl aanwezige bestanden een berekening over 2015 te maken van de varkens -en pluimveestapel bij de bedrijven. Dit valt naar ons idee onder activiteiten binnen de normale bedrijfsvoering.
4. Het advies om over te gaan naar 100% digitaal en het advies om het VDM vooraf in te vullen kan een redelijke werkbeparing opleveren voor RVO.nl. Daarnaast vereenvoudigt digitaal werken in die zin dat een papiertraject tot het verleden behoort.

Het bovenstaande in ogenschouw nemend, zijn wij van oordeel dat per saldo geen sprake is van forse toenemende werkdruk, administratieve lasten en kosten voor de ondernemer alsmede de overheid.<sup>3 4 5</sup>

---

<sup>3</sup> *Cross compliance*

Tijdens ons gesprek met RVO.nl kwam aan de orde dat cross-compliance werkzaamheden een relatief zware wissel trekken op de werkzaamheden van RVO.nl.

Indien bij cross-compliance werkzaamheden uit wordt gegaan van de juistheid van de reeds op het bedrijf aanwezige certificaten, verleend voor activiteiten die al door andere instanties worden beoordeeld, kan een forse reductie van administratieve lasten worden behaald.

Als alternatief voor toetsing van de juistheid van dergelijke certificaten kan een steekproef worden uitgevoerd zodat dit onderdeel niet meer integraal bij iedere ondernemer hoeft te worden uitgevoerd. Dit advies valt echter buiten de opdrachtomschrijving en daarmee buiten de taakstelling van onze opdracht.

<sup>4</sup> Tijdens onze gesprekken met diverse adviseurs hebben wij kennis genomen van onvrede over de behandeling van vragen bij RVO.NL. Het duurt lang, de antwoorden voldoen niet of er werd niet geantwoord. In ons eerdere rapport "DR Tot Uw Dienst" pleitten wij voor vaste accountmanagers voor professionele adviseurs. Wij constateren dat dit advies in de praktijk niet is overgenomen.

<sup>5</sup> Wij hebben bij onderzoek kennis genomen van de CBS cijfers over de fosfaatproductie. In deze publicatie komt de overschrijding van het fosfaatplafond naar voren. In dit overzicht staat vermeld dat de cijfers zijn ontleend aan de Gemeenschappelijke Data Inwinning. Als dat zo is, vragen wij ons af of de cijfers niet beter ontleend kunnen worden aan de I+R datagegevens, met inbegrip van de door ons voorgestelde berekening van het aantal varkens en kippen.

## BIJLAGE 1: OVERZICHT GEINTERVIEWDEN

- **CUMELA**, de heer H. Verkerk
- **ACCON AVM**, de heer L. Van Dellen
- **ALFA ACCOUNTANTS EN ADVISEURS**, de heer A. Arfman, de heer J. van den Hengel en mevrouw I. Visser
- **LTO**, de heer H. Kager en de heer W. Van Stralen
- **NVV**, mevrouw I. Jansen en de heer T. Duteweerd
- **ZUIVELCOÖPERATIE FRIESLAND CAMPINA NV**, de heer E. Wunnekink
- **NVP**, de heer J. Brok
- **AGRUNIEK RIJNVALLEI**, de heer K. Van Schaik
- **BLGG/EUROFINS AGRO LABORATORIES**, de heer M. Vervoort
- **RIKILT WAGENINGEN**, de heer P. Derikx
- **RADIX WAGENINGEN**, de heer J. Schröder
- **RVO DEN HAAG**, de heer M. van den Berg en de heer H. Viersen
- **RVO ASSEN**, mevrouw E. Spandaw, mevrouw J. Noordsy, mevrouw A. Hepping en de heer H. Mulder
- **LTO NEDERLAND**, de heer H. Huijbers en de heer E. Douma
- **MESTCOÖPERATIE**, de heer B. Rooijakkers
- **LTO AKKERBOUW**, de heer J. Kloos
- **VEENHUIS**, de heer W. Veenhuis
- **WAGENINGEN UR LIVESTOCK RESEARCH**, de heer H. Holster en de heer H. Swinkels
- **LLTB**, de heer M. Tijssen
- **ARVALIS**, de heer L. Peters en de heer P. Venner
- **A&S ADVOCATEN**, mevrouw J. Kroon
- **VLASTUIN GROUP BV**, de heer G. van Vlastuin en de heer J. Lentjes
- **VVD-EUROPARLEMENTARIËR**, de heer J. Huitinga
- **WERKBEZOEK MESTVERWERKER**
- **LOONWERKER**
- **AGRARISCH ONDERNEMER**

## BIJLAGE 2: OVERZICHT VAN DE ADVIEZEN

<b>Advies 1</b>	Formuleren van een duidelijke prioriteitstelling door de centrale overheid om gericht een aantal grote fraudezaken publiekelijk te adresseren.
<b>Advies 2</b>	Creëren van een platform bestaande uit praktijkmensen die frauduleuze praktijksituaties herkennen op basis van hun ervaringen en achtergrond.
<b>Advies 3</b>	Bestuderen of aanpassing van het Uitvoeringsbesluit mogelijk is zodat RVO.nl de aanvullende mogelijkheid krijgt om bij transporten met natte mest eveneens de aanwezigheid te vorderen van een geaccrediteerde monsteropnemer.
<b>Advies 4</b>	Onder verantwoordelijkheid van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet laten vaststellen wat per type mestscheiding de toegestane grenswaarden zijn.
<b>Advies 5</b>	Bij RVO.nl een inventarisatie maken van de bij de intermediairs en ondernemers aanwezige mobiele mestscheiders.
<b>Advies 6</b>	Verplichtstelling van monsteropname van vaste mest die verwerkt gaat worden te verplaatsen van de agrarische ondernemer naar de mestverwerker.
<b>Advies 7</b>	Bij de mestverwerker extra eisen te stellen aan de monsteropname, bijvoorbeeld via het ruprosysteem, voor zowel de inkomende als uitgaande vrachten.
<b>Advies 8</b>	Opleggen van een extra taak aan de geaccrediteerde monsteropnemer naast controle op bemonstering zoals bijvoorbeeld controleren op naleving van de administratieve verplichtingen van de mestverwerker.
<b>Advies 9</b>	GPS-verplichting voor exportvrachten te laten vervallen waardoor retourvrachten weer mogelijk zijn.
<b>Advies 10</b>	De markt de mogelijkheid te geven tot het opzetten van monsteropnamepunten in een centraal gelegen gebied waar een geaccrediteerde monsteropnemer aanzienlijk meer vrachten per dag kan bemonsteren.
<b>Advies 11</b>	Starten met invoeren van de NIRS-methodiek bij de monsteropnamepunten.
<b>Advies 12</b>	Verplichtstelling monsteropname bij ieder buitenlands mesttransport bij een monsteropnamepunt (advies 10).
<b>Advies 13</b>	Focus bij fraudebestrijding sterker leggen op onjuiste verantwoordingen van de tot het bedrijf behorende landbouwgrond.
<b>Advies 14</b>	Mesttransporten die de 10 kilometergrens, gerekend vanaf de mestproducerende locatie, overschrijden moeten aan dezelfde regels voldoen als mesttransporten naar een derde (uitzonderingen daargelaten).
<b>Advies 15</b>	Bij determinatie van natuurterrein of landbouwgrond niet uit te gaan van hectares maar van forfaits voor de excretie van aanwezige dieren op het natuurterrein met als bovengrens het maximum van de beheersovereenkomst. Daarnaast voor bestemmingswijziging van feitelijke landbouwgronden de Staatssecretaris de mogelijkheid bieden een 'verklaring van gelijkwaardigheid' af te geven, gemandateerd aan RVO.nl in individuele gevallen.
<b>Advies 16</b>	Bij fraudebestrijding de focus meer te richten op de handhaving van de juiste dieraantallen.

<b>Advies 17</b>	De afdeling Selectie & Analyse van RVO.nl een model laten ontwikkelen (voor wat betreft varkensrechten) waarbij op basis van de gegevens van slachthuizen en de exportcertificaten, gedeeltelijk via een terugrekening en normen voor uitval, nauwkeurig bepaald kan worden hoeveel varkens feitelijk worden gehouden.
<b>Advies 18</b>	Beschikbaar stellen van stalkaarten bij de jaarinventarisatie door RVO.nl.
<b>Advies 19</b>	Uitvoeren van een analyse op adviseurs die zich bezig houden met meststromen en vandaaruit verdere actie ondernemen indien nodig.
<b>Advies 20</b>	Uitvoeren van systematische analyses van bestaande adviesbureaus door het ontwikkelen van een risicoscan waarbij gericht risico's kunnen worden gedetecteerd.
<b>Advies 21</b>	Agrarische bedrijven integraal de verplichting opleggen over te gaan tot het doen van digitale aangiften en digitale communicatie.
<b>Advies 22</b>	Verplicht insturen van het Vervoersbewijs Dierlijke Mest (VDM) <i>voorafgaand</i> aan alle mesttransporten.
<b>Advies 23</b>	Nader onderzoek verrichten naar fraude met champost en mest van pelsdieren.
<b>Advies 24</b>	In situaties waarin een ondernemer een beroep wil doen op de forfaits ook hier <i>voorafgaand</i> een VDM insturen.
<b>Advies 25</b>	Wij adviseren het ministerie om tezamen met relevante marktpartijen de pilot waarbij toepassing van de NIRS-methodiek wordt onderzocht uit te breiden dan wel een tweede pilot te starten naar de toepassing van de NIRS-methodiek op vaste mest.
<b>Advies 26</b>	NIRS-methode binnen de gegeven technische mogelijkheden zo snel mogelijk verplicht stellen voor de monsteropnamepunten.
<b>Advies 27</b>	Verplichtstellen van NIRS vanaf 2019 voor natte mest en het implementatieproces vanuit het ministerie strak, met oog voor de praktijk, te monitoren.
<b>Advies 28</b>	In overleg met Commissie van Deskundigen Meststoffenwet nader bepalen hoe om te gaan met significant afwijkende monsteruitslagen, bijvoorbeeld door het doen van aanvullend onderzoek naar toevoegingen aan de mest.
<b>Advies 29</b>	Transport naar mestsilos die op meer dan 10 kilometer afstand liggen dezelfde criteria opleggen zoals die gelden als bij transport naar derden.
<b>Advies 30</b>	Voortzetten van themabijeenkomsten tussen RVO.nl en marktpartijen waarbij beleid meer nadrukkelijk wordt <i>geagendeerd</i> .
<b>Advies 31</b>	In ons eerdere rapport "DR Tot Uw Dienst" adviseerden wij om bij iedere grote intermediair een vaste accountmanager te benoemen. Hierbij herhalen wij dit advies.
<b>Advies 32</b>	De ondernemer in de gelegenheid stellen om zijn of haar zienswijze bekend te maken en toe te lichten <i>voorafgaand</i> aan de hoogte van de boete-oplegging.
<b>Advies 33</b>	Een informatietraject initiëren en opstarten in gezamenlijkheid met marktpartijen teneinde ondernemers van informatie te voorzien met als doel het aantal overtredingen te reduceren.
<b>Advies 34</b>	Om met behulp van ICT-oplossingen, naar voorbeeld van de Belastingdienst, signaleringen in het systeem in te bouwen, bijvoorbeeld bij het onjuist invullen van opgaven alsmede door waarschijnlijkheidsvragen op te nemen.



<b>Advies 35</b>	Nader onderzoek te verrichten naar het boete- en sanctiebeleid met inachtneming van EU-regelgeving waarbij de individuele belangenafweging van het geval en toepassing van het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel in het juridische systeem meer zichtbaar wordt.
<b>Advies 36</b>	Geen extra verplichtingen met betrekking tot de stikstofregistratie invoeren. Registratie van stikstof bevordert fraudebestrijding niet.
<b>Advies 37</b>	Ondersteuning van de overheid is gewenst om initiatieven tot uitvoering van een Kringloopwijzer voor de akkerbouw te stimuleren.